

MEDIDA PROVISÓRIA Nº , DE 2008

Constitui fonte de recursos adicional para ampliação de limites operacionais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Autor: PODER EXECUTIVO
Relator: JOSÉ GUIMARÃES

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 414, de 4 de janeiro de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 7 do mesmo mês, objetiva a constituição de fonte de recursos adicional para ampliação de limites operacionais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

O mecanismo adotado é a autorização para a concessão de um crédito de R\$ 12.500.000.000,00 (doze bilhões e quinhentos milhões de reais), cujas condições financeiras e contratuais serão definidas pelo Ministro da Fazenda (art. 1º, *caput*). A condição é assegurar a equivalência econômica da operação em relação ao custo de captação de longo prazo do Tesouro Nacional, na data de sua efetivação (parágrafo único).

A cobertura do crédito poderá ser feita mediante utilização do superávit financeiro do Tesouro Nacional, ao final de cada exercício (art. 2º, *caput*). Ficam preservados: os valores comprometidos com Restos a Pagar; as vinculações constitucionais (inclusive FPE, FPM e os recursos destinados aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste); o superávit dos Fundos Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Nacional de Desenvolvimento – FND, de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, de Amparo ao Trabalhador – FAT, Nacional de Saúde – FNS, Nacional de

Cultura - FNC, de Defesa da Economia Cafeeira - FUNCAFÉ, de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo – FDEPM, de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC, de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, de Estabilidade do Seguro Rural, da Marinha Mercante – FMM, além dos fundos que interessam à defesa nacional (parágrafo único).

O BNDES poderá, ademais, recomprar da União, respeitada a equivalência econômica, os créditos cedidos ao Tesouro Nacional, decorrentes de contratos firmados originalmente com base na Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001, mediante contrapartida de dação em pagamento de bens e direitos de sua propriedade, a critério do Ministro da Fazenda (art. 3º).

Foram apresentadas sete emendas à MP nº 414/2008.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

II.1 – Da admissibilidade

A urgência e relevância – que são requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência – podem ser inicialmente justificadas dada a peculiar situação criada com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, cuja estimativa de arrecadação para 2008 girava em torno de R\$ 40 bilhões, comprometendo a destinação de recursos orçamentários anteriormente previstos, essencial para a realização de investimentos que assegurem a sustentabilidade do processo de crescimento e à execução do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

O limite do crédito autorizado possibilita um incremento dos investimentos em cerca de 0,5% do PIB, que virá a se agregar aos 17,6% do PIB registrados em 2007. Esse incremento representa um acréscimo da ordem de 19,3% aos R\$ 64,9 bilhões desembolsados pelo Banco no ano passado,

propiciando que o BNDES chega a um patamar de aplicação da ordem de 2,5% do PIB esse ano, consolidando a posição do banco como o principal agente financeiro do governo em relação aos projetos de investimentos de longo prazo.

Considere-se, ainda, o efeito virtuoso sobre a economia nacional, gerado a partir dos investimentos estruturantes a que serão direcionados esses recursos adicionais, em termos da expansão e melhoria da infra-estrutura, e do aumento da capacidade instalada da indústria, respondendo ao crescimento da demanda interna e a eventuais estrangulamentos no comércio exterior.

Por estas razões, e tendo em vista o cumprimento do que estabelece o art. 62 da Constituição Federal e o que dispõe o § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002, somos pela admissibilidade da Medida Provisória nº 414, de 2008.

II.2 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

No que se refere à constitucionalidade e juridicidade, não se constata violações ao ordenamento vigente.

Saliente-se que a autorização para contratação da operação de crédito não tem natureza orçamentária, mas sim financeira, não se aplicando a ela o princípio da universalidade orçamentária. Aliás, a contratação das operações de crédito é uma das exceções ao princípio da exclusividade, consagrado no § 8º do art. 165 da Constituição. De toda a maneira, a União é que é a credora da operação, pelo que não carece de autorização orçamentária para a captação dos recursos. Tampouco se podem aplicar ao BNDES as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não se tratar de empresa estatal dependente. A LRF, a bem da verdade, ao tratar das operações de crédito – art. 32 -, estabelece, expressamente, que podem ser autorizadas através de lei específica, sem necessidade de constar na lei orçamentária ou em créditos adicionais.

