



SENADO FEDERAL

REQUERIMENTO Nº 996, DE 2013

Nos termos do § 2º do art. 50 da Constituição Federal, combinado com o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, requiero sejam prestadas, pelo Senhor Ministro de Estado da Indústria e Comércio Exterior, no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), informações sobre o relacionamento fiscal e financeiro entre o Tesouro Nacional e o BNDES:

1. Quantos aportes o Tesouro Nacional fez no BNDES desde o ano de 2002 (inclusive) até a presente data? Em quais datas e através de que instrumento (concessão de crédito ou instrumento híbrido de capital e dívida)?
2. Quais foram os respectivos valores aportados? Quais são as características dos títulos emitidos pelo Tesouro para fazer frente a essas concessões de crédito?
3. Em 2010, após a concessão do empréstimo de R\$ 100 bilhões pela União ao BNDES, em 2009, o Banco publicou o seguinte estudo na Revista do BNDES nº 33 (junho de 2010):

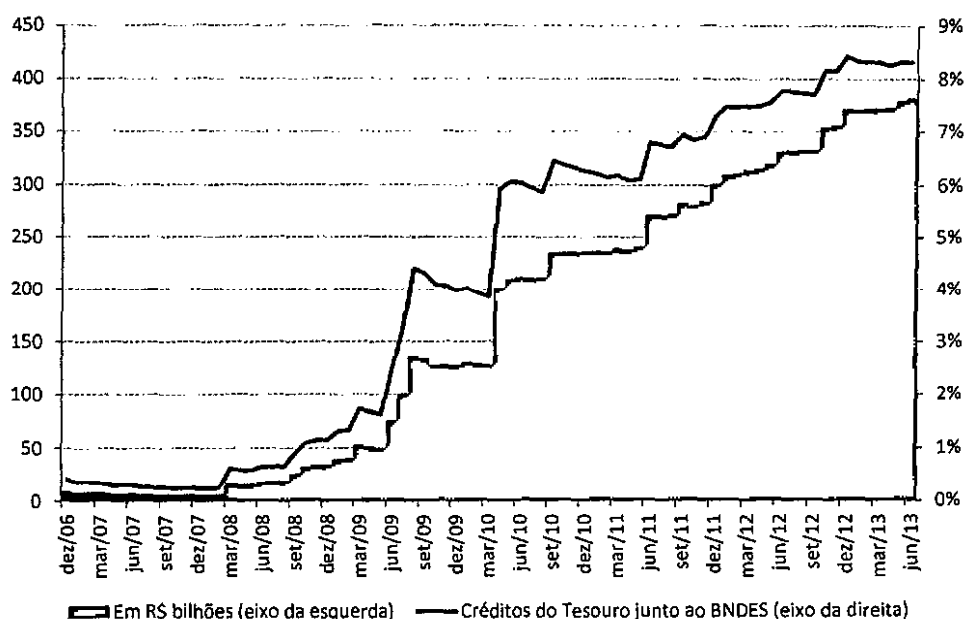
“O papel do BNDES na alocação de recursos: avaliação do custo fiscal do empréstimo de R\$ 100 bilhões concedido pela União em 2009”
(http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3301.pdf), de Thiago Rabelo Pereira e Adriano Nascimento Simões.

O estudo argumenta que os efeitos econômicos indiretos gerados pelos empréstimos levariam a um aumento da arrecadação tributária, o que compensaria os efeitos dos custos fiscais associados ao subsídio implícito a essas operações. Entretanto, o crédito total do Tesouro junto ao BNDES atingiu

a marca de mais de 8% do PIB, ao tempo em que os indicadores econômicos, principalmente no tocante aos investimentos, frustraram as expectativas do governo federal – que preconizara, ao início do atual mandato presidencial, a marca de 24% do PIB para a formação bruta de capital fixo em um horizonte de quatro anos. Apesar do contido neste estudo não representar, necessariamente, o posicionamento da instituição, perguntamos: Qual a posição do Banco, hoje, sobre a avaliação contida no referido estudo? Ela se aplica aos demais aportes realizados desde 2010 até a data atual?

