

## **COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PRÁTICAS ILÍCITAS NO ÂMBITO DO BNDES**

Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a prática de atos ilícitos e irregulares, no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ocorridos entre os anos de 2003 e 2015, relacionados à internacionalização de empresas brasileiras

**Relator:** Deputado ALTINEU CÔRTEZ

### **VOTO EM SEPARADO**

(DA BANCADA DO PSOL)

Em 4 de fevereiro de 2019, foi apresentado pelo Deputado Vanderlei Macris à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados o Requerimento de Instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito (RCP) nº 2, de 2019, que teria “a finalidade de investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, ocorridas entre o ano de 2003 e 2015 e relacionados à internacionalização de empresas brasileiras”.

Cabe a esta Comissão apreciar o relatório da CPI, apresentado pelo Deputado Altineu Côrtes, designado relator neste colegiado, em 08 de outubro de 2019.

Manifestamos a nossa discordância com as conclusões do relatório apresentado pelo Deputado Altineu Côrtes, e registramos o nosso voto pela rejeição da matéria com base nas razões que passamos a expor.

Este voto em separado congrega a conclusão de que o relatório apresentado pelo Deputado Altineu Côrtes é a lídima demonstração de que os trabalhos da Comissão apresentam graves indícios de desvio de finalidade e, conforme a análise adiante irá demonstrar, acaba por descortinar o caráter ideológico e os interesses políticos e econômicos particulares que sustentam a recorrente tentativa de criminalização da política econômica do BNDES nos últimos anos.

Feitos esses esclarecimentos, passamos então às razões do nosso voto.

### **1. Considerações gerais sobre a política econômica do BNDES entre o ano de 2003 e 2015**

Esta CPI teria, ao menos em tese, “a finalidade de investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, ocorridas entre o ano de 2003 e 2015 e relacionados à internacionalização de empresas brasileiras”.

Entretanto, o detalhamento das ações, operações e execução da política econômica constantes no relatório para o período de referência é absolutamente insuficiente e omitiu, deliberadamente, uma série de resultados da mais alta relevância para que os parlamentares membros desta comissão, bem como o conjunto da sociedade, tenham condições mínimas para se posicionar diante de denúncias tão graves. Em face dessas omissões, que colocam em xeque a própria finalidade da Comissão, listaremos um conjunto preliminar de dados, bem como esclarecimentos gerais sobre o funcionamento das ações e operações de crédito executadas pelo Banco.

O debate sobre a atuação do BNDES tem como pano de fundo divergências ideológicas sobre o papel do Estado na economia, e o relatório apresentado nesta comissão não foge à regra. Segundo o ideário liberal, os bancos públicos retiram espaço dos agentes privados no mercado, prejudicando a concorrência. Ocorre que, como é de conhecimento geral, o Sistema Financeiro Nacional é extremamente oligopolizado, isto é, forma um conglomerado com enorme poder de definição da disponibilidade de crédito e da taxa de juros aplicada às empresas e ao consumidor. Além da alta concentração de mercado, a volatilidade da economia brasileira é um entrave para a oferta de financiamentos de longo prazo.

Historicamente, o BNDES cumpriu diversos papéis, em consonância com a orientação política em seu tempo: financiamento da infraestrutura e indústria de insumos básicos (1952-1964), financiamento da indústria de base e socorro a empresas em situação falimentar (1964-1984), financiamento à exportação e privatização (1985-2002), financiamento à retomada do crescimento sustentado por ciclo de investimentos e atuação contra crise (2003-2011).