No tocante à competência atribuída ao Ministro da Fazenda, não se está ferindo a competência do Senado Federal, conforme estatuído no inc. VII do art. 52 da Constituição, pois a este cabe definir os limites e as condições,

em termos gerais, aplicáveis a todos os Entes, e não as condições financeiras e contratuais específicas a cada operação. Ademais, a Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007, somente se aplica às empresas estatais dependentes.

Também não há reparos à técnica legislativa, bem como, no caso das emendas apresentadas, à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Diante disso, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 414, de 2008, e das emendas que lhe foram apresentadas.

II.3 – Da adequação orçamentária e financeira

Em termos gerais, verifica-se que a MP em comento atende, em termos gerais, as normas orçamentárias e financeiras estabelecidas no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária para o presente exercício financeiro, bem como às disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF.

O mesmo se aplica às emendas, exceto em relação à de nº 03, que propõe substituir a utilização do superávit financeiro pela emissão de títulos da dívida pública, pelo impacto provocado nos indicadores de composição da dívida estabelecidos no Plano Anual de Financiamento – PAF e na gestão da dívida pública, com o aumento da dívida bruta federal.

Ressalte-se que o superávit financeiro resulta da diferença entre o ativo e o passivo financeiros no balanço patrimonial, sem prejuízo das parcelas comprometidas com Restos a Pagar, vinculações constitucionais e vários Fundos. Portanto, o montante de R\$ 12,5 bilhões corresponde a um teto, e está condicionado à obtenção e disponibilização do superávit financeiro não comprometido.

Pela sistemática adotada, não se afeta a apuração do superávit primário, mantendo-se, assim, a meta constante do PPA. A despesa

decorrente do crédito será classificada como financeira, com retorno e remuneração para o Tesouro.

Além do mais, a possibilidade aberta com a recompra de créditos cedidos ao Tesouro Nacional pelo BNDES, ao amparo da MP nº 2.181-45/2001, admitindo-se, em contrapartida, a dação em pagamento de bens e direitos de sua propriedade, viabiliza a apropriação de mais recursos para investimento, no âmbito da Instituição.

Em resumo, nosso voto é pela adequação orçamentária e financeira da MP nº 414, de 2008, bem como das emendas apresentadas, à exceção da Emenda nº 03.

II.4 – Do mérito

Como já esclarece a Exposição de Motivos Interministerial nº 194, de 2007 – MF/MDIC, a alocação dos recursos previstos na MP nº 414, destinados ao BNDES, permitirão o financiamento de projetos de investimento a longo prazo – onde se destacam os do PAC -, que vêm reforçar o caixa do principal agente financeiro federal num momento de forte expansão do crédito e de demanda crescente por parte dos investidores privados. São precisamente os investimentos que vêm puxando o crescimento do PIB, o que é muito bom para a sustentabilidade do processo e para a estabilidade monetária, haja visto o incremento do consumo interno, também a taxas superiores às de crescimento do próprio PIB.

Nas condições previstas, a operação não compromete as metas de superávit primário; trata-se de concessão de empréstimo a agente financeiro, registrado como ativo da União, e não constitui medida de socorro, pois a situação econômico-financeira do BNDES é considerada satisfatória, se levados em conta os índices de eficiência, a estrutura de capital e os lucros líquidos (crescentes).

Além disso, a possibilidade de recompra de créditos cedidos ao Tesouro Nacional pelo BNDES, mediante dação em pagamento de bens e direitos de sua propriedade, viabiliza recursos adicionais para o Banco.

Deve-se ressaltar também o fato de que a fonte de recursos provém do superávit financeiro, que, sem comprometimento dos Restos a Pagar, das vinculações constitucionais e de vários Fundos, representa uma sobra de recursos, que se constitui no próprio limite dentro do qual o crédito poderá ser concedido.

