

Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ocorridas entre os anos de 2003 e 2015, relacionadas à concessão de empréstimos suspeitos e prejudiciais ao interesse público – CPI BNDES

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO SERGIO VIDIGAL

Criada por meio do Requerimento nº 14, de 2015, do Sr. Rubens Bueno e outros, a Comissão Parlamentar de Inquérito tem por objeto investigar, no prazo de 120 dias, supostas irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ocorridas entre os anos de 2003 e 2015, relacionadas à concessão de empréstimos suspeitos e prejudiciais ao interesse público.

Ressalte-se que grupo de trabalho criado no âmbito desta Comissão Parlamentar solicitou documentos ao BNDES, TCU e a outros órgãos competentes, os quais foram recebidos com demasiado atraso, comprometendo os trabalhos de apuração e investigação pretendidos por esta CPI no prazo que lhe fora destinado.

Apresentado requerimento deste parlamentar e de outros membros para prorrogação do prazo da Comissão por 60 dias, lamentavelmente deixaram eles de ser deliberados. Vale frisar que as prorrogações feitas pelo Presidente da Câmara dos Deputados, *ad referendum* do Plenário, por 15 e, posteriormente, 20 dias são insuficientes para a conclusão dos trabalhos da Comissão, sendo necessário, pois, conceder-lhe maior prazo.

Dentre as atividades pendentes da Comissão, cabe destacar a necessidade de investigar recentes fatos divulgados pelo Ministério Público Federal sobre dívidas de R\$ 400 milhões contraídas pelo empresário e pecuarista José Carlos Bumlai junto ao BNDES, decorrentes de empréstimos suspeitos e prejudiciais ao interesse público.

Força-tarefa da Operação Lava Jato, que culminou na prisão de Bumlai, identificou financiamentos concedidos pelo BNDES à São Fernando Açúcar e Álcool e à São Fernando Energia 1, empresas do pecuarista que integram grupo empresarial em situação pré-falimentar, o que contraria norma interna do Banco para a concessão de crédito.

Além disso, diversas incoerências foram constatadas nos documentos recebidos pela CPI, como um terreno dado em garantia por Bumlai nos contratos com o BNDES, que gira em torno de 1% do valor do empréstimo, não obstante o Banco exigir garantias de 100 a 130% do valor financiado. Cabe arguir como foi possível realizar contratos de empréstimo de valores tão significativos com garantia tão baixa. Some-se a isso o fato de que, por meio de aditivo ao primeiro contrato, o terreno foi posteriormente reavaliado em mais de 200 vezes em relação a seu valor inicial. Essa valorização espetacular também merece ser investigada pela CPI.

Presente à reunião da CPI realizada em 1º/12/2015, na condição de investigado, por força de liminar concedida em sede de *habeas corpus*, o Sr. Bumlai manteve-se em silêncio a todos os questionamentos que lhe foram feitos pelos membros da Comissão.

Outra questão a ser investigada diz respeito aos instrumentos para medir a efetividade dos financiamentos concedidos pelo BNDES, considerando que mais de 40% dos recursos da instituição são originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), impondo-se maior transparência à sociedade.

- Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

No sub-relatório da deputada Cristiane Brasil ela afirma que é importante destacar a Representação n.º. 017.751/2015 formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, pois nela são apontadas diversas irregularidades praticadas pelo BNDES na área internacional, o que provavelmente poderia também sugerir a investigação desta CPI se houvesse tempo hábil.

“Segundo a representação, todas as exportações de serviços de engenharia apoiadas pelo banco foram realizadas no âmbito do programa “BNDES” Exim Pós-Embarque”, que tem como fonte de recursos o Fundo de

Amparo ao Trabalhador — FAT. Consoante o artigo 239, § 1º, da Carta da República, pelo menos 40% desses recursos devem ser “destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor”, sendo esta parcela de recursos conhecida por FATConstitucional.

Não obstante o constituinte originário tenha determinado que é indispensável a adoção de critérios de remuneração que preservem os numerários do fundo, alega-se na representação que o BNDES está remunerando os recursos do FATConstitucional com valores bem abaixo da inflação, descumprindo, portanto, o mandamento constitucional e causando prejuízos ao próprio fundo e à União.

Consta também na representação que em contratos celebrados pelo BNDES com a República Dominicana para o financiamento de serviços de engenharia

- Contrato nº. 14.2.1236.1, firmado em 09/03/2015, tendo como interveniente a 23 Construtora Norberto Odebrecht S.A, e Contrato nº. 12.2.0630.1, firmado em 25/06/2013, com a interveniência da Construtora Andrade Gutierrez S.A - as taxas de juros fixadas são insuficientes para manter o valor dos recursos do FAT-Constitucional, estando abaixo da inflação.

Segundo afirmado, tendo em vista a diferença entre os juros fixados no contrato e a inflação do período, apenas no primeiro ano do Contrato n.12.2.0630.1, as perdas estimadas para o FAT correspondiam a US\$ 10.357.526,62 (resultado obtido aplicando-se a diferença entre o IPCA e a Libor sobre o saldo total do contrato).

Aplicando a mesma metodologia, o MP junto ao TCU estimou em US\$ 31.488.387,74 as perdas no primeiro ano do Contrato n. 14.2.1236.1. A perda estimada para o FAT em quatro anos, apenas tendo em vista estes dois contratos, segundo o órgão de controle, seria de US\$ 167.383.657,45 (R\$ 629.362.552,01 à taxa de câmbio de R\$ 3,76). No ponto, vale transcrever parte do teor da representação:

Importante lembrar que as estimativas aqui realizadas referem-se a apenas dois contratos de um total de 539 listados pelo BNDES. Mantida a média da proporção de perdas estimadas nos dois contratos (4,4749% a.a.) e considerando, para efeito de simulação, que seriam semelhantes às condições para o início de amortização, podemos estimar em US\$ 2,15 bilhões os prejuízos ao FAT-Constitucional nos quatro primeiros anos dos 539 contratos. A estimativa se fez necessária porque as perdas exatas só poderiam ser calculadas com os documentos cujo acesso vem sendo sistematicamente negado pelo BNDES.

A tese da representação é a de que, ao oferecer aos importadores (países contratantes) taxas de juros menores do que aquelas fixadas pelo constituinte originário, o BNDES impõe ao FAT e à União perdas financeiras elevadas, representadas pela atualização a valores menores do que a inflação e pelo custo de oportunidade em deixar de aplicar os recursos em outras operações no país.

Considerando que a maioria dos valores foi para países com baixos níveis de transparência e elevados níveis de corrupção, há dúvidas de que o BNDES esteja subsidiando países sem nenhum grau de investimento e com alta probabilidade de desvio de recursos públicos em benefício dos governantes daqueles países, e não da população, com a imposição de prejuízos diretos à população brasileira. A defesa do BNDES é no sentido de que a taxa de remuneração usada está prevista na Lei n.º. 9.365, de 1996, não tendo havido qualquer irregularidade. Neste caso, entendemos a posição do procurador, no entanto nos parece que não há contradição na medida em que a aquisição de moeda estrangeira forte indexada a taxa Libor é uma forma de preservar valor.

Outro fato que ficou claro diante dos documentos apresentados ao longo dos trabalhos é a falta de transparência no repasse de valores e a inexistência de estudos e mecanismos capazes de mensurar a efetividade dos recursos alocados. O que pode na prática impedir o sistema BNDES de cumprir a missão institucional que justificou sua criação”.

Mecanismos de efetividade

No relatório sub-setorial do deputado André Moura (PSC-SE) é ponderada a falta de mecanismos para medir a efetividade dos financiamentos concedidos pelo Banco.

“Desde 2007, os repasses do Tesouro ao BNDES ultrapassaram a soma de 450 bilhões de reais. No entanto, esse aumento de repasses não teve como contrapartida qualquer elevação na taxa de investimento do país que refletisse, desde então, que essa seria uma política sustentável e cujos frutos estariam sendo apropriados pela sociedade brasileira.

De fato, se em 2008 - quando começaram os repasses do Tesouro para o banco -, a taxa de investimento do país para a formação de capital bruto era de 19% do PIB, ela permaneceu inalterada nos anos seguintes, tendo fechado 2014 com o valor de 19,7%.

Uma das explicações para esse fenômeno apenas reitera um argumento sustentado ao longo desse sub-relatório: o BNDES não possui qualquer estrutura voltada a mensurar o grau de efetividade de sua atuação ou verificar, ao menos, o correto emprego dos recursos emprestados. De acordo com o economista Eduardo Gianetti da Fonseca, uma das possíveis explicações para a falta de reflexo do dispêndio público no fomento da atividade econômica na taxa de investimento do país estaria em que empresas tomaram crédito subsidiado do banco para fazer investimentos que já haviam programado, enquanto aplicavam os recursos próprios no mercado financeiro, a taxas muito maiores. Em outras palavras, o investimento que elas fariam, com o dinheiro que tinham em caixa, passou simplesmente a ser feito com financiamento do banco.

Analisando sob a ótica da geração de empregos nos setores que mais pesadamente receberam recursos do BNDES, percebemos que os resultados não foram tão positivos quanto pretende fazer crer a propaganda institucional do banco de fomento. Ainda que se alegue que o BNDES utiliza o MGE (Modelo de Geração de Empregos) para verificar o impacto de sua atuação na criação de postos de trabalho, é necessário ainda que haja mais transparência e estudos mais aprofundados, não apenas sobre a quantidade de empregos gerados, como também se identifique se a meta inicialmente programada foi cumprida. Diversos críticos à atuação do BNDES na geração de empregos afirmam que a instituição acompanha o nível de empregos durante e após os projetos que financia, compara o desempenho das

empresas que têm o cartão BNDES ativo com o dos concorrentes, além de outros indicadores. Ou seja, supostamente “faz o dever de casa”.

Porém, falta o essencial: falta-lhe controles democráticos sobre os estudos de efetividade; falta-lhe ainda definir, previamente a cada operação, quais os objetivos pretendidos, quais os custos previstos, quais os riscos ante oscilações do mercado, quais as metas globais do Banco. Pelos resultados obtidos pelo BNDES e pela BNDESPar, verificamos que a definição de prioridades pelas instituições tem sido tudo, menos racional e consistente. Um clássico exemplo da exposição desmedida do Banco ocorreu nos seus frustrados investimentos do Grupo “X”.

Grupo X

Recursos públicos fluíram em profusão para seus empreendimentos, sem que o poder público tivesse, em contrapartida, a estrutura de fiscalização e controle compatível com o montante investido. Reporta-se que bancos públicos têm capital emprestado (a juros subsidiados e com funding provido pelos contribuintes) ao grupo EBX, com o BNDES exposto em R\$ 4,9 bilhões (de um total de empréstimos de R\$ 10,4 bilhões) e a Caixa Econômica Federal em R\$ 1,4 bilhão. No que toca a esse sub-relatório, esclarecemos que apenas o BNDESPar aplicou, adicionalmente, outros R\$ 500 milhões no grupo EBX.⁹ Apesar de submetidos à fiscalização da CVM (Comissão de Valores Mobiliários) e da ANP (Agência Nacional do Petróleo), essas estruturas se mostram falhas em monitorar, prever ou conter a queda do Império “X”, e, com esta queda, a devassa no mercado acionário brasileiro e a possibilidade que os recursos públicos investidos junto ao grupo EBX não venham ser recuperados pelo Banco.

A combinação desastrosa de recursos emprestados em volume superior à capacidade de gestão do Banco, a completa falta de indicadores relativos a tais empréstimos e a inexistência de instituições judiciais e regulatórias suficientemente robustas e tecnicamente qualificadas propiciaram espaço para que o poder econômico e a influência política fossem, uma vez mais, usados para contornar leis e permitir que indivíduos ricos e politicamente influentes pudessem se apropriar da renda de contribuintes e acionistas minoritários de importantes companhias brasileiras.

Política de criação de Campeões Nacionais

Da mesma forma, há indícios claros de que a atuação do Banco promoveu a concentração de mercado (dentro da política de criação de campeões nacionais) e, indiretamente, o enriquecimento de indivíduos escolhidos por critérios pouco claros em outros setores da economia nacional. Há, ainda, outro grave desvirtuamento de mercado, promovido especificamente pela atuação da BNDESPar: ao empregar recursos públicos investindo em empresas com fácil acesso a linhas de financiamento junto a instituições financeiras privadas (ou seja, empresas grandes e bem consolidadas), o BNDES contribui para promover o travamento ao setor de financiamentos de longo prazo, uma vez que deixa para as instituições privadas o dever de assumir o risco de financiamento de empresas de menor porte e menos maduras. Trata-se, portanto, de uma interferência estatal que freia o mercado de capitais e inibe o avanço de fontes de financiamento privado, como debêntures e títulos corporativos de dívida.

Se, em 2003, a participação do BNDES no financiamento aos investimentos de empresas e famílias no Brasil era da ordem de 7,4% do total; em 2013 essa participação já havia sido catapultada para a faixa dos 20%. Há, por outro lado, diversos indícios de que o direcionamento de recursos para grandes empresas têm também a potencialidade de brechar a inovação no país. Isso porque, quando consideramos que tais recursos são escassos, a escolha por investir em empresas já consolidadas implica minguar recursos que poderiam ser destinados para empresas novas, com potencial de inovação tecnológica a ser desbravado.

Assim, a política industrial brasileira recente, ao proteger o setor industrial estabelecido e a escolha de campeões nacionais pelo BNDES, tem se mostrado extremamente equivocada. Isso porque, beneficiando grandes firmas já estabelecidas no mercado, o governo diminui a realocação da produção para as firmas novas e mais eficientes, que são, de fato, o grande motor do crescimento da produtividade e do bem-estar econômico e social.

De fato, pesquisas recentes apontam que empresas inovadoras que mais recebem incentivos do governo para gastos em P&D são aquelas de grande porte, ou seja, com mais de 500 empregados. E esta proporção dobrou ao longo do tempo (de 8% em 2001/2003 para 16% em 2005/2008). Como parte dessas empresas já se acomodou, a produtividade dos gastos em P&D é baixa e essa alocação equivocada diminui o crescimento da

economia como um todo. O resultado dessa política é que a proporção de empresas inovadoras, que realizam gastos em P&D, está diminuindo no Brasil e a produtividade industrial está declinando.

Conclui-se, pela existência de graves indicativos de que os recursos direcionados pelo governo para estímulo à inovação não estão sendo captados por aquelas empresas com maior potencial de inovação. Perguntamos, portanto: em que medida a atuação do BNDES e da BNDESPar tem alavancado a inovação no país? A resposta é clara: a atuação dessas instituições em nada tem favorecido o fortalecimento de empresas inovadoras e que investem em tecnologias disruptivas.

Concordamos com o economista Sérgio Lazzarini quando ele afirma que, dentre as medidas a serem adotadas para reformular o Sistema BNDES, a primeira delas deveria ser o condicionamento dos empréstimos - e, especialmente, dos subsídios - ao potencial impacto dos projetos. Isso porque, “como agente público, as alocações do banco devem trazer ganhos de produtividade e melhorias socioambientais além do que o mercado privado estaria disposto a fazer. (...) o banco como um todo, nas suas diversas atividades, deveria ser um investidor de impacto por excelência. Repasses deveriam ser condicionados a metas claras de impacto, e a sua continuidade condicionada a uma avaliação posterior atestando se o tomador alcançou ou não essas metas”.

Ressaltamos ainda que ao longo dos trabalhos foram apresentados pelos membros da Comissão 421 requerimentos, entre pedidos de informação e solicitações de oitivas, dos quais mais da metade – ou seja, 216 requerimentos – não foram sequer deliberados na Comissão. A despeito do encerramento da Comissão, dos 205 requerimentos aprovados, 30 não foram ainda atendidos. Cerca de 175 requerimentos foram considerados concluídos pela Secretaria da Comissão, apesar de que, no caso da requisição de informações, há muitos requerimentos ainda com informações incompletas.

Percebemos que prazo de duração da CPI foi claramente insuficiente levando em consideração a magnitude das atividades investigatórias que teriam que ser realizadas e a escassez de recursos humanos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados devido ao volume de trabalho atribuído a esta Consultoria.

É também inconcebível que uma CPI que objetivou investigar a atuação de um dos maiores bancos de fomento do Mundo tenha conseguido ouvir pouco mais que cinco testemunhas ligadas ao setor privado da economia. Pela ação da bancada situacionista, foi também impedida a convocação de representantes da JBS/Friboi, uma das empresas mais apoiadas pelo BNDES, e na qual o banco oficial detém uma participação acionária relevante. Isto apesar dos indícios de irregularidades nas operações do Banco com a Empresa, já levantados nas análises em curso no Tribunal de Contas da União.

A CPI não realizou nenhuma visita técnica a empreendimentos polêmicos financiados pelo Banco, ou reuniões técnicas na sede do BNDES, para conhecer e avaliar os sistemas de credenciamento, avaliação, acompanhamento e fiscalização de projetos da Entidade.

Diante da gravidade dos fatos divulgados após a participação do Presidente da instituição, Luciano Coutinho, em audiência pública promovida por esta Comissão, que envolvem enorme quantia de recursos do Banco, e considerando ainda a prisão de Bumlai, urge que esta Comissão aprofunde as investigações e que o Presidente do BNDES retorne à CPI, agora na condição de testemunha, para maiores esclarecimentos aos membros da CPI sobre esses contratos de empréstimo.

Considerações finais

Para concluir este voto em separado expomos ainda os argumentos do relatório final dos trabalhos da CPI do BNDES elaborado pelo deputado José Rocha (PR-BA). Argumentos que somados reforçam a tese de que o BNDES precisa aprimorar mecanismos de política e controle para medir com mais eficácia os reais ganhos do Banco no desenvolvimento do nosso país.

Os argumentos do relator contido no relatório final são suficientemente claros para que com o apoio dos membros desta Comissão, nosso voto seja pela continuidade dos trabalhos da CPI do BNDES, para que a Comissão disponha de prazo suficiente para a realização das investigações necessárias à elucidação dos fatos gravosos ao patrimônio público decorrentes de empréstimos suspeitos realizados pelo BNDES.

“DEFINIÇÃO DE OBJETIVOS E AVALIAÇÃO EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS Análise de efetividade

- O desempenho do BNDES não pode ser medido como se de um banco privado se tratasse. Embora tome forma de instituição financeira e, como tal, deva submeter-se à regulação bancária e de mercado de capitais, o BNDES é um executor de políticas públicas cujos fins não se confundem com a quitação dos financiamentos que concede. Apenas será possível assegurar que o dinheiro público aportado no banco não poderia receber finalidade mais produtiva caso sejam realizadas análises de custo-benefício e de efetividade das operações firmadas pela instituição.

- As metas para as operações do BNDES devem estar à disposição dos órgãos de controle.

- Estabelecer linhas de financiamento para projetos em ciência, tecnologia e inovação que estimulem pesquisa em regiões carentes de desenvolvimento, a exemplo do semiárido brasileiro, priorizando médios e pequenos empreendedores.

- Deve ser considerada a possibilidade de reserva de parte dos recursos disponíveis para o BNDES para que tais análises sejam produzidas, ainda que por órgãos que não estejam compreendidos na estrutura do banco estatal.

- O estabelecimento de alguns impedimentos à concessão de crédito pelo BNDES, de modo a evitar dúvidas ou suspeitas sobre a sua moralidade, também é uma medida a ser considerada. Cogita-se a viabilidade de se vedar a concessão de crédito pelo BNDES a empresas que, em determinado período anterior à apresentação de carta-consulta ao banco estatal, hajam contratado consultorias integradas por membros de partidos políticos, conselheiros ou diretores do Banco ou por seus cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.

- O BNDES e outros órgãos e entidades com capacidade institucional para análise de temas financeiros devem ter à sua disposição vias para debater, fundamentadamente, o acerto de diretrizes políticas estabelecidas por Ministérios, pela Camex e pelo próprio Conselho de Administração da

instituição financeira estatal, propondo alternativas mais adequadas ao alcance dos fins pretendidos pelo Estado.

AUTONOMIA DOS EXECUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E REGULAÇÃO Governança do BNDES

- Todas as normas internas do BNDES devem ser publicadas.
- O eventual descumprimento dessas normas deve ser fundamentado em manifestação disponibilizada aos órgãos de controle que a requererem. Por exemplo, decisões sobre antecipação de parcelas do financiamento para os tomadores, caso consideradas essenciais, devem ser acompanhadas de análise que justifique por que razão a medida é adotada, bem como os termos precisos em que se dará a antecipação.
- O BNDES deve orientar sua atuação a partir das prioridades de políticas públicas. O BNDES e os órgãos externos de regulação e auditoria devem construir mecanismos para evitar concessões de financiamento sujeitas a tráfico de influência e interesses.
- Para tal, o BNDES deve ter assegurado o fortalecimento de sua capacidade institucional e autonomia técnica que assegurem processos de decisão de alocação de recursos somente a projetos sustentáveis, no marco das prioridades de políticas públicas;
- Como instituição pública, o BNDES deve preservar e valorizar a disposição ao apoio a projetos de investimento, estimando, a partir das melhores técnicas, suas contribuições ao desenvolvimento, porém sem nunca comprometer a sustentabilidade financeira da instituição;
- O BNDES deve implementar programa de cooperação técnica anual com a CGU e o TCU, em torno de temas específicos e relevantes para as políticas públicas, principalmente aquelas associadas a modelagens de financiamento de projetos de infraestrutura e em temas associados a monitoramento e avaliação de economicidade e efetividade.
- Recomenda-se ao BNDES fortalecer seu plano de trabalho de efetividade, inclusive com a contratação de avaliadores externos, auditorias e consultorias independentes, de notório reconhecimento, para o monitoramento e acompanhamento de resultados de projeto que permitam a

aferição do êxito das 234 ações em relação às políticas públicas, a prestação de contas e, principalmente, o aprendizado interno para aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados pela instituição ao País.

- Para cada conjunto de políticas das quais participe o BNDES deve prestar contas de sua contribuição não somente em termos de desembolsos, mas e principalmente através de entregas tangíveis, principalmente de expansão de capacidade, que os projetos financiados prometem ao país.

- A estrutura administrativa do BNDES, hoje dividida entre Rio de Janeiro e Brasília, deve ser transferida para a Capital, de modo a facilitar a coordenação das atividades operacionais do Banco às estratégias definidas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e pelo Ministério da Fazenda, a exemplos da bem-sucedida experiência com os demais bancos públicos federais.

- Recomenda-se ao BNDES a abertura de conta específica para recebimento de recursos originários de operações que dizem respeito a cada projeto ou contrato financiado com dinheiro público. Isto objetiva aprimorar a transparência, permitindo a investigação e o rastreamento da aplicação desses recursos.

- Recomenda-se modificações nos processos de governança do banco de modo a permitir a perfeita aferição da conveniência do investimento de recursos públicos em cada empreendimento - sugestão da deputada Cristiane Brasil.

- Recomenda-se a adoção de práticas institucionais de avaliação da efetividade do financiamento dos empreendimentos, no que concerne ao atingimento dos alvos traçados com sua concessão, bem como das externalidades (positivas e negativas) decorrentes da atuação do banco - sugestão da deputada Cristiane Brasil.

- Recomenda-se ao BNDES que os projetos financiados com recursos referenciados em TJLP sejam destinados a programas do setor público.
Conselho de Administração

- As atribuições do Conselho de Administração devem ser definidas de modo mais preciso do que aquele previsto no Estatuto.

- As atas de suas reuniões devem ser publicadas, com supressão de informações sigilosas.

- Decisões relativas à alocação de recursos públicos devem ser fundamentadas com a indicação dos seus objetivos, de modo a permitir a avaliação periódica dos resultados alcançados pela instituição financeira.

- A capacitação técnica dos conselheiros deve ser compatível com as funções a serem por eles exercidas. Os conselheiros do BNDES devem estar sujeitos a todas as exigências previstas na Resolução CMN nº 4.122, de 2 de agosto de 2012, inclusive a aprovação de seu nome pelo Banco Central, que atestará o preenchimento dos requisitos considerados necessários para a posse e o exercício de cargos em órgãos estatutários.

- O Conselho de Administração do BNDES deve aprovar e avaliar a execução de Planos Estratégicos que estejam alinhados com as prioridades de políticas públicas;

- Pelo seu caráter estratégico, de principal instituição financiadora de projetos de desenvolvimento do País, o Conselho de Administração do BNDES possui, ao mesmo tempo, características singulares e relevantes. Singulares por o BNDES ser uma instituição de Estado, executora de políticas públicas e ao mesmo tempo, dever seguir os preceitos da Lei de Sociedades Anônimas. Relevantes por, neste marco singular, o CA ter o dever de assegurar o alinhamento entre as prioridades públicas e os objetivos dos Planos de Trabalho do BNDES.

Assim o CA BNDES deve:

- reforçar atividades que assegurem a construção sólida de Planos de Trabalho;

- orientar que a Administração do BNDES dê ampla visibilidade de suas prioridades e políticas operacionais assim como os procedimentos de avaliação de projetos;

- fortalecer suas atividades de monitoramento e acompanhamento dos Planos de Trabalho;

- acompanhar com atenção a utilização de recursos públicos do BNDES para assegurar sua economicidade e efetividade.

- O Poder Executivo, no marco de suas competências, deve indicar para o Conselho de Administração do BNDES pessoas de reputação ilibada e comprovada competência e conhecimento de assuntos relacionados ao financiamento do desenvolvimento, que não mantenham relacionamentos com potenciais clientes ou mutuários privados que possam configurar conflito de interesse;

- Entre os dez nomes indicados pelo Poder Executivo, pelo menos a metade deveria ser de pessoas não ligadas a cargos executivos públicos.

- A aplicação de recursos do BNDES demanda atenção de seu Conselho de Administração. No marco de suas atribuições, definidas pela Lei de Sociedade Anônimas, este órgão deve assegurar que a alocação de recursos e os projetos aprovados pela Diretoria seguem, estritamente, as diretrizes estratégicas da instituição, as políticas operacionais e os limites das políticas de risco de crédito. Diretoria

- Devem ser adotados instrumentos de isolamento político para os diretores e suas decisões. Atualmente, nos termos do Estatuto do BNDES, os diretores são nomeados pelo Presidente da República e podem ser exonerados livremente a qualquer tempo.

- A possibilidade de revisão de decisões da diretoria pelo Conselho de Administração, prevista no estatuto, deve ser repensada. Em possível novo modelo, o Conselho de Administração poderia anular decisões da Diretoria, mas não decidir em seu lugar. A anulação das decisões dependeria de fundamentação que indicasse a desconformidade da ação dos administradores da instituição com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho. Dessa maneira, a Diretoria deveria retomar a análise da matéria, enfrentando os argumentos apresentando órgão de deliberação superior. Remuneração de empregados e conflitos de interesses.

- No caso do BNDES, idealmente, o componente variável da remuneração recebida pelos seus empregados deveria observar não os lucros da instituição, mas seu desempenho quando considerada a geração de externalidades, dado que nelas reside a justificativa para a manutenção da

entidade. Enquanto não forem utilizados esses tipos de métricas ou referenciais, é desejável que a remuneração dos empregados do Banco, se pretenderem seguir modelos adotados na iniciativa privada, passe a observar as melhores práticas internacionais, reconhecendo a necessidade de enfrentamento de possíveis focos de conflitos de interesses. Os tópicos abaixo enfrentam essas questões.

- Mecanismos de remuneração devem ser sensíveis ao horizonte temporal dos riscos assumidos em decorrência de determinada operação. Esse é uma das orientações do Comitê de Estabilidade Financeira da Basileia⁸⁵ (Financial Stability Board ou FSB), referendada pelo Fundo Monetário Internacional⁸⁶. É preciso evitar que executivos aprovelem operações de longo prazo pensando apenas em resultados imediatos, ainda que, no longo prazo, a contratação possa ser prejudicial para a instituição financeira em que trabalham.

- A componente variável dos ganhos salariais do BNDES não pode ter apenas como referência parâmetros de lucro financeiro, à semelhança de instituições privadas. Sendo instituição de Estado o BNDES deve implementar uma política de ganhos variáveis que esteja relacionada com seus objetivos estratégicos, alinhados às prioridades de política pública.

BNDESPAR

Veja-se o documento publicado no seguinte endereço eletrônico: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_0904b.pdf.

De acordo com o Fundo Monetário Internacional, bancos em que a remuneração de executivos depende em maior medida no desempenho de longo prazo apresentam menores níveis de assunção de risco. Veja-se: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/POL100114B.htm>, onde se lê: “a remuneração variável deve ser diferida no tempo e incluir cláusulas clawback, que são cláusulas contratuais que podem forçar administradores a devolver bônus passados em determinados casos, por exemplo, quando suas decisões causem perdas no longo prazo” (tradução livre do inglês).

- Consideramos recomendável a realização de auditoria de natureza operacional pelo TCU para avaliar a governança das operações realizadas pela BNDESPAR.

- A BNDESPAR deve reforçar seu caráter de contribuinte estratégico para os resultados do Sistema BNDES, explicitar suas prioridades e as externalidades a elas associadas e acompanhar e monitorar o resultado de suas aplicações em renda variável.

- Sendo seu principal instrumento de investimento de risco, em renda variável, a BNDESPAR deve assegurar: • a explicitação clara e transparente de suas prioridades; • as externalidades esperadas dos investimentos em renda variável; • o monitoramento e avaliação dos resultados de suas aplicações.

- A BNDESPAR deve explicitar uma política de conselheiros que contribua para fortalecer a governança em suas empresas investidas e as externalidades esperadas em seus critérios de aplicação de recursos;

- A Política de Renda Variável do BNDES deve explicitar, de modo inequívoco, as externalidades esperadas de seus investimentos. A instituição deve monitorar e avaliar os impactos destes investimentos para aferir o êxito de suas ações, a prestação de contas e, principalmente, o aprendizado interno para aumentar a eficiência e a qualidade dos investimentos em renda variável e sua contribuição aos objetivos estratégicos do BNDES.

Camex

- Consideramos recomendável a realização de auditoria de natureza operacional pelo TCU, para avaliar a governança de políticas públicas relativas ao comércio exterior desenvolvidas no âmbito da Camex.

- A CAMEX enquanto câmara ministerial de comércio exterior deve explicitar os objetivos da política de exportações e importações do país, em particular as prioridades para o financiamento das exportações e dar orientações ao COFIG para que este atue de modo ágil, eficiente e efetivo.

239

- O BNDES deve escolher o Brasil como fórum para dirimir desavenças em projetos de exportação. No mínimo, o BNDES deve negociar com os clientes importadores, sejam eles entidades privadas ou públicas, a eleição de um terceiro fórum e que este seja amplamente reconhecido como fórum neutro e eficaz. ABGF

- A Agência Brasileira de Fundos Garantidores e Garantias e os fundos por ela administrados devem estar submetidos a regras prudenciais e/ou atuariais tão rigorosas quanto aquelas aplicáveis a agentes econômicos que, assim como eles, estão expostos a risco de crédito. Tal medida é importante para evitar exposição exagerada do Tesouro Nacional, o que pode comprometer as contas públicas e a estabilidade econômica nacional.

- O Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), sendo o órgão que define parâmetros para a execução de financiamentos à exportação pelo BNDES e de garantias do FGE, deve nortear-se pelas melhores práticas de seus congêneres internacionais e implementar ações que assegurem a agilidade, a eficiência e a efetividade de seus instrumentos de apoio.

CONTROLE E TRANSPARÊNCIA Órgãos de controle estatais

- A Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União devem receber todas as informações necessárias a que, no âmbito de suas respectivas competências, avaliem as atividades do banco estatal. Informações sensíveis devem ser repassadas àqueles órgãos com transferência de sigilo. Sobre o tema, acolhemos a sugestão do Deputado André Moura acerca da apresentação de projeto de lei complementar que altere a Lei Complementar nº 105, de 2001, para 240 excetuar do dever de sigilo o repasse aos órgãos de controle de informações envolvendo operações de financiamento e crédito realizadas pelo BNDES.

- O BNDES e o TCU devem implementar um plano de cooperação técnica pró-ativo e preventivo que antecipe e indique caminhos para o efetivo financiamento do desenvolvimento brasileiro

- É necessário avançar para uma nova etapa no relacionamento do BNDES com o TCU, uma vez superada as questões relativas à transferência de sigilo do BNDES para o TCU, assumindo, o BNDES o compromisso de prontidão na resposta às demandas do TCU e o TCU, por sua parte, a responsabilidade e o compromisso de manutenção do sigilo transferido. Esta nova etapa deve ser marcada por dois componentes: cooperação e antecipação. Cooperação no sentido das duas instituições buscarem a complementariedade e as sinergias a partir dos mandatos de cada um tendo como referência a contribuição de cada uma ao desenvolvimento brasileiro.

Antecipação no sentido de serem explicitados, estudados e modeladas respostas efetivas e implementáveis para enfrentar a complexidade crescente das modalidades do financiamento do desenvolvimento.

- Para tal recomenda-se a elaboração e implementação de um acordo de cooperação técnica anual, baseado no Plano Estratégico do BNDES e nas prioridades do TCU que contenha um plano de trabalho específico e monitorável pelas duas partes.

- O BNDES deve acordar com a CGU procedimentos de transferência de sigilo e implementar um plano de cooperação técnica pró-ativo e preventivo que antecipe e indique caminhos para o efetivo financiamento do desenvolvimento brasileiro.

- Uma vez definida a pertinência legal de transferência de sigilo do BNDES para o TCU o BNDES deve envidar esforços para, no curto prazo, ter e implementar semelhante procedimento com relação à CGU.

- Uma vez vencida esta etapa é necessário avançar para um novo estágio no relacionamento do BNDES com a CGU, à semelhança do TCU. Esta nova etapa deve ser marcada por dois componentes: cooperação e antecipação. Cooperação no sentido das duas instituições buscarem a complementariedade e as sinergias a partir dos mandatos de cada um tendo como referência a contribuição de cada 241 uma ao desenvolvimento brasileiro. Antecipação no sentido de serem explicitados, estudados e modeladas respostas efetivas e implementáveis para enfrentar a complexidade crescente das modalidades do financiamento do desenvolvimento.

- Para tal recomenda-se a elaboração e implementação de um acordo de cooperação técnica anual, baseado no Plano Estratégico do BNDES e nas prioridades da CGU que contenha um plano de trabalho específico e monitorável pelas duas partes. Análise de custos dos projetos financiados detalhada

- Maior atenção deve ser despendida para a análise de custos dos projetos financiados pelo BNDES. As rubricas apresentadas pelos candidatos a tomar crédito – por exemplo, “serviços” – devem ter seus componentes discriminados, de modo a possibilitar avaliações internas do BNDES e o

trabalho dos órgãos de controle. A definição de procedimentos quanto a este ponto pode ser feita em conjunto por BNDES e TCU.

ÓRGÃOS DO SISTEMA FINANCEIRO DE RELACIONAMENTO COM BNDES E ASPECTOS FISCAIS

- O CMN, através de sua secretaria executiva, o BACEN, deve explicitar e justificar a racionalidade e os resultados esperados de seus normativos relativos ao BNDES.

- Com efeito, mais além de zelar pela higidez e pela observância das regras de prudência bancária, o CMN e o BACEN devem observar as condições e características diferenciadas do BNDES na sua qualidade de banco de desenvolvimento que precisa estar sintonizado as prioridades das políticas públicas de longo prazo, democraticamente estabelecidas. Esse caráter de instrumento de financiamento público vinculado a prioridades nacionais e sociais requer que a regulação conciliem os objetivos de prudência com a missão de promoção do desenvolvimento, de preenchimento de falhas de mercado e de geração de externalidades positivas para a sociedade.

- O Tesouro Nacional deve explicitar não somente os custos mas também os benefícios esperados de empréstimos concedidos ao BNDES

- Com efeito o custo financeiro correspondente a diferença entre as taxas de captação do tesouro nacional e a TJLP que remunera os empréstimos feitos ao BNDES é de aferição fácil e direta. Esses custos tenderão a cair a medida em que a taxa SELIC possa vir a ser reduzida no futuro em função da queda esperada da inflação.

- De outro lado, ao operar com recursos emprestados pelo tesouro nacional o BNDES recorrentemente gera lucros, paga dividendos e recolhe impostos. Além desses benefícios diretos para as receitas da União, os financiamentos do BNDES para projetos de investimento produtivo também geram recolhimentos de impostos e contribuições.

- Esses efeitos positivos para as receitas públicas (benefícios diretos e indiretos) são aferíveis e podem mitigar substancialmente (ou mesmo anular ou suplantar) os custos financeiros anteriormente mencionados. Uma

avaliação justa deve, portanto, considerar o balanço entre os custos financeiros e os benefícios tributários e fiscais gerados para o tesouro nacional.

- Já está em vigor a determinação para que o Tesouro Nacional demonstre os custos dos empréstimos realizados ao BNDES.

- No entanto, é necessário avançar neste procedimento de prestação de contas:

- Com relação aos seus custos, como estes serão incorridos também no futuro é necessário que o Tesouro Nacional produza simulações com hipóteses alternativas para as premissas e parâmetros utilizados;

- Com relação aos benefícios o Tesouro Nacional deve avançar nesta direção e demonstrar os ganhos potenciais, principalmente de natureza fiscal, com relação à adicionalidade permitida por estes empréstimos e com relação aos efeitos fiscais diretos e indiretos dos investimentos realizados”.

Sala da Comissão, em 23 de fevereiro de 2016.

**Deputado Sergio Vidigal
(PDT/ES)**