Cumprir destacar que, não obstante a disputa político-ideológica acerca da função do BNDES, há de se reconhecer os múltiplos papéis que a instituição desempenhou ao longo dos anos, tais como:

1. Suporte ao desenvolvimento da infraestrutura nacional;
2. Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas;
3. Instrumento de política econômica – contraposto à concentração bancária e ao racionamento de crédito;

#### 4. Apoio à expansão e diversificação da pauta de exportações.

O BNDES é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo, sendo o principal instrumento de financiamento de longo prazo da economia brasileira. Quando se comparam os desembolsos do BNDES com os investimentos públicos do Governo Geral - GG (União, Estados e Municípios), tem-se noção dessa dimensão. Na série histórica desde os anos 1990, os desembolsos do BNDES chegaram a 4,33% do PIB em 2010, quando o governo atuava para evitar efeito contágio da crise internacional. No mesmo ano, os investimentos públicos do GG foram de 2,69% do PIB.

Ao longo da série histórica, os desembolsos do BNDES são maiores, em percentual do PIB, que o somatório dos investimentos públicos de todos os entes federados desde 2002. São dados que evidenciam a relevância do banco para o desenvolvimento nacional.

Não obstante essa constatação, tem-se observado uma série de medidas que tendem a reduzir, ou até inviabilizar, a atuação do BNDES. Primeiramente, a participação dos desembolsos em percentual do PIB tem diminuído desde 2015, passando de 3,25% do PIB em 2014 para 1,01% em 2018.

Em 2017, a aprovação da Medida Provisória n° 777, que trocou a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (TLP), representou outro golpe à instituição, já que buscou aproximar as taxas de juros cobradas pelo BNDES às taxas de mercado. A TJLP era uma taxa determinada estrategicamente para dar sustentação à política industrial e de infraestrutura nacional via BNDES. A TLP, em contrapartida, é uma taxa de juros reais pré-fixados atrelada à variação de inflação IPCA acumulada em doze meses. Atualmente, a inflação IPCA calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) se encontra em baixo patamar, porém qualquer fôlego que a

economia brasileira tome fará com que o IPCA volte a subir, encarecendo, assim, os empréstimos para empresas investirem e gerarem emprego na economia. Ao instituir a TLP, portanto, o governo trouxe para a taxa de empréstimos direcionados toda a instabilidade e as distorções de nossa política monetária.

Outro fator de forte preocupação é a política em curso de desidratação da estrutura de capital do BNDES, tanto por meio de devoluções de recursos ao Tesouro Nacional quanto pela tentativa de retirar os recursos das contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) do Banco.

Desde 2015, o BNDES devolveu 330 bilhões de reais para o Tesouro Nacional, em meio a uma política econômica que tinha como premissa o entendimento – equivocado – de que a crise econômica derivava de uma crise fiscal. O banco foi obrigado a fazer repasses adiantados para o Tesouro de um saldo de 416 bilhões de reais tomados em empréstimos com juros.

Segundo dados do BNDES, o aporte do Tesouro Nacional tem decrescido na estrutura de capital do banco. Em 2015, representava 56,3% de fonte de recursos. Em 2018, o valor foi reduzido para 38,3%. É uma redução significativa e que afeta o desenvolvimento da política de financiamento de longo prazo.

Seguindo o amplo conjunto de ataques recentes à política de desenvolvimento econômico, social e ambiental promovida pelo BNDES, esta CPI, com o pretexto de investigar ações relacionadas à internacionalização de empresas brasileiras, conforme ficou claro durante todo o processo investigativo e cristalizado no relatório aqui analisado, na realidade revelou duas finalidades implícitas: a disputa ideológica acerca do papel dos bancos públicos e a instrumentalização da CPI por grupos políticos de oposição ao Partido dos

Trabalhadores, que encabeçou o Governo brasileiro de 2003 até o golpe de 2016.

## **2. A política econômica do BNDES entre o ano de 2003 e 2015 no que se refere à internacionalização de empresas brasileiras e apoio à exportação**

A finalidade da investigação aqui tratada se refere ao período entre 2003 e 2015, nos governos do Partido dos Trabalhadores, relacionados à internacionalização de empresas brasileiras e o apoio à exportação. Portanto, é necessário detalhar com cautela e rigor esse tipo de política econômica, confundido pelo relatório com “um grande suposto esquema de uso de recursos públicos para fins não republicanos” (pg. 43).

A priori, o ambiente de competição externo é agressivo e a realização de vendas externas sem a correspondente oferta de financiamento para o importador é inviável, principalmente em setores de maior conteúdo tecnológico e/ ou que precisem de grandes volumes de recursos e maior prazo de pagamento.

Portanto, a relevância do apoio à exportação reside em uma característica única da atividade: ela simultaneamente gera empregos, por meio de uma fonte de demanda alternativa à doméstica, e gera divisas em moeda estrangeira, que ajudam a equilibrar o balanço de pagamentos, fato ainda mais relevante para um país como o Brasil, no qual praticamente todas as crises econômicas enfrentadas ao longo da História ocorreram por conta de alguma forma de restrições externas. Trata-se, portanto, de um mecanismo essencial para a redução da nossa crônica vulnerabilidade externa estrutural.

Como vimos, esta abordagem se torna ainda mais relevante quando tratamos das especificidades de um país periférico, como o Brasil. Para demonstrar este ponto, basta lembrarmos que na década de 1990, com o predomínio da agenda de abertura comercial excessiva em paralelo ao forte processo de liberalização financeira, foi imposto às empresas brasileiras, expostas à dura competição global, o desafio de serem competitivas em nível internacional a fim de manter os mercados internos e expandir os negócios no mercado mundial. As empresas passaram a buscar alianças com outras firmas, inclusive estrangeiras, e instalaram unidades no exterior na forma de escritórios de vendas, assistência técnica, representações comerciais ou plantas produtivas.

Desta forma, a internacionalização objetiva a busca de recursos, facilitação do comércio, acesso a novos mercados ou ganhos de escala e eficiência, entre outros, sendo complementar aos esforços de exportação. Os benefícios também são diversos, por exemplo: aquisição de novas capacitações no exterior para competir globalmente, redução de custos de produção, incorporação de novas tecnologias, acesso a novos mercados e menor dependência do mercado interno, melhores condições de financiamento e redução de barreiras contra a importação. A internacionalização pode estar associada à defesa de empregos na economia de origem, uma vez que a não internacionalização implica risco de ampliação de uma concorrência internacional assimétrica e excessiva, o que acarretaria impactos negativos para a dinâmica econômico e social nacional. Esses benefícios justificam as opções de política econômica creditícia realizadas pelo BNDES nos anos em questão.

Estar inserida no mercado internacional proporciona à firma o acesso a um mercado muito mais amplo, adicionando ganhos de escala, e estimula a adoção de práticas e processos no estado da arte, beneficiando a dinâmica econômica como um todo: geração de empregos, elevação da renda e ganhos de produtividade. Por fim, a atividade exportadora é complementar, e não alternativa, em relação às vendas domésticas. Se as empresas não são

capazes de exportar, a tendência é que sejam suplantadas pelos concorrentes externos em seu próprio mercado doméstico.

Sendo assim, a importância do processo de internacionalização para um país com as especificidades históricas e estruturais do Brasil explica a atuação do governo brasileiro, por meio de políticas executadas pelo BNDES, na busca do fortalecimento e da internacionalização de grupos empresariais brasileiros.

Dada a grande responsabilidade que a execução de tão importante política econômica representa, ao contrário do que o relatório apresentado leva a crer, o BNDES, no período em questão, agiu para cumprir seu papel, apoiando os setores prioritários e uma diversidade de clientes. As decisões de financiamento seguem as políticas operacionais e de crédito da instituição, bem como a governança estabelecida, e são sempre respaldadas por critérios técnicos, como ficou demonstrado nas audiências públicas no âmbito desta CPI.

O capítulo 8 do relatório, juntamente com o capítulo 9, se trata, segundo o relator, “de uma grande consolidação de todos os achados da CPIBNDES” (p.19) e se refere às operações de apoio às empreiteiras, por meio de financiamento à exportação de serviços de engenharia. Mais uma vez, porém, há graves omissões por parte do relator em relação à relevância, finalidade, métodos de controle e resultados destes tipos de operações. Portanto, iremos detalhar alguns dos pontos omitidos no relatório.

Em primeiro lugar, como é fácil verificar, o BNDES não financia projetos no exterior, mas somente as exportações brasileiras de bens e serviços, entre eles, os destinados a obras no exterior, que são o objeto do capítulo 8 do relatório, que, novamente, buscou de forma deliberada confundir determinado tipo de política econômica com um suposto esquema criminoso

Quando se menciona a construção de um gasoduto na América do Sul ou de uma hidrelétrica na África, o que está sendo financiado é apenas a parte exportada pelo Brasil, por meio do produto pós-embarque, com o objetivo de gerar empregos e divisas no país. Os demais gastos no país importador e em terceiros países não são financiados pelo BNDES e, portanto, devem contar com outras fontes de financiamento, que podem incluir recursos orçamentários do país importador, bancos comerciais locais ou internacionais, assim como bancos multilaterais.

Os desembolsos em todas as linhas do BNDES são realizados no Brasil, em reais, para o exportador brasileiro, não havendo remessa de recursos para o exterior. O bem ou serviço é exportado, o exportador recebe à vista do BNDES e o importador reconhece a dívida e paga a prazo, com juros, ao Banco. Os contratos de financiamento não permitem, ademais, que os recursos do BNDES sejam remetidos ao exterior, seja para o pagamento de tributos e/ou outras despesas no país importador, seja para a aquisição de bens e serviços não brasileiros.

Além disso, ao contrário do que o relatório induz, as exportações também não se confundem com investimentos no exterior. Não é o BNDES ou a empresa exportadora que está investindo no país quem realiza as obras ou é destino de produtos. Os governos estrangeiros ou as empresas importadoras são os responsáveis pelo pagamento das exportações brasileiras e, portanto, pelo investimento. Com as exportações, o Brasil recebe recursos do exterior, favorecendo a redução da nossa crônica vulnerabilidade externa, e não o contrário.

Especificamente sobre o segmento de engenharia e construção, trata-se de se setor de importância estratégica, por movimentar uma longa cadeia de fornecedores de bens e serviços, ser grande empregador de mão de obra de alta especialização e importante gerador de renda. Vale destacar que,

no Brasil, o setor é um dos poucos superavitários nas contas de serviços do balanço de pagamentos; donde decorre não só a centralidade, mas, também, a necessidade de alguma focalização de políticas econômicas creditícias para esta área.

Grandes projetos de engenharia envolvem elevada complexidade – dos cálculos na elaboração de projetos detalhados na fase pré-construção, à logística de movimentação de equipamentos e materiais e ao gerenciamento de elevados contingentes de pessoas ao longo do período construtivo –, que se reflete na importância do conhecimento e da experiência acumulada nas campanhas bem-sucedidas por contratos no mercado internacional. A exportação de serviços de engenharia e construção exige ainda o conhecimento da estrutura institucional, legal, ambiental e regulatória de países. Estas especificidades setoriais explicam o alto grau de concentração no setor como regra em todo mundo, e não determinada política de crédito direcionado executada pelo BNDES ou qualquer banco que seja.

As quatro maiores empresas de engenharia do país – Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa – são os principais clientes do Banco nesse segmento, refletindo, como vimos, a concentração própria do setor, no Brasil e no mundo.

Uma série de fatores, que vão além do crédito direcionado do BNDES para o setor de engenharia, fizeram que a participação do Brasil no segmento internacional mais que duplicasse nos últimos anos. As receitas das empresas brasileiras exportadoras de bens e serviços de engenharia e construção para obras no exterior passaram de 1,2% em 2004 para 3,2% em 2015, algo digno de nota para um mercado dominado por poucos países e por um número pequeno de empresas, que movimenta mais de **UU\$** 500 bilhões por ano.