É também oportuno lembrar que o mecanismo adotado por esta MP já foi utilizado sucessivas vezes, quais sejam na MP nº 59, de 15 de agosto de 2002, convertida na Lei nº 10.595, de 11 de dezembro de 2002 (para enfrentar os efeitos do chamado “apagão”), na MP nº 127, de 4 de agosto de 2003, convertida na Lei nº 10.762, de 11 de novembro de 2003 (Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de distribuição de energia elétrica) e na MP nº 347, de 22 de janeiro de 2007, convertida na Lei nº 11.485, de 13 de junho de 2007 (Caixa Econômica Federal).

Referentemente às demais emendas, destacamos o que seguinte.

- A Emenda nº 01, ao fixar uma taxa real de juros, desconsidera o custo de oportunidade do Tesouro Nacional, que deve estar associado, a cada momento, à taxa de captação de recursos pelo Tesouro.
- A Emenda nº 02, que pretende retirar do Ministro da Fazenda a prerrogativa de definir as condições da operação, confunde a competência específica daquela autoridade com as competências privativas para o estabelecimento de limites e condições gerais, de responsabilidade do Senado Federal.
- A Emenda nº 04, que revela a preocupação com a eventualidade de perdas decorrentes de operações de compra, recompra ou permuta de ativos, está contemplada pelo art. 3º da MP, ao garantir a equivalência econômica de tais operações.
- A Emenda nº 07, que pretende universalizar a oferta de financiamento, mediante a prévia publicação de edital convocando interessados a apresentarem projetos, está contemplada pelos princípios constitucionais

aplicáveis à Administração Pública de um modo geral, e especificamente no próprio estatuto do BNDES, art. 8º.

Quanto às Emendas nºs 05 e 06, embora revelem uma justa preocupação de seus Autores quanto ao aumento da participação das micro e pequenas empresas e da Região Norte na repartição do bolo de recursos disponibilizados pelo BNDES, é forçoso reconhecer que esse tipo de discriminação *a priori*, incondicional, retira flexibilidade às decisões e operações do BNDES, comprometendo a maior eficiência na alocação desses recursos. No caso da Emenda nº 05, é bom notar que os programas da Instituição não fazem restrição ao financiamento de micro e pequenas empresas, mas, dadas as condições de remuneração dos créditos do Tesouro, o Banco seria obrigado a arcar com o prejuízo resultante do diferencial de taxas de juros. Por outro lado, a eventual insuficiência de demanda *congelaria* parte do crédito disponível. Além do mais, as micro e pequenas empresas foram contempladas, em 2007, com desembolsos de R\$ 6.049 milhões, com valor médio de R\$ 87,3 mil. A remuneração básica do BNDES nas operações indiretas com micro, pequenas e médias empresas é de 1% ao ano, contra 3% nos demais casos. Essas empresas são também isentas da taxa de intermediação financeira, que, nos demais casos, é de 0,8% ao ano.

Especificamente em relação à Emenda nº 06, além dos demais argumentos de ordem geral, já mencionados, convém assinalar que a Região Norte já conta com seu banco estatal de desenvolvimento regional, o BASA, e o próprio BNDES já dispõe de programas que financiam os setores contemplados pela Emenda (produtores rurais e empresas agropecuárias, empresas de reflorestamento e de turismo ecológico).

Deve ser lembrado, ainda, que enquanto a Região Norte foi contemplada com 5% dos desembolsos do BNDES em 2007, em relação ao Nordeste há um compromisso do BNDES de aumentar a participação da Região nos financiamentos do Banco, até o fim do atual mandato, de modo que possa corresponder à proporção que o PIB da Região representa no total do Brasil. Isto equivale a dizer que a atual participação, de pouco mais de 8% no total dos desembolsos do BNDES, chegaria a algo próximo do dobro, mais de 14%.

Em suma com base em todo o exposto, votamos, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 414, de 2008, e pela rejeição das Emendas nºs 01, 02, 04, 05, 06 e 07, prejudicado o exame da Emenda nº 03, previamente rejeitada por incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira.

Sala das Sessões, em de abril de 2008.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES
Relator