



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.788-A, DE 2011 **(Do Sr. Mendonça Filho)**

Dispõe sobre a restrição de financiamento de operações de concentração econômica pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, pela rejeição (relator: DEP. JOÃO MAIA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei visa a restringir o financiamento de instituições financeiras federais oficiais a operações de concentração econômica.

Art. 2º O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal não poderão financiar, direta ou indiretamente, inclusive por meio de participações acionárias, operações em que:

I - duas ou mais empresas anteriormente independentes se fundem;

II - uma ou mais empresas adquirem, direta ou indiretamente, por compra ou permuta de ações, quotas, títulos ou valores mobiliários conversíveis em ações, ou ativos, tangíveis ou intangíveis, por via contratual ou por qualquer outro meio ou forma, o controle ou partes de uma ou outras empresas;

III - uma ou mais empresas incorporam outra ou outras empresas.

Parágrafo único. Excluem-se da vedação prevista neste artigo os atos de concentração econômica previstos nos incisos II e III em que, alternativamente:

I - todos os grupos econômicos adquirentes registraram, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou inferior a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais); ou

II - o grupo econômico adquirido tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou inferior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

III - mais de 80% do faturamento total do grupo econômico adquirido foi obtido com produtos fabricados e/ou serviços ofertados no exterior.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O capitalismo brasileiro é uma construção na qual as relações de mercado travadas no setor privado são fortemente influenciadas pelos interesses do Estado. De outro lado, os interesses do Estado também são fortemente condicionados pela dinâmica dos grandes grupos econômicos do setor privado.

São várias as conexões com diversas linhas de direção de causalidade. Vários grupos econômicos são proprietários comuns de grandes empresas em vários setores. O Estado possui interesses específicos nesses setores seja para a implementação de políticas públicas, seja para a extração de recursos que viabilize o financiamento de sua permanência no poder.

Sérgio Lazzarini denomina este arranjo de interesses recíprocos dentro do setor privado e deste para com o Estado de “capitalismo de laços” em seu recente

1

livro com o mesmo nome¹. Constitui “*um emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos....um modelo assentado no uso de relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse*”.

Como realçado pelo próprio autor, estas conexões não são obrigatoriamente negativas, pois dadas as instituições do país é possível que tais arranjos, em alguma medida, reduzam custos de transação e permitam a realização de investimentos que de outra forma não seriam viabilizados. Como destacado pelo autor “*inserida em uma complexa rede de laços, a sociedade consegue reduzir diversas “fricções” que, no limite, podem inviabilizar trocas econômicas*”.

Ainda sim, a mensagem do autor não é primordialmente otimista em relação a tal estado de coisas. E mesmo para um ardoroso defensor de boa fé de políticas industriais direcionadas a setores bem específicos, o cuidado deve ser constante. O risco é sempre que “*os laços criados podem rapidamente se tornar veículos de favoritismo, conluio e proteção não justificada*”. E o autor demonstra que o atual governo incrementou de forma significativa os laços de nosso capitalismo, elevando a interferência do Estado na seara econômica a níveis inéditos. A correlação deste reforço dos laços com os recursos originados nas empresas “enlaçadas” para o financiamento de campanhas políticas constitui distorção preocupante.

Lazzarini destaca que este reforço recente do “capitalismo de laços” no Brasil conta com a atuação dos chamados “conectores” de aglomerações. E um importante conector que tem sido instrumental no fortalecimento do “capitalismo de laços” no Brasil é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES. No sugestivo capítulo “Ligações Perigosas? O Entrelaçamento entre Capital Público e Capital Privado no Brasil”, Lazzarini aloca uma seção especial a este órgão com questionamentos sobre a política de alocação de recursos do banco.

Em particular, questiona o aporte de capital para financiar fusões e aquisições de efeito duvidoso sobre o bem estar. No setor de frigoríficos, um setor com condenação em cartel no CADE em 2008, foram destinados R\$ 3,7 bilhões. Na fusão Sadia-Perdigão destinou-se R\$ 750 milhões, em uma operação ocasionada por equívocos de gestão de derivativos da Sadia no exterior e com indicações de que sofrerá restrições pesadas ou mesmo a reprovação na análise concorrencial feita pelo CADE. No caso da fusão da Oi com a BrT, o BNDES entrou com R\$ 2,3 bilhões.

Na última “rodada de bondades”, o BNDES apareceu como o mais entusiasta apoiador da fusão das duas principais redes varejistas no setor de supermercados, Pão de Açúcar e Carrefour, com financiamento que poderia chegar a generosíssimos R\$ 4,5 bilhões!!

O BNDES tem trabalhado com a tese dos “Campeões nacionais” pela qual o Estado deveria sempre incentivar e apoiar a consolidação dos grupos econômicos de forma a ganharem escala e se tornarem supostamente mais competitivos

1

Lazzarini, Sérgio: “Capitalismo de Laços”. Elsevier Editora. 2011.

internacionalmente. No limite, o ideal do BNDES atual seria a criação de um “monopólio por setor”.

Este posicionamento do BNDES é o dual da total negligência do órgão com a concorrência e os seus benefícios tanto para a competitividade das empresas como para o bem-estar do consumidor brasileiro. Ainda que os grupos envolvidos já atuem com escala considerável, a tese é de que sempre é possível reduzir o custo unitário se fundindo. A concorrência doméstica por tal visão, ao contrário dos

ensinamentos do clássico de Michael Porter², seria contraprodutiva para gerar empresas mais fortes para a concorrência externa. Conforme o autor, expor as empresas à concorrência doméstica as tornaria mais, e não menos, competitivas no exterior. A arte de competir se aprenderia em “casa”. O isolamento da concorrência doméstica, pela fusão progressiva das empresas no setor, dirige as empresas a uma “zona de conforto”, que compromete sua capacidade de competir internacionalmente. Definitivamente, ser maior não implica ser melhor, conforme Michael Porter.

Ademais, a ação do BNDES ocorre como se a teoria clássica das estruturas de mercado não existisse: monopólios e mercados em concorrência precificariam da mesma forma por tal visão, levando à antiintuitiva conclusão de que estar nas mãos de apenas uma empresa ofertando determinado produto ou havendo vários concorrentes não faz qualquer diferença para o consumidor. Em geral, uma maior concentração de mercado está associada a preços maiores, menor qualidade e menor taxa de inovação tecnológica, com danos de toda a ordem para o consumidor e a sociedade.

Ainda que tais operações sejam justificadas do ponto de vista da eficiência econômica, tudo indica que o desembolso de recursos públicos é desnecessário, dado que a magnitude das empresas envolvidas certamente viabilizaria o aporte de recursos do setor financeiro privado, inclusive internacional. Como coloca o economista Armando Castelar *“recursos e subsídios (do BNDES) são majoritariamente dirigidos para grandes empresas algumas das quais detentoras de grau de investimento, como a CVRD e a Petrobrás. São recursos que simplesmente substituem o financiamento que poderia ser obtido com facilidade, e a um custo internacionalmente competitivo, junto aos bancos privados e mercado de capitais”*.

Ou seja, o BNDES tem atuado em concentrações com alto risco de danos à sociedade e ao consumidor, com dispêndio de escassos recursos públicos que poderiam ser utilizados em investimentos de maior retorno social como educação, saúde, estradas e saneamento, e cuja participação provavelmente não seria necessária para viabilizar o negócio.

O objetivo desta proposição é justamente restringir este poderoso instrumento de reforço do “capitalismo de laços” que é o financiamento de fusões e aquisições de grandes empresas pelos três principais bancos públicos, BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

2

“The Competitive Advantage of Nations”. The Free Press, 1990.

Note-se que ao vedar “financiamentos diretos e indiretos” estamos incluindo também a ação do BNDESPar que tem permitido ao Estado se inserir dentro da direção das empresas, o que tem distorcido as decisões de investimentos das empresas.

Naturalmente que a restrição não pode ser absoluta. Para empresas menores, além dos recursos alocados serem menores, reduzindo o custo de oportunidade de eventuais financiamentos, se torna bem mais plausível que uma fusão permita a ambas colher os frutos dos ganhos de escala. Utilizamos os mesmos critérios do Projeto de Lei da Concorrência que se encontra ao final de sua tramitação na Câmara dos Deputados, para definir o que é uma concentração que pode ou não ser financiada. Assim, é autorizado o financiamento de operações quando os grupos adquirentes tiverem auferido receita inferior a R\$ 400 milhões no ano anterior ou quando o grupo adquirido tiver auferido receita inferior a R\$ 30 milhões também no ano anterior.

Também entendemos ser plausível a hipótese de que quando firmas brasileiras adquirem firmas estrangeiras com atuação predominantemente no exterior pode facilitar a estratégia de entrada em mercados estrangeiros, incrementando a competitividade. Dessa forma, colocamos também como exceção à restrição de financiamento de bancos públicos, operações de aquisição de empresas em que 80% do faturamento total do grupo econômico adquirido tenha sido obtido com produtos fabricados e/ou serviços ofertados no exterior.

Em síntese, realizamos proposição que atenua o atual processo de reforço do “capitalismo de laços” ora em andamento no Brasil ao fechar uma importante fonte de recursos para fusões e aquisições pela ação dos bancos públicos. A restrição, no entanto, provê flexibilidade suficiente para financiamentos a operações de concentração menores que efetivamente viabilizem o alcance de economias de escala que reduzem custos e melhoram a competitividade da economia.

Contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste importante avanço institucional ora proposto.

Sala das Sessões, em 06 de julho 2011.

Deputado MENDONÇA FILHO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

LEI Nº 1.628, DE 20 DE JUNHO DE 1952

[\(Vide Lei nº 2.973, de 26/11/1956\)](#)

Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações

da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os títulos da dívida pública, a que se refere o artigo 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, serão emitidos com o nome de "Obrigações do Reaparelhamento Econômico" e vencerão juros à taxa de 5% (cinco por cento) ao ano, pagáveis semestralmente.

§ 1º Os títulos serão ao portador, do valor nominal uniforme de Cr\$ 1.000,00 (mil cruzeiros) e negociáveis em todas as Bolsas do País.

§ 2º A emissão das "Obrigações" será, feita em séries anuais, nunca inferiores a Cr\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de cruzeiros) cada uma, podendo o saldo de uma incorporar-se à série ou séries seguintes, observado o limite da emissão.

§ 3º É elevada para Cr\$ 12.500.000.000,00 (doze bilhões e quinhentos milhões de cruzeiros) a autorização para emissão de títulos, prevista no § 3º do art. 3º da Lei número 1.474.

Art. 2º O resgate das "Obrigações do Reaparelhamento Econômico" será efetuado, a partir do exercício seguinte ao de sua emissão, em 20 (vinte) prestações anuais, iguais, cada uma equivalente a 5% (cinco por cento) do valor nominal do título.

Parágrafo único. [\(Revogado pelo § 1º do art. 2º da Lei nº 2.973, de 26/11/1956\)](#)

Art. 3º A fim de assegurar o serviço regular de juros, amortizações e resgate, de que trata o art. 2º desta Lei, é criado um "Fundo Especial de Juros, Amortizações e Resgate das Obrigações do Reaparelhamento Econômico", que será constituído de taxas, sobretaxas, rendas ou contribuições, no todo ou em parte, que forem criadas por lei e resultarem de obras, serviços ou investimentos custeados, ampliados ou reaparelhados com o produto de receitas ou operações de crédito de que tratam esta Lei e as de nºs 1.474 (art. 3º) e 1.518.

Art. 4º Ao Fundo de que trata o art. 3º serão também recolhidas, respeitados os vínculos já em vigor, as taxas, sobretaxas, rendas ou contribuições existentes nesta data e destinadas a fins idênticos aos previstos nesta Lei e nas de nºs 1.474 (§ 1º do art. 3º) e 1.518, desde que se destinem a atender ao serviço de juros, amortizações e resgate dos encargos assumidos pelas respectivas entidades para custeio ou financiamento de programas ou projetos de reaparelhamento, ampliação ou fomento, nos termos das referidas Leis.

.....

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em tela restringe a possibilidade de o BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal financiarem, direta ou indiretamente, inclusive por meio de participações acionárias, determinados atos de concentração econômica.

O universo de atos de concentração atingidos pela restrição seriam todos aqueles que não se enquadrem em nenhuma das seguintes características:

- I - todos os grupos econômicos adquirentes registraram, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou inferior a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais); ou
- II - o grupo econômico adquirido tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou inferior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).
- III - mais de 80% do faturamento total do grupo econômico adquirido foi obtido com produtos fabricados e/ou serviços ofertados no exterior.

Além desta Comissão, a proposição foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões em regime de tramitação de ordinária. Não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A proposição em tela se baseia em um diagnóstico que nos parece bastante revelador do atual cenário da economia brasileira: a influência do chamado “capitalismo de laços” sobre a dinâmica da economia, processo muito bem apresentado por Sérgio Lazzarini em seu livro com o mesmo nome.

Em especial, concordo com o principal risco apontado de que “*os laços criados podem rapidamente se tornar veículos de favoritismo, conluio e proteção não justificada*”. De fato, compartilho da ideia que o capitalismo brasileiro carece de mais mercado e menos Estado na intermediação das transações econômicas.

Também acredito que o BNDES recentemente pode ter atuado de forma excessivamente liberal na concessão de empréstimos para a fusão de grandes empresas, o que além de poder ser questionado da perspectiva do uso de recursos da poupança forçada do trabalhador, também pode ser criticado em relação ao seu impacto na concorrência e, por conseguinte, na eficiência da economia.

Reconhecer a validade destas críticas, no entanto, não justifica criar uma restrição absoluta para o financiamento oficial de operações de concentração de maior envergadura. É muito razoável esperar que haja operações cujos ganhos de economias de escala e escopo e redução de custos de transação gerados pela integração vertical gerem incrementos líquidos de bem-estar que justifiquem o suporte de um banco público.

É muito difícil afirmar *ex-ante* que uma dada operação de concentração, apenas por envolver empresas grandes, seja negativa do ponto de vista do bem estar. Há setores em que a tecnologia e a demanda, de fato, restringem o número ótimo de competidores no mercado e uma fusão ou aquisição pode ser a saída para

direcionar o mercado para um resultado mais eficiente. A análise deve ser realizada caso a caso.

Nos casos nos quais a operação pode gerar dano inequívoco à concorrência, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) constitui órgão em perfeitas condições técnicas de efetuar esta avaliação. No caso da fusão entre a Sadia e a Perdigão, por exemplo, o CADE firmou compromisso com a empresa pela alienação de várias marcas, dentre outras obrigações, visando a manutenção do ambiente concorrencial. A intervenção foi calibrada para evitar os malefícios ao mesmo tempo que procurou manter os benefícios gerados pela operação na parte que não comprometia a concorrência. O fato é que uma das principais consequências negativas potenciais indicadas na proposição, o dano à concorrência, já é devidamente endereçada por um órgão com reconhecida capacidade técnica.

Aos bancos públicos, não cabe avaliar estes danos e muito menos orientar ou ter condicionada sua política de financiamento com base neles. Seria desvio de competência. Faz sentido a esta casa questionar a atuação destes entes quando houver indícios de que suas ações não estejam em sintonia com o incremento do bem-estar e eficiência econômicos. Mas estabelecer uma camisa de força com restrições absolutas, nos moldes da proposição em pauta, nos parece disfuncional.

Tendo em vista o exposto, somos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei 1.788, de 2011.

Sala da Comissão, em 21 de setembro de 2011.

Deputado JOÃO MAIA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 1.788/2011, nos termos do Parecer do Relator, Deputado João Maia.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Marcio Reinaldo Moreira - Presidente, Renato Molling - Vice-Presidente, Antonio Balhmann, Jânio Natal, João Maia, José Augusto Maia, Luis Tibé, Ronaldo Zulke, Zeca Dirceu, Afonso Florence, Ângelo Agnolin, Edson Ezequiel, Esperidião Amin, Guilherme Campos, João Bittar, Mandetta, Marco Tebaldi e Otavio Leite.

Sala da Comissão, em 31 de outubro de 2012.

Deputado MARCIO REINALDO MOREIRA
Presidente

FIM DO DOCUMENTO