Os resultados concretos, como registra o “Livro Verde do BNDES”, é que os financiamentos às exportações de serviços de engenharia realizados pelo BNDES entre 2007 e 2015 movimentaram uma rede de 4.044 fornecedores no Brasil, sendo 2.785 MPMEs. O número total de empregados desses fornecedores aumentou de 402 mil em 2007 para 788 mil em 2014. Foram empregadas em média 590 mil pessoas por ano. Os impactos sociais positivos são óbvios, porém o relator os apresenta como um esquema criminoso. A quem interessa o tipo de análise parcial que consta no relatório? Talvez aos países que dominam o mercado global, como é o caso dos EUA. Aliás, é curioso notar que o “*modus operandi* das empreiteiras” descrito pelo relator foi derivado da cooperação do “altruísta” Departamento de Justiça dos EUA, que revelou o supostamente bilionário caso de suborno da Odebrecht em uma série de países como Argentina, Angola e Venezuela.

A lógica do apoio do BNDES ao setor no Brasil baseou-se em duas vertentes: o próprio crescimento das empresas, que já vinham em um movimento de expansão no exterior, e o estabelecimento de políticas públicas do sistema brasileiro de apoio à exportação, que permitiram estruturas adequadas de financiamento com recursos do BNDES, por meio do seguro de crédito e taxas de juros compatíveis com o mercado internacional via equalização, de forma similar ao que ocorre no segmento de aeronaves fabricadas pela Embraer, empresa recentemente vendida para a Boeing, este sim um grande escândalo de privatização dos lucros e socialização dos custos.

Vale menção ao fato de que, ao contrário do que o relatório leva a entender, a participação dos desembolsos efetivamente realizados pelo BNDES nos últimos seis anos no total exportado por essas empresas representa apenas 9% do faturamento delas no exterior. Ou seja, o BNDES não é a única fonte de financiamento das atividades internacionais dessas empresas.

Por fim, destacamos o fato que, em vinte anos de atuação, o único registro de operação em atraso na carteira de financiamentos à exportação de bens e serviços para obras no exterior foi a do Aeroporto de Nacala, em Moçambique. As parcelas de principal e juros em atraso representam apenas 0,1% do total desembolsado para todos os projetos de exportação do setor. O seguro de crédito do FGE foi acionado e, após a indenização ao BNDES, o pagamento das obrigações de Moçambique será negociado em uma articulação direta entre os governos dos dois países.

Já o capítulo 9 do relatório, também apresentado pelo relator como a “grande consolidação da CPI”, trata das operações de apoio ao grupo JBS, via aquisição de participações societárias.

Inicialmente, é importante mencionar que, entre 2005 e 2016, mais de 7 mil unidades produtoras de proteína animal foram apoiadas pelo Banco, contudo com destaque para as cooperativas agropecuárias e para as grandes exportadoras, em conformidade com a linha de atuação do banco.

Como vimos, o Brasil enfrentou ao longo de sua História uma série de crises econômicas decorrente da escassez de reservas internacionais que se manifestavam na forma de crises no balanço de pagamentos. Um elemento necessário e não suficiente para a redução dessa crônica e estrutural vulnerabilidade externa é o acúmulo de divisas em moedas fortes e, para isso, setores no qual possuímos vantagens concorrenciais a nível global são de grande relevância.

É daí que se deriva a estratégia do BNDES em apoiar o setor de proteína animal, que ganha destaque com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) estruturada em 2007 e lançada em 2008, no âmbito da estratégia de “liderança mundial e conquista de mercados”, sendo abarcado por um programa estruturante com dois objetivos principais: (i) consolidar o Brasil

como o maior exportador mundial de proteína animal; e (ii) fazer do complexo de carnes o principal setor exportador do agronegócio brasileiro. Esses objetivos decorriam, em grande parte, da privilegiada posição brasileira, conferida por potenciais vantagens competitivas, mas que precisavam de escala para competir com base em custos e de processos certificados para vencer barreiras sanitárias à exportação

Como resultado do apoio ao segmento, merece destaque o caso da JBS. Nestas operações, o resultado líquido das operações da BNDESPAR com a JBS até dezembro tinha sido positivo em significativos R\$ 3,56 bilhões. Com 71% das receitas provenientes do mercado externo, a JBS conduziu um processo de internacionalização e crescimento mediante sucessivas aquisições, com operações nas Américas e na Austrália, e alcance global de faturamento. O apoio da BNDESPAR via mercado de capitais à empresa e à Bertin, posteriormente associada à JBS, somou R\$ 8,1 bilhões, dando acesso aos recursos necessários para a estratégia de aquisições da companhia. Como resultado, as operações de mercado de capitais já renderam cerca de R\$ 5,04 bilhões entre dividendos, comissões, prêmios e alienação de ativos.

Dito isso, obviamente, as empresas mencionadas no relatório devem ser investigadas e, caso comprovados os ilícitos, devidamente punidas. Entretanto, isso não pode se confundir com a criminalização de um importante instrumento de política econômica executado pelo BNDES e dos bancos públicos brasileiros como um todo.

### **3. A Economia Política da CPI do BNDES**

Dadas as fracas evidências em paralelo à omissão de uma série de informações relevantes que contradizem o teor do relatório em análise, a conclusão a que chegamos é de que esta CPI representa um instrumento de criminalização da política econômica desenvolvida, com incontestável sucesso,

pelo BNDES em anos recentes. Há muitos interessados no desmantelamento, desmoralização e criminalização dos bancos públicos, dentre os quais destacamos três grupos: o setor financeiro privado, ávido por ocupar uma maior fatia do mercado; as corporações transnacionais que concorrem com empresas brasileiras no mercado global e, por fim, determinados grupos políticos que buscam, através da desmoralização das ações do BNDES no período entre 2003-2015, anos de administração do Partido dos Trabalhadores, uma forma de instrumentalização da CPI com fins de disputa partidária.

Este detalhamento ficou claro na exposição do Deputado Glauber Braga na Reunião Deliberativa Ordinária ocorrida em 21 de maio de 2019:

O Presidente desta Comissão e o Relator já sabem que, quando eu falo isso, não estou me dirigindo diretamente à ação deles ou especificamente de nenhum Parlamentar. Essa é a terceira CPI que trata do BNDES. Como as CPIs anteriores não tendo chegado a nenhum resultado que, na minha avaliação, justificassem a instituição de mais um espaço que pudesse ter como objetivo a apuração de delitos, eu tenho uma preocupação objetiva com qualquer iniciativa — e repito, não estou aqui dizendo que nenhum dos representantes desta Comissão tenha esse objetivo — de um processo de criminalização dos bancos públicos brasileiros, visto que, ontem, inclusive, circulou um vídeo com um inglês muito bem falado pelo Ministro da Economia nos Estados Unidos em que ele disse que queria vender tudo que fosse possível, inclusive a própria casa dele em que está morando e o Palácio do Presidente da República, mesmo que isso tivesse como consequência desalojar o Presidente da República para que pudesse ser vendido. Ele cita nominalmente o Banco do Brasil, que, segundo ele, poderia ser objeto de venda ou de fusão com um banco norte-americano. E isso não seria qualquer tipo de problema, porque eles queriam vender que, na minha análise, é entregar tudo o que fosse possível no mais curto espaço de tempo. Dito isso, Ministro — e já se vão aí três CPIs —, o senhor acha que existe um processo ou uma tentativa, não por esta Comissão, de criminalização não só da política internacional, que foi tocada pelo Partido dos Trabalhadores, mas um processo mais amplo de criminalização dos bancos públicos brasileiros a partir de uma disputa de mercado?

#### **4. Conclusões**

Diante de todo o exposto, conclamamos aos membros da CPI para que rejeitem o relatório apresentado.

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

**Deputado GLAUBER BRAGA  
(PSOL/RJ)**