

BERNARDO FARIAS ROCHA

UM PANORAMA DA ATUAÇÃO DO BNDES NOS ANOS 2000

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Demian Castro

CURITIBA  
2013

## TERMO DE APROVAÇÃO

BERNARDO FARIAS ROCHA

UM PANORAMA DA ATUAÇÃO DO BNDES NOS ANOS 2000

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientador: Prof. Dr. Demian Castro  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas  
Universidade Federal do Paraná



Prof. Dr. Fernando Motta Correia  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas  
Universidade Federal do Paraná



Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas  
Universidade Federal do Paraná

“Knowing others is intelligence; knowing yourself is true wisdom. Mastering others is strength; mastering yourself is true power. If you realize that you have enough, you are truly rich.”

Lao Tzu

## RESUMO

Desde sua criação em 1952 o BNDES é o principal encarregado pelo financiamento de longo prazo no Brasil, atuando no financiamento de setores em que as instituições privadas não estão dispostas a enfrentar o alto risco do fornecimento de crédito de longo prazo como a indústria e a infraestrutura. Nos anos 2000, o BNDES amplia sua estrutura de *funding*, recebendo aportes do Tesouro Nacional e adquire a capacidade de atuação anticíclica, que se mostrou essencial para amenizar os efeitos da crise de 2008.

**Palavras-chave:** BNDES, Indústria, Infraestrutura, Atuação anticíclica

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Participação da Agropecuária e da Indústria no Produto Interno Bruto de 1950 a 1960 .....	13
Tabela 2 – Valor Total dos Financiamentos Feitos pelo BNDES em mil US\$ entre 1975 e 1995 .....	17
Tabela 3 – Evolução das Captações do FAT e do Tesouro Nacional em R\$ Milhões .....	24
Tabela 4 – Evolução dos Desembolsos do BNDES por Região .....	30
Tabela 5 – Desembolsos do BNDES por Subsetor da Indústria em R\$ Milhões.....	35
Tabela 6 – Desembolsos do BNDES por Subsetor de Infraestrutura.....	38
Tabela 7 – Desembolsos do BNDES por Subsetor de Comércio e Serviços .....	39

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Organograma do BNDES .....	21
Figura 2 –Principais Fontes de Recursos do BNDES .....	23
Figura 3 – Evolução dos Desembolsos do BNDES por setor de atividade em %.....	32
Figura 4 – Variação Anual da Formação Bruta de Capital Fixo em % .....	34
Figura 5 – Evolução dos Desembolsos do BNDES para PMEs .....	41
Figura 6 – Evolução no Número de Operações das PMEs .....	41
Figura 7 – Evolução do Volume de Desembolsos ao Setor de Agronegócios.....	42
Figura 8 – Evolução da Relação Saldo de Crédito/PIB em %.....	43
Figura 9 – Evolução da Taxa de Juros Média Anual para Operações de Crédito ....	44
Figura 10 – Relação BNDES/Crédito e Crédito/PIB.....	45

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 A HISTÓRIA DO BNDES .....</b>	<b>10</b>
2.1 A CRIAÇÃO DO BNDES .....	10
2.1.1 A década de 1950.....	11
2.1.2 A década de 1960.....	13
2.1.3 A década de 1970.....	15
2.1.4 A década de 1980.....	15
2.1.5 A década de 1990.....	18
<b>3 ESTRUTURA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS E PRINCIPAIS SETORES DE ATUAÇÃO DO BNDES.....</b>	<b>19</b>
3.1 CONCEITUAÇÃO DO PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS.....	19
3.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO BNDES.....	20
3.3 PRINCIPAIS FONTES DE RECURSOS .....	22
3.4 JUROS E TIPOS DE FINANCIAMENTOS.....	26
3.4.1 Financiamentos Diretos .....	26
3.4.2 Financiamentos Indiretos.....	27
3.4.3 Financiamentos Mistos .....	28
3.4.4 Cálculo dos Custos Financeiros.....	28
<b>4 ANÁLISE DO MERCADO DE CRÉDITO BRASILEIRO E DA ATUAÇÃO RECENTE DO BNDES.....</b>	<b>30</b>
4.1 ANÁLISE REGIONAL .....	30
4.2 ANÁLISE SETORIAL .....	31
4.2.1 Atuação do BNDES no Setor Industrial.....	33
4.2.2 Atuação na Infraestrutura .....	37
4.2.3 Atuação nos subsetores de Comércio e Serviços.....	39
4.2.4 Atuação do BNDES no Agronegócio .....	42
4.3 A ATUAÇÃO ANTICÍCLICA DO BNDES .....	43
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os desafios do desenvolvimento econômico atingem a todas as nações de diferentes maneiras ao longo da história econômica. Para lidar com isso são necessárias diferentes frentes de atuação e planejamento, bem como instituições que possam auxiliar a continuidade desse processo de desenvolvimento. No Brasil, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possui um papel de protagonista, atuando como o principal fornecedor de crédito no que se refere a todo tipo de financiamento do desenvolvimento e de longo prazo.

O objetivo deste projeto é analisar a atuação recente do banco ao longo da última década, observando sua atuação dentro dos principais setores em que oferece crédito bem como sua atuação regional e se de acordo com o papel estabelecido pela teoria financeira que compete aos bancos públicos, o BNDES vem sendo efetivo em seu trabalho.

O referencial teórico consistira na utilização de trabalhos e artigos que analisam o mercado de crédito brasileiro em geral, atuações específicas do BNDES e atuação dos bancos públicos no Brasil. Também serão utilizados dados do BNDES, IBGE e Banco Central.

No capítulo de número dois é feito um resumo da atuação do BNDES desde sua criação até o final da década de 90. O capítulo número 3 descreve a atuação do banco hoje em dia, suas principais fontes de recursos e as maneiras de financiamento, bem como dados gerais de sua atuação por setores e regional. O capítulo número 4 introduz ao leitor dados específicos de cada setor de atuação do BNDES e por fim analisa a atuação anticíclica do banco no mercado de crédito brasileiro.

## 2 A HISTÓRIA DO BNDES

### 2.1 A CRIAÇÃO DO BNDES

Ao longo da década de 1950 enquanto no cenário internacional as nações estavam lentamente se emergindo do conflito da Segunda Guerra Mundial, o Brasil possuía uma economia basicamente agrícola, com poucas indústrias, sendo ainda sustentada pelo café e o açúcar .

Durante o período do Estado Novo, o Presidente Getúlio Vargas havia iniciado um movimento de criação de grandes empresas estatais que pudessem fortalecer o setor industrial nacional entre elas a Vale do Rio Doce e a CSN, entretanto a economia brasileira ainda era muito vulnerável. Grande parte dos produtos consumidos no país eram importados, oriundos da Europa ou dos Estados Unidos.

Em outubro de 1950, Getúlio Vargas é reeleito, assumindo em 1951, tomando várias medidas para incentivar o desenvolvimento econômico do país, dentre elas a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952 através da Lei nº 1.628, com capital inicial de 20 milhões de cruzeiros fornecido pelo Tesouro Nacional com autonomia administrativa, personalidade jurídica própria e sob a jurisdição do Ministério da Fazenda, objetivando dar corpo a uma política de fomento à industrialização do país, BNDES 60 anos (2012, p. 22)

Nos primeiros anos, a principal fonte de recursos viria do Fundo de Reaparelhamento Econômico, constituído por adicionais sobre o Imposto de Renda e depósitos obrigatórios de parte das reservas técnicas das companhias de seguro e de capitalização, BNDES 60 ANOS (2012, p. 22).

O objetivo principal do BNDE era ser o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico e, logo de início, assumiu o papel de agente direto nos setores que exigiam investimentos de longo prazo a indústria e a infraestrutura.

Além do suporte financeiro o banco seria responsável por realizar análises econômicas, identificando os principais problemas do país definindo sua linha de ação, garantindo e promovendo a sua industrialização bem como a sua modernização.

### 2.1.1 A década de 1950

Os primeiros projetos apoiados pelo BNDES seguiram as diretrizes estabelecidas pela Comissão Mista Brasil--Estados Unidos, concentrando o seu foco em projetos de infraestrutura, em especial nos setores de transporte e energia. Quase duzentos técnicos americanos e brasileiros realizaram seus trabalhos entre 19 de julho de 1951 e 31 de julho de 1953, no âmbito do Ministério da Fazenda.

De acordo com Couto (2012, p. 4), o primeiro e único financiamento aprovado pelo BNDE, em 1952, foi para viabilizar as melhorias da estrada de Ferro Central do Brasil (compra de vagões, substituição de trilhos, etc.) mas já no ano seguinte (1953), cinco novos financiamentos foram aprovados: três no Estado do Rio de Janeiro (Companhia Nacional de Álcalis, Fábrica Nacional de Motores e Superintendência das Empresas Incorporadoras ao Patrimônio Nacional – SEIPAN), um no Espírito Santo (Usina Rio Bonito) e outro no Rio Grande do Sul (Viação Férrea do Rio Grande do Sul).

Em 1953, foi criado um grupo de trabalho formado por técnicos do BNDES e da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), organismo criado

pela ONU que, desde 1948, promovia estudos sobre modelos de desenvolvimento econômico aplicáveis à região. .A ideia era complementar os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e auxiliar o BNDES na obtenção e na análise de dados macroeconômicos. O grupo dedicou especial atenção aos problemas de transporte e energia, principais empecilhos para a continuidade do crescimento econômico do país.

O resultado final dos trabalhos foi divulgado no relatório “Esboço de um Programa de Desenvolvimento para a Economia Brasileira. Período de 1955-1962” que depois seriam a base do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, já em 1956. BNDES 60 ANOS (2012, p. 31)

Apesar dos anos de 1954 e 1955 terem sido bastante tumultuados no Brasil, com o agravamento da crise econômica, e acirramento da crise política, que culminaria com o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, o papel de protagonista do banco foi evidenciado não somente no planejamento do plano de metas, mas também em sua execução financiando importantes projetos de infraestrutura.

Entre 1956 e 1960, o Banco financiou projetos de usinas hidrelétricas, rodovias, linhas de transmissão e dos setores siderúrgico e de papel e celulose. No que se refere à produção de energia elétrica, foram financiados 46 projetos, distribuídos pelos nove programas em que se dividia a meta. Os mais importantes foram: a construção das usinas de Três Marias e de Furnas (o maior projeto de energia de todo o programa) em Minas Gerais, o complexo de usinas da Light em São Paulo e a ampliação da Usina de Paulo Afonso, em Pernambuco.

O cenário da economia, ao final dos anos 50, havia mudado significativamente, não sendo mais o Brasil um país apenas agrícola. A participação da produção do campo no Produto Interno Bruto (PIB) foi caindo de forma gradativa e, paralelamente, a participação da indústria alcançou um significativo aumento nesse período.

A Tabela 1 demonstra a evolução da participação da indústria e da agropecuária no Produto Interno Bruto (PIB) ao longo da década de 50. É possível observar um crescimento de mais de 8 pontos percentuais para a indústria partindo de 24,14% em 1950 para 32,24% em 1960. A agropecuária que no início da década possuía uma participação relativa quase semelhante a da indústria, viu sua participação cair de 24,28% para 17,76% em 1960. O grande avanço da participação do setor industrial no PIB se deu graças a política de desenvolvimento do governo JK.

Tabela 1 – Participação da Agropecuária e da Indústria no Produto Interno Bruto de 1950 a 1960

	1950	1955	1960
AGROPECUÁRIA	24,28	23,47	17,76
INDÚSTRIA	24,14	25,64	32,24

FONTE: IBGE (in BNDES, 2012).

### 2.1.2 A década de 1960

Com o fim da era JK , o novo presidente eleito, Jânio herda de Juscelino uma economia com déficit no balanço de pagamentos e inflação em alta: de 12,5% em 1956 para 30,5% em 1960. Embora grande parte das metas tivesse orçamento previsto, os gastos com o programa de obras públicas, especialmente com a

construção da nova capital, associados à política de compras dos excedentes de café<sup>17</sup> ajudaram a gerar esse desequilíbrio.

O Brasil entrava em um período de forte retração econômica e, como decorrência do arrocho salarial trabalhadores de várias categorias – transportes, bancos e indústrias – entraram em greve por todo o país. Jânio procurou atacar os problemas mais urgentes negociando a dívida externa, desvalorizando a moeda e suspendendo os subsídios de alguns produtos, como os do trigo e do petróleo. Eram medidas impopulares, como a elevação em 100% dos preços do pão e dos transportes.

Neste contexto histórico, o BNDE também alterou sua forma de atuação. Segundo BNDES 60 ANOS (2012, p. 38) até 1961 a maior parte dos investimentos estava concentrada na área de infraestrutura principalmente no setor de energia, mas em 1962 esse foco se inverteria em favor da indústria que receberia quase 73% dos investimentos do banco. Essa tendência em favor da indústria, com foco principalmente em bens de capital e insumos básicos, viria a se manter ao longo dos próximos anos.

Graças à criação, por parte do governo, de órgãos específicos (como por exemplo a criação do FUNAI- Fundo Nacional de Investimentos, 1963) que cuidavam das principais áreas de infraestrutura, o BNDE pode então concentrar a sua atuação em outros setores da economia , que precisavam de maiores investimentos , tais como a indústria privada , como exemplo.

De acordo com BNDES 60 anos (2012, p. 50), ao final de 1964, o governo substituiu a principal fonte de arrecadação do BNDE, o adicional ao Imposto de Renda, por um repasse direto de 20% dos recursos arrecadados do imposto de renda ao BNDE e graças a recente reforma tributária essa substituição acabou se tornando extremamente benéfica, pois aumentou de maneira substancial os recursos repassados ao banco, vale destacar que também em 1964 o BNDE passou a responder ao ministério do Planejamento e não mais ao ministério da Fazenda.