4. A abertura da dívida líquida do setor público, conforme divulgada pelo Banco Central do Brasil (<http://www.bcb.gov.br/?DIVIDADLSP08>) revela que houve uma mudança clara na política de concessão de empréstimos do Tesouro ao BNDES, a partir de fevereiro 2008, quando a posição dos créditos do Tesouro junto ao BNDES saltou de 0,2% do PIB para 0,6% do PIB, em março daquele ano, atingindo a posição de 8,3% do PIB em junho de 2013 (figura 1). O que explica essa mudança, do ponto de vista das políticas do BNDES?

**Figura 1: Evolução dos créditos concedidos ao BNDES entre 2006 e 2013
(em % do PIB e em R\$ bilhões)**



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

5. De que forma essa expansão fiscal teria ajudado a produzir maior nível de investimentos nos últimos anos? O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior ou o próprio BNDES têm métodos para avaliar a eficácia (grau de sucesso) e a eficiência (relação de custo e benefício) dessa política, que custa ao erário, em média, de R\$ 12 bilhões a R\$ 15 bilhões ao ano, isto é, o equivalente a um orçamento anual do Programa Bolsa Família, quando se considera o diferencial entre os juros dos empréstimos e o custo médio da dívida emitida pelo Tesouro?

6. Qual o fluxo de pagamento anual recebido pelo BNDES do Tesouro para fins de equalização de juros dos financiamentos concedidos, desagregados por programa no período de 2002 e 2012?
7. Há necessidades de futuros aportes do Tesouro para honrar os compromissos do BNDES com operações já contratadas? Se sim, em quais montantes e em que período deverão ocorrer os aportes?
8. Quais os valores anuais repassados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao BNDES, a partir do exercício de 2002 (inclusive) até 2012?
9. A trajetória dos pagamentos de dividendos pelo BNDES ao Tesouro tem crescido nos últimos anos. Os valores expressos no quadro 1 ajudam a ilustrar a evolução dessa receita primária do governo central, conforme dados divulgados no site do próprio Tesouro:

Quadro 1: Receitas de dividendos da União (em % do PIB e em R\$ bilhões)

Discriminação	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB
DIVIDENDOS	7,0	0,26%	13,4	0,44%	26,7	0,82%	22,4	0,59%	20,0	0,48%	28,0	0,64%
Banco do Brasil	1,6	0,06%	1,8	0,06%	2,3	0,07%	3,3	0,09%	2,6	0,06%	3,0	0,07%
BNB	0,1	0,00%	0,2	0,01%	0,1	0,00%	0,3	0,01%	0,2	0,01%	0,1	0,00%
BNDES	0,9	0,03%	6,0	0,20%	11,0	0,34%	10,1	0,27%	6,9	0,17%	12,9	0,29%
Caixa	1,0	0,04%	2,1	0,07%	2,6	0,08%	3,9	0,10%	3,7	0,09%	7,7	0,17%
Correios	0,3	0,01%	0,4	0,01%	0,4	0,01%	0,1	0,00%	1,7	0,04%	0,8	0,02%
Eletrobrás	0,1	0,00%	0,3	0,01%	4,3	0,13%	0,7	0,02%	0,5	0,01%	0,7	0,02%
IRB	0,0	0,00%	0,1	0,00%	0,2	0,01%	0,1	0,00%	0,1	0,00%	0,1	0,00%
Petrobras	2,6	0,10%	2,2	0,07%	5,3	0,16%	3,2	0,09%	3,3	0,08%	1,9	0,04%
Demais	0,3	0,01%	0,3	0,01%	0,5	0,02%	0,7	0,02%	0,8	0,02%	0,7	0,02%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Qual o fluxo de dividendos que o BNDES deverá pagar ao Tesouro em 2013? Quais as justificativas para a alteração do estatuto do BNDES, conforme decreto nº 8.034, em artigo abaixo transcrito? De que forma a saúde financeira do Banco será afetada pela decisão de transferir recursos, via dividendos, para o Tesouro, que deveriam inicialmente compor as reservas para aumento de capital e ou composição de margem do BNDES?

“Art. 1º O Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 25.

§ 6º Poderá ser realizado pagamento de dividendos complementares antes que as Reservas de que tratam os incisos IV e V do caput tenham atingido os limites previstos, mediante decisão do Ministro de Estado da Fazenda.

§ 10. As reservas de que tratam os incisos IV e V do caput poderão deixar de ser constituídas e seus saldos distribuídos a título de dividendos, desde que sejam compensados por instrumentos que possam ser utilizados como capital para fins de apuração das normas bancárias, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil. (NR)''

(http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2013/Decreto/D8034.htm)

10. Em setembro de 2010, a contabilização de receitas (R\$ 74,8 bilhões) e despesas (R\$ 42,9 bilhões) referentes à capitalização da Petrobrás, no âmbito do pré-sal, elevou o resultado primário do governo central em R\$ 31,9 bilhões (ou 0,9% do PIB). Em verdade, a receita advinda da cessão onerosa das reservas de petróleo foi registrada, de um lado, e a despesa pela capitalização, de outro. Quando acessamos o relatório anual da dívida pública federal de 2010, percebemos, no entanto, que houve uma concessão de crédito ao BNDES, naquele ano, da ordem de R\$ 24,75 bilhões (referente à Medida Provisória nº 505, de 2010), justificada pelo relatório da seguinte forma:

“Os títulos emitidos para o BNDES (R\$24,7 bi) e para a Petrobrás (R\$ 42,9 bi), no processo de capitalização da petroleira, foram posteriormente devolvidos ao Tesouro Nacional como meio de pagamento da cessão onerosa de direitos de exploração de petróleo, sendo cancelados.”

(https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/artigos/RAD_2010.pdf)

(quadro 2).

Neste caso, cabe uma explicação sobre qual o papel do BNDES no referido processo de capitalização. Por que o BNDES recebeu uma emissão direta do Tesouro para depois devolver como pagamento pelas reservas do pré-sal? Qual o ganho para o Banco de fomento nesta operação? Como ela se enquadra na sua estratégia econômico-financeira e quais as perdas (e ganhos, eventualmente) proporcionados pela participação do BNDES neste episódio? (Quadro 2)

Quadro 2: Emissões diretas do Tesouro em 2010

Programa	Instrumento Legal	Títulos Emitidos	Total Emitido (Milhões de R\$)
1. Operações com Contrapartida Financeira e Impacto no Estoque			
Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES	Lei nº 10.260/01	CFT-E	778,46
Total			778,46
2. Operações sem Contrapartida Financeira			
2.1 Sem Impacto no Estoque			
Permuta de Títulos - EMGEA	M.P. nº 2.196/01	LFT/NTN-B/NTN-F	332,64
Permuta de Títulos com a PETROS	Lei nº 10.179/01	NTN-B	16.310,35
Permuta de títulos com a CAIXA	M.P. nº 2.196/01	LTN	2.876,42
Permuta de Títulos - FGE	Lei nº 9.818/01	NTN-F	2.680,32
Subscrição de ações da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás*	Lei nº 12.276/10	LFT	42.927,85
Concessão de Crédito ao BNDES*	M.P. nº 505/10	LFT	24.753,54
Total			89.881,11
2.2 Com Impacto no Estoque			
Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	Lei nº 10.150/00	CVS	4.715,27
Programa de Financiamento às Exportações - PROEX	Lei nº 10.184/01	NTN-I	206,81
Reforma Agrária	Decreto nº 578/92 e M.P. nº 2.183/01	TDA	568,11
Concessão de Crédito - BNDES	Lei nº 11.948/09	LFT/LTN/NTN-F	80.000,00
Concessão de Crédito à CAIXA	M.P. nº 470/09	LTN	3.999,60
Concessão de Crédito ao BNB	Lei nº 12.249 e M.P. 513/2010	NTN-B	1.000,00
PROES	M.P. nº 2.192/01	LFT-B	24,00
Total			90.513,79
Total			181.173,36

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

11. Há custos inequívocos nas operações de crédito subsidiado realizadas pelo BNDES com recursos do Tesouro, que paga no mercado mais do que recebe do Banco. Por que esse custo não é explicitado, sob estimativa e metodologia adequadas, no Orçamento da União? O BNDES apura habitualmente esses custos? Se positivo, o Banco presta informações sobre o assunto ao Tesouro Nacional e ao Tribunal de Contas da União?

JUSTIFICATIVA

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem sido o principal agente de transformação, financiamento de projetos e empreendimentos que alavancaram o crescimento do Brasil, desde sua criação, em 1952. De lá pra cá, nenhum empreendimento de vulto com capital privado nacional foi implantado no país, sem o apoio da instituição.

Dos investimentos na indústria em siderurgia, no início dos anos 50, aos investimentos na indústria de aeroespacial, com a EMBRAER, nos anos 70, o Banco soube acompanhar as transformações do cenário internacional e dos modelos de desenvolvimento. Consolidou-se, portanto, como uma das principais instituições do Estado brasileiro, desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento de nossa economia.

O mercado tem um papel essencial a cumprir na geração de riqueza, de inovação, mas não é capaz de por si, dar respostas a todos os desafios que se apresentam para o desenvolvimento nacional. Sabemos que a estabilidade da moeda e a responsabilidade fiscal são componentes indispensáveis para alavancar o desenvolvimento, mas não são suficientes. Faz-se necessária a ação do estado para desenvolver e incentivar áreas estratégicas que sejam capazes de criar sinergias, incentivar e multiplicar a atividade privada. O BNDES é, de certa forma, fruto desta visão de que o Estado é responsável por demarcar o campo em que se dá a operação do mercado.

Infelizmente em um desvio de percurso, nos últimos 10 anos, a instituição assumiu um papel central na política econômica desenvolvida pelo governo federal que visa produzir resultados fiscais compatíveis com as metas de superávit assumidas pelo Ministério da Fazenda. De tal sorte as operações do Banco foram ampliadas que hoje passaram a representar um risco para equilíbrio das contas públicas.

Tornaram-se rotineiros aportes do Tesouro no Banco com consequente endividamento público, a fim de aumentar a capacidade de desembolso do BNDES – o Fundo de Amparo ao Trabalhador também figura como uma das principais fontes de receita. Não raro, porém, tais operações também têm resultado em distribuição de dividendos para seu acionista controlador e em repasses a outras instituições públicas, em movimentos triangulares incomuns.

Em algumas ocasiões, os dividendos distribuídos chegam a ser superiores aos lucros produzidos pelo Banco, no que pode ser considerada uma inversão das melhores práticas de governança e dos bons preceitos de solidez financeira. Os custos financeiros e orçamentários dos aportes nem sempre são bem conhecidos.

Sem dúvida alguma, o Brasil precisa do dinamismo e da competência técnica do Banco para alavancar setores da economia que não se desenvolveriam plenamente, se deixados a cargo da iniciativa privada. Mas, não podemos abrir mão da transparência como um valor fundamental para a boa gestão pública.

Ante o exposto, o presente requerimento objetiva obter informações que qualifiquem o debate no Congresso Nacional sobre o relacionamento fiscal e financeiro entre o Tesouro Nacional e o BNDES.

Sala das Sessões,



Senador AÉCIO NEVES

(À Mesa para decisão)

Publicado no **DSF**, de 30/8/2013.