

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 7, de 2016, de autoria do Senador Lasier Martins, que veda o sigilo nas operações de crédito do Banco Nacional do Desenvolvimento Social e Econômico.

RELATOR: Senador ATAÍDES OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei (Complementar) nº 7, de 2016, que altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para acrescentar-lhe o art. 10-A, dispondo que “não poderá ser alegado sigilo ou definidas como secretas as operações de apoio financeiro ao BNDES ou de suas subsidiárias, qualquer que seja o beneficiário ou interessado, direta ou indiretamente, incluindo nações estrangeiras”.

A justificativa do projeto aponta para a necessidade de impedir o capitalismo de compadrio, em que determinadas empresas são favorecidas em detrimento dos interesses do país.

Ressalta, ainda, a “existência de empréstimos feitos a outros países e cuja relação custo-benefício nos é desconhecida”.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A Proposta mostra-se constitucional e jurídica, pois não fere cláusulas pétreas nem subverte o conjunto dos preceitos relativos à organização político-administrativa do Estado brasileiro.

Igualmente não há ofensa nem à legalidade nem à regimentalidade, não havendo quaisquer razões formais que impeçam sua regular tramitação.

Quanto ao mérito da proposta, deve-se ressaltar a necessidade de se implementar um sistema mais transparente no Banco, em especial se tomamos em conta a dimensão da influência do BNDES sobre a economia brasileira.

Algumas informações nos ajudam a ter pé da importância dessa instituição.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social é uma empresa pública de propriedade integral da União. A instituição foi fundada em 1952, por meio da Lei Federal nº 1628/52, com sede na cidade do Rio de Janeiro. A sua estrutura corporativa é formada por um Presidente, Dr. Luciano Coutinho, um Vice-Presidente e sete Diretores. A principal missão do Banco é a de *“promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”*.



O BNDES possui duas subsidiárias integrais: Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e o BNDES Participações S.A. (BNDESPAR). Cada uma dessas empresas tem finalidades específicas, como será descrito abaixo. Há ainda o BNDES Public Limited Company (BNDES PLC), fundado em 2009, que atua como uma holding de investimentos, com o fim de viabilizar investimentos realizados por empresas brasileiras no exterior. Esse conjunto de empresas é conhecido como Sistema BNDES, que conta com 2.857 funcionários (Maio, 2014), e possui escritórios internacionais nas cidades de Montevideu, no Uruguai, Johannesburgo, África do Sul, e Londres, Reino Unido.

Desde a sua fundação, o Banco tem se tornado a principal fonte de crédito de longo prazo no país e instrumento indispensável para a implementação das políticas industrial e de infraestrutura no Brasil. Isso se dá por meio de apoio às micro, pequenas e médias empresas e pelo foco no investimento produtivo. Ademais, nos últimos anos, foram intensificados o apoio às exportações de produtos e serviços nacionais, bem como o suporte à internacionalização das empresas brasileiras que almejam expandir suas operações no exterior. No último Balanço Patrimonial de 31 de dezembro de 2014, os Ativos alcançaram o valor total de R\$ 877.219 bilhões e Patrimônio Líquido de R\$ 66.276 bilhões.

O FINAME, constituído em 1966, iniciou suas atividades com os seguintes objetivos: (i) atender às exigências financeiras da crescente comercialização de máquinas e equipamentos fabricados no país; (ii) concorrer para a expansão da produção nacional de máquinas e equipamentos, mediante facilidade de crédito aos respectivos produtores e aos usuários; (iii) financiar a importação de máquinas e equipamentos industriais não produzidos no país; e (iv) financiar e fomentar a exportação de máquinas e equipamentos industriais de fabricação brasileira. No final de 2014, os ativos do FINAME chegaram ao total de R\$ 193.644.151.000,00.

O BNDESPAR, por seu turno, foi constituído em 1982 com a finalidade de incentivar o mercado de capitais brasileiro e empresas



inovadoras. Atualmente, os seus ativos alcançam a cifra de R\$ 77.169.188.000,00. Essa subsidiária passou a ter relevância crescente nos últimos anos por meio de: (i) realização de operações visando à capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados; (ii) apoio a empresas que reúnam condições de eficiência econômica, tecnológica e de gestão; (iii) apoio ao desenvolvimento de novos empreendimentos; (iv) contribuição para o fortalecimento do mercado de capitais e administração de carteira de valores mobiliários.

O BNDES pode financiar tanto pessoas jurídicas (empresas de agropecuária, indústria, comércio ou serviços, cooperativas, associações civis ou fundações) quanto pessoas físicas (produtor rural, transportador autônomo de cargas e microempreendedor). Além disso, financia também a Administração Pública (municípios, estados e o governo federal). O Banco atua tanto por meio de operações diretas quanto indiretas, realizadas por instituições financeiras credenciadas. Dentre as operações diretas, destacam-se o financiamento a construção de hidroelétricas, plataformas, indústria e estádios esportivos. As operações indiretas incluem: construção civil, aquisição de veículos, de máquinas e equipamentos industriais e agrícolas, bem como auxílio a exportações. As operações diretas respondem por aproximadamente 40%, enquanto as indiretas alcançam 60% do total.

Conforme informações oficiais divulgadas pelo BNDES, a carteira total de crédito totalizou R\$ 591,6 bilhões em junho de 2014. No ano passado, a instituição desembolsou o valor de R\$ 188 bilhões em financiamentos, com 48% direcionados às Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs). Os empréstimos foram distribuídos por todas as regiões do país da seguinte forma: Norte (7%), Nordeste (13%), Sudeste (48%), Sul (20%) e Centro-Oeste (12%). O Banco tem como principais fontes de financiamento o Tesouro Nacional (53,7%), FAT (22,3%), PIS/PASEP (3,8%), FGTS/FI-FGTS (1,13%) e Recursos do Exterior (4,6%). O Banco registrou lucro líquido de R\$ 8,594 bilhões no exercício de 2014.



Alguns dados reveladores do perfil da carteira de empréstimos do Banco terminam por se nos afigurar pouco compreensíveis.

Observe-se, por exemplo, que dos R\$ 591,6 bilhões dispendidos pelo Banco em 2014, 249,7 bilhões estão concentrados nos dez maiores devedores (pouco mais de 50%), 160,8 bilhões foram destinados aos cinquenta seguintes maiores devedores (algo entorno de 25%), 93,5 bilhões nos seguintes cem maiores devedores (algo como 15%) e 87,5 bilhões, apenas 14% do total, foram destinados a todo o resto dos agentes econômicos. Parece haver um desequilíbrio claro aqui.

Outro dado que devemos levar em conta é que, mediante a edição sistemática de medidas provisórias, o Governo opera um orçamento paralelo voltado para o mercado através do BNDES.

Houve um aumento significativo da participação das empresas públicas na carteira de empréstimos do Banco, saltando de 16,6% do montante de crédito oferecido em 2008 para 37,1% dos recursos liberados em 2014.

Politicamente, o que está ocorrendo aqui é um aumento da intervenção estatal na economia independentemente da manifestação nesse sentido da maioria parlamentar.

É importante lembrar que apenas o poder legislativo federal representa a totalidade da população brasileira. A maioria, através de sua materialização no Executivo Federal não tem autoridade para tomar, sozinha e através de políticas de Governo, decisões que põem em xeque o equilíbrio entre sociedade civil e Estado.

Essa falta de transparência e controle gera situações em que a política pública de investimentos parece não surtir efeitos positivos. É o caso, por exemplo, do PSI – Programa de Sustentação do Investimento, onde o que se pode verificar foi que o elevado custo fiscal incorrido foi acompanhado por um desempenho medíocre do nível de investimento ao longo da vigência do programa.

Do ponto de vista da política econômica, é inegável, por exemplo, que o expressivo volume de recursos disponibilizados pelo Tesouro Nacional, por meio da emissão de títulos públicos, ou seja, aumento da dívida, impacta as contas do governo e tende a tornar a política monetária menos eficiente, indicando que o Banco Central deveria estabelecer juros básicos mais altos do que seriam na ausência desse custo fiscal.

No que concerne ao nível agregado de investimentos na economia brasileira, pode-se afirmar com segurança que, apesar do PSI e de todos os créditos subvencionados com recursos que não passaram pelo orçamento, a taxa de investimento, definida como a participação da Formação Bruta de Capital Fixo no PIB, permaneceu praticamente estagnada de 2008 a 2014.

O fato indiscutível é que o Banco assumiu um papel de protagonismo tão intenso como indutor do crescimento, que permanece aberta a questão da relação custo-benefício dessa ação.

A transparência é a condição fundamental para que sejam controladas a racionalidade e economicidade das decisões financeiras de operação do Banco.

A discussão mais fundamental parte do reconhecimento de que as operações subvencionadas pela União transferem renda do conjunto da sociedade para os tomadores daqueles recursos e essa conta deverá ser obrigatoriamente paga em algum momento.

Nesse contexto, do ponto de vista do controle social, o mínimo que se espera é que o Tesouro Nacional e o próprio BNDES tratem a questão com a máxima transparência.

A esse objetivo se dirige o presente Projeto de Lei.