### 2.1.3 A década de 1970

A década de 70 foi marcada pela consolidação da ditadura no Brasil, entretanto planos como o I e o II PND também consolidaram ainda mais a posição do BNDE como principal financiador de investimentos de longo prazo e instrumento de política econômica no Brasil, mas a estrutura de financiamentos permanecia com a mesma característica desde 1968 com um apoio aos financiamentos do setor privado maiores que do setor público e na indústria o foco principal nas indústrias de base e insumos.

A Partir de 1974 o BNDE também passa a contar com recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), fato esse que permitiu uma grande alavancagem nas atividades do banco BNDES 60 anos (2012, p. 67).

### 2.1.4 A década de 1980

Em 1982 o BNDE passa a se chamar BNDES, (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), 1982 também é o ano de criação do BNDES Participações (BNDESPAR) com a função de capitalizar empresas privadas nacionais e fortalecer o mercado de capitais nacional, entretanto sob o contexto de fortes perdas de valor monetário graças a crescente inflação que atingia o Brasil. De acordo com Prates (2000, p.86) nos 80 o BNDES passava por uma “crise de identidade”:

“Nos anos 80, pode-se afirmar que o BNDES enfrentou uma “crise de identidade” associada, por um lado, à crise do modelo de desenvolvimento – cujas faces mais aparentes foram às crises fiscal e externa e a aceleração inflacionária -, que orientou suas ações nas décadas anteriores e, por outro lado, ao fortalecimento dos discursos

liberalizante e privatizante, que foi progressivamente ganhando espaço dentro do banco". Prates (2000, p.86)

O BNDES passa agora a atuar mais fortemente como um agente indutor de política econômica e busca dar suporte as empresas que entram em dificuldades financeiras através de participações acionárias, durante toda a década de 80, a inflação também faz com que o banco mude seu foco de maneira a preservar os investimentos feitos na indústria nos anos anteriores.

A crescente instabilidade durante a década de 80 acabou forçando o banco a adotar novas estratégias de planejamento, ele agora passava a privilegiar os setores privados de ponta como microeletrônica e biotecnologia. O final da década de 80 foi marcado pelo aumento no número de privatizações, todas conduzidas pelo BNDESPAR.

Vale destacar também a mudança nas principais fontes de recursos do BNDES e na metodologia de avaliação do banco, em 1989 foi criada a área de Crédito do BNDES que realizava estudos de classificação de risco dos possíveis novos investimentos de maneira a preservar e melhorar ainda mais a qualidade dos investimentos.

A Tabela 2 reflete o valor total dos financiamentos liberados pelo BNDES entre 1975 e 1995 onde é possível enxergar a estagnação desse valor entre 1975 e 1995. Graças às complicações da crise econômica no Brasil, o banco se viu forçado a passar de uma política de promoção do desenvolvimento para dar suporte às empresas em crise durante o período.

Tabela 2 – Valor Total dos Financiamentos feitos pelo BNDES em mil US\$ entre 1975 e 1995

Ano	Valores em mil US\$
1975	1.734.111
1976	3.020.59
1977	3.455.595
1978	4.051.769
1979	4.163.492
1980	3.329.044
1981	3.101.935
1982	4.004.055
1983	3.653.321
1984	3.277.186
1985	3.006.121
1986	3.499.762
1987	4.267.040
1988	4.129.471
1989	3.156.146
1990	3.248.021
1991	3.077.377
1992	3.178.460
1993	3.224.245
1994	5.511.141

1995	7.678.137
------	-----------

Fonte: Couto (2012) baseado em dados do BNDES.

### 2.1.5 A década de 1990

A década de 90 marca um novo período de mudanças para o BNDES, de acordo com PRATES (2000, p. 87) nos anos 90, o BNDES passou por profundas mudanças, associadas à emergência de uma “nova estratégia de desenvolvimento”.

Em janeiro de 1990, foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), composto por recursos do PIS-Pasep e vinculado ao Ministério do Trabalho. O FAT nascia, portanto, com um duplo papel: social (seguro-desemprego) e de desenvolvimento econômico (BNDES).

O novo fundo garantiu a permanência de uma fonte de recursos regular e segura, de extrema importância para o banco. Desde então, esses recursos têm sido empregados para estimular a atividade produtiva no país. Nesse período, as contribuições do FAT constituíam 90% dos recursos do BNDES. No capítulo seguinte, veremos a estrutura atual de captação do FAT e algumas das principais críticas ao atual modelo de gestão do FAT pelo BNDES.

A década de 90 também foi marcada por um exaustivo e contínuo processo de privatizações das empresas estatais no Brasil ditado pelo Plano Nacional de Desestatização instituído pelo presidente Fernando Collor.

“A redefinição do seu papel começou quando se tornou a instituição gestora do Plano Nacional de Desestatização (PND), elemento central da redefinição do papel do Estado e um dos pilares do novo modelo de desenvolvimento, ao lado da abertura econômica e da estabilização. Contudo, somente a partir de 1994, a atuação do banco tornou-se plenamente articulada às diretrizes desse modelo de desenvolvimento.” Prates (2000, p.86)

### **3 ESTRUTURA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS E PRINCIPAIS SETORES DE ATUAÇÃO DO BNDES**

#### **3.1 CONCEITUAÇÃO DO PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS**

Antes de nos aprofundarmos na estrutura do BNDES é necessário entender o conceito por trás de seu modelo de atuação, e do papel que um banco público deve desempenhar no financiamento do desenvolvimento. Atuando como um banco de desenvolvimento público, toda a estrutura do BNDES deve ser voltada para que o banco possa lidar com os riscos inerentes aos financiamentos de longo prazo que o setor privado normalmente rejeita. Hermann (2010, p. 10) pontua a questão do desenvolvimento econômico da seguinte maneira:

“...o desenvolvimento econômico envolve investimentos em setores, produtos e/ou processos produtivos novos, o que tende a torna-lo um processo marcado por grandes incertezas e elevados custos. No entanto, os ofertantes de fundos (pessoas físicas e instituições financeiras) tendem a rejeitar riscos presumidamente muito elevados: além das dificuldades de previsão da exata proporção desses risco, sua incorporação às taxas de retorno exigidas dos ativos pode ser dificultada pela retração da demanda por recursos.” Hermann (2010, p 10).

De acordo com Hermann (2010, p. 11), também podemos pontuar três principais elementos de atuação no papel de um banco público em relação ao financiamento do desenvolvimento. Em primeiro lugar, a autora aponta a elevada incerteza que normalmente marca as operações financeiras à longo prazo e, em especial, as associadas a investimentos nos setores líderes do desenvolvimento a

cada período, sendo necessária a atuação de um banco público que possa lidar os riscos rejeitados pelas instituições financeiras privadas.

O segundo condicionante de atuação para um banco público é a necessidade de autonomia financeira para a implementação de políticas de desenvolvimento. A autonomia financeira do banco público tende a ser maior que a do governo por causa da possibilidade de o primeiro recorrer a fontes de funding mais diversificadas, como a captação de poupança doméstica (voluntária ou compulsória), empréstimos de outros bancos (nacionais ou estrangeiros) e, no caso de bancos públicos já em operação e bem sucedidos há alguns anos, também o reinvestimento do excedente operacional.

A maior autonomia financeira confere-lhe também maior autonomia política na alocação de recursos, já que, no banco público, a concorrência por despesas alternativas ao financiamento de investimentos (privados ou públicos) tende a ser menor que no Tesouro Nacional (Hermann, 2010, p 10).

Por fim, a autora indica a atuação anticíclica no mercado de crédito, de maneira a manter ou expandir a oferta de fundos nas fases recessivas da economia, como a terceira principal função de um banco público no financiamento do desenvolvimento. A necessidade de autonomia financeira está intimamente ligada a atuação anticíclica, já que o banco deve ser capaz de expandir suas operações em períodos de retração econômica e, conseqüentemente, de restrição orçamentária, Hermann (2010, p 12).

### 3.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO BNDES

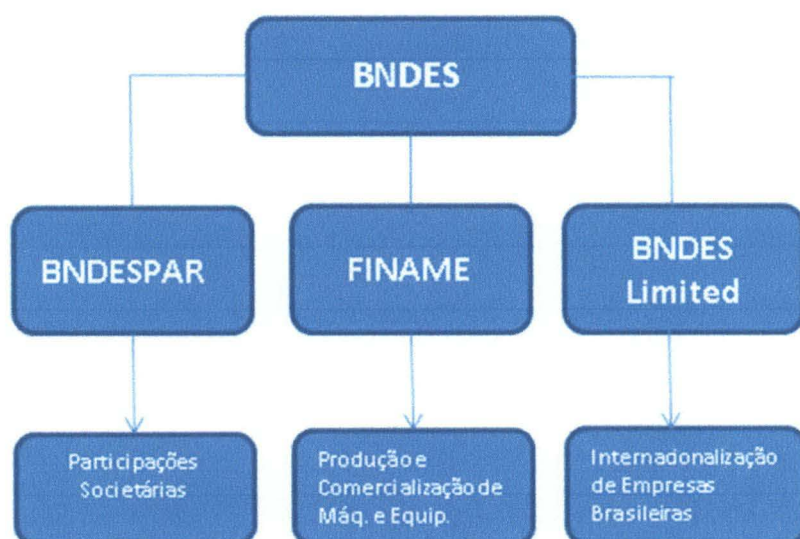
O BNDES conta com três subsidiárias integrais: FINAME, BNDESPAR e BNDES Limited, que compreendem o Sistema BNDES. BNDES (2013, p 11)

A BNDESPAR tem como foco apoiar o processo de capitalização e desenvolvimento de empresas nacionais e, assim, contribuir para o fortalecimento e a modernização do mercado de valores mobiliários brasileiro. Sua atuação se dá notadamente por meio de participações societárias de caráter minoritário e subscrição de debêntures conversíveis ou permutáveis, Relatório de Gestão BNDES (2012, p.14).

A FINAME atende à necessidade de expansão e modernização da indústria brasileira ao fornecer financiamento para a aquisição de máquinas e equipamentos fabricados no Brasil. O BNDES oferece também, diretamente ou por meio da FINAME, financiamento às exportações de produtos e serviços, com foco especial em bens de capital e, eventualmente, bens de consumo com maior ciclo de comercialização e por fim, a BNDES Limited, atualmente em fase pré-operacional e sediada em Londres, busca ampliar o apoio à internacionalização das empresas brasileiras.

A Figura 1 mostra o organograma do BNDES com suas subsidiárias e suas funções principais.

Figura 1 – Organograma do BNDES



FONTE: Elaboração Própria com base na estrutura de atuação do BNDES

### 3.3 PRINCIPAIS FONTES DE RECURSOS

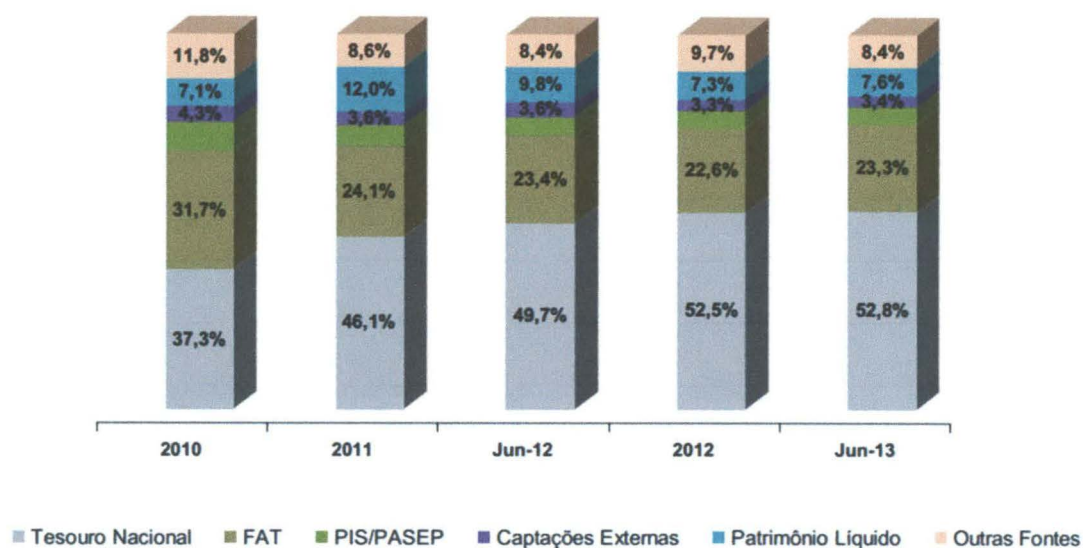
Para dar suporte às suas atividades, o BNDES demanda recursos adequados. As particularidades da oferta doméstica de crédito no país, concentrada no curto prazo, conduziram o governo à busca de soluções alternativas de captação de recursos para apoiar projetos de investimento de longo prazo, na forma de instituição de Fundos. Relatório da Administração BNDES (2012, p. 5).

Os principais recursos de fontes nacionais captados pelo BNDES vem do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo do Programa de Integração Social – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-PASEP), Fundo de investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FI-FGTS), Tesouro Nacional, emissão de debentures da BNDESpar, fundos públicos de menor porte, como o Fundo da Marinha Mercante e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). Relatório de Administração BNDES (2012, p. 6).

Para as captações no exterior, os recursos normalmente vem de agências governamentais e instituições multilaterais, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Japan Bank for International Cooperation (BIC), Banco de Desenvolvimento da China, Banco Alemão de Desenvolvimento, fundos de mercado, bônus, empréstimos e repasses no exterior. Vale lembrar que as fontes de financiamento do BNDES não sofrem com os ciclos de crédito bancário, sendo assim, o fornecimento dos fundos se mantém relativamente estável diante das oscilações da oferta de crédito dos demais bancos, Couto (2012, p. 7)

A Figura 2 nos mostra a evolução da participação das principais fontes de recursos do BNDES no total de captações do banco. Após a crise de 2008, o volume de repasses do Tesouro Nacional aumentou significativamente para dar suporte a necessidade de atuação anticíclica do banco nesse período.

Figura 2 – Principais fontes de Recursos do BNDES



FONTE: BNDES

Muito provavelmente o fundo de arrecadação do BNDES que mais gera controvérsias é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, e constituído basicamente pelo produto das arrecadações do PIS e do PASEP e pelas receitas decorrentes de suas respectivas aplicações. Relatório da Administração BNDES (2012, p. 5).

O FAT é destinado a custear o seguro-desemprego e o abono salarial, entretanto, uma parcela mínima de 40% de sua arrecadação é reservada para repasses a programas de desenvolvimento econômico através do BNDES. Veremos mais a frente que o FAT é também um dos principais alvos de críticas dentre as fontes de recursos do banco.

De acordo com a Constituição Federal, 60% das contribuições ao Fundo PIS-PASEP devem ser destinados ao custeio do seguro-desemprego e do abono salarial e, no mínimo, 40% à aplicação em programas de desenvolvimento econômico conduzidos pelo BNDES.

Até 2008, o FAT representava a principal fonte de recursos do BNDES. No entanto, devido às significativas captações do Tesouro Nacional desde então, o

Tesouro Nacional passou a representar a principal fonte de recursos do BNDES. A tabela 3 apresenta a evolução das duas principais fontes de recursos do BNDES entre 2008 e 2012.

Tabela 3 – Evolução das captações do FAT e do Tesouro Nacional em R\$ Milhões

<b>Captações</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Tesouro Nacional	22.500	105.000	107.052	50.246	55.000
FAT	11.838	10.127	12.230	15.434	17.042
<b>TOTAL TN/FAT</b>	<b>34.338</b>	<b>115.127</b>	<b>119.282</b>	<b>65.680</b>	<b>72042</b>

Fonte: BNDES

Em 2012 foram captados 55 bilhões de reais do Tesouro Nacional, enquanto o FAT, com uma representação muito menor de pouco mais de 17 bilhões de reais. Juntos, FAT e Tesouro Nacional representavam 75,2% do passivo total do Sistema BNDES em 31/12/12. Relatório da Administração BNDES (2012, p. 5)

Com o esgotamento de seus recursos na crise de 2008 o aporte do Tesouro foi essencial para garantir o fornecimento de recursos ao BNDES. Couto (2012, p. 17).

Ao longo dos últimos o FAT vem sendo forte alvo de críticas da imprensa e de representantes das grandes instituições financeiras, uma das principais fontes de críticas advém da chamada “Proposta Árida” em que o empresário Pêrsio Árida propõe três principais pontos relevantes a serem alterados para o FAT e para o BNDES.

Segundo Arida (2005, p. 4), os 3 principais pontos da Proposta Arida se resumem a:

- Redução da alíquota do PIS para 0%, tendo-se em conta que a contribuição ao PIS não pode ser legalmente extinta. O efeito disso, na visão do autor, seria uma redução da carga fiscal sem perda da capacidade de custear as despesas da União.
- Instituição de uma nova Taxa de Juros de Longo Prazo, baseada no IGP-M. O efeito dessa nova taxa seria de uma elevação substancial das taxas de juros do sistema FAT-BNDES, mas eliminaria a arbitragem que atualmente beneficia os clientes do banco.
- A privatização do gerenciamento dos recursos do FAT, trazendo o fim do monopólio dos bancos oficiais sobre o fundo, tornando assim possível para que os bancos privados disputassem com Caixa, BNDES e Banco do Brasil a gestão das novas aplicações do fundo reduzindo a pressão dos grupos de interesse.

Para comentar a proposta de Arida, devemos nos lembrar sobre as atribuições de um banco público vistas no começo do capítulo. Hermann (2010, p. 11) nos mostra que um banco público deve possuir a autonomia financeira necessária para o financiamento de longo prazo e para que possa atuar de maneira rápida no mercado de crédito em situações de crise. Portanto, medidas como a redução da alíquota do PIS e privatização dos recursos do FAT, fariam com que o BNDES perdesse uma importante parcela dos recursos sob sua administração.

Monteiro (1994, p. 429) também ressalta a importância do PIS/Pasep e do FAT como fontes de recursos para o BNDES “Tais recursos, de custo primário reduzido e somente exigíveis no longo prazo, permitiram a prática de juros baixos e a concessão de prazos de carência e amortização dilatados, compatíveis com projetos de longa maturação.”

A respeito da instituição de uma nova Taxa de Juros de Longo Prazo, Torres (2005, p. 36) afirma que “a elevação da taxa básica de juros do Fundo eliminaria a arbitragem hoje favorável aos tomadores de recursos e, com isso, a capacidade de o governo fazer uso da taxa de juros de longo prazo como um instrumento de incentivo ao investimento e à alocação diferenciada de recursos de longo prazo”.

### 3.4 JUROS E TIPOS DE FINANCIAMENTOS

#### 3.4.1 Financiamentos Diretos

Os financiamentos concedidos pelo BNDES podem ser realizados de três principais maneiras: direta ou indiretamente e de forma mista. Nos financiamentos diretos é necessário que o pedido de financiamento seja apresentado ao BNDES sem intermediários através de um documento em que são descritas as características básicas do possível empreendimento para análise do banco, Relatório de Gestão BNDES (2011, p. 30). O BNDES também exige que para as operações diretas o valor dos financiamentos seja superior a 10 milhões de reais, entretanto esse valor pode ser menor nos seguintes casos:

- Se o empreendimento estiver localizado na área de abrangência da PDR (Política de Dinamização Regional que busca reduzir as desigualdades regionais e sociais de renda): investimento mínimo de R\$ 1 milhão
- Apoio a investimentos em inovação, contemplando ações contínuas ou estruturadas para inovações em produtos, processos e/ou marketing: investimento mínimo de R\$ 1 milhão.

- Apoio a planos de negócio e projetos de investimentos das cadeias produtivas da economia da cultura: mínimo de R\$ 1 milhão.
- Financiamentos para investimentos sociais de empresas e operações com conjunto de empresas ou cooperativas que atuem em Arranjos Produtivos Locais: não há valor mínimo.

### 3.4.2 Financiamentos Indiretos

A modalidade de financiamento indireto é baseada no intermédio da atuação do BNDES por instituições financeiras, de maneira que a abrangência dos financiamentos se torna muito maior já que o banco não possui agências. Nesse caso, toda a negociação é feita pela instituição financeira credenciada pelo BNDES de acordo com algumas regras e limites estabelecidos. As operações podem ser definidas de duas maneiras:

- **Automáticas:** Não existe uma avaliação prévia do BNDES, a própria instituição financeira credenciada avalia e aprova os pedidos de financiamento, cabendo ao BNDES somente a aprovação final e liberação dos recursos. O valor dessas operações pode ser de até 20 milhões de reais
- **Não Automáticas:** Nessa modalidade será encaminhada ao BNDES um modelo de Consulta Prévia, de maneira que toda a análise e aprovação do pedido cabem ao BNDES, tornando a instituição financeira apenas uma intermediária. Para as operações não automáticas o valor mínimo requerido é de 10 milhões de reais.

### 3.4.3 Financiamentos Mistos

A modalidade de financiamento Misto combina as formas direta e indireta não automática compartilhando o risco da operação entre o BNDES e a instituição financeira credenciada. É importante ressaltar que as operações mistas geralmente ocorrem por solicitação do próprio BNDES, de modo que não podem ser solicitadas por clientes.

### 3.4.4 Cálculo dos Custos Financeiros

Para se obter a taxa de juros final aos beneficiários dos empréstimos concedidos pelo BNDES o cálculo varia de acordo com alguns fatores: forma de apoio, tipo de operação, natureza e região, e é composta por dois principais tipos de operação calculados da seguinte maneira segundo o Relatório da Administração BNDES (2012, p. 4)

- Operações Diretas: Custo Financeiro + Remuneração do BNDES + Taxa de risco de crédito
- Operações Indiretas: Custo Financeiro + Remuneração do BNDES + Taxa de intermediação financeira + Remuneração da Instituição Financeira Credenciada

O custo financeiro reflete o custo de captação de recursos pelo BNDES e varia de acordo com as fontes destes recursos (FAT, Tesouro Nacional, Organismos Multilaterais, dentre outros). Os principais custos de captação do BNDES estão associados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), ao Dólar norte-americano e à Cesta de Moedas (UMBDES) e, em menor escala, ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e à Taxa Selic.

As linhas de apoio à exportação utilizam também a LIBOR acrescida da variação do dólar norte-americano ou a Taxa de Juros Fixa Pré-Embarque (TJFPE) acrescida da variação do Dólar norte-americano.

Para operações com empresas cujo controle seja exercido, direta ou indiretamente, por pessoa física ou jurídica domiciliada no exterior, destinadas a investimentos em setores de atividades econômicas não enumerados pelo Decreto No. 2.233/97, o custo financeiro será a Cesta de Moedas.

A remuneração do BNDES varia conforme Produto, Linha de Financiamento, Programa ou Fundo e tem por objetivo cobrir as despesas operacionais e garantir retorno sobre o patrimônio líquido do BNDES

Por fim, o BNDES também possui diversas outras fontes de recursos para completar seu volume de capital final:

- O retorno financeiro das operações realizadas e de suas participações
- monetização de ativos de sua carteira, participações societárias, recursos captados no mercado internacional, podendo ser realizadas através de organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, através da emissão de bonds,
- recursos captados no mercado interno, através da emissão de debêntures pela BNDESPAR,
- recursos captados via Fundos Institucionais, como FMM (Fundo da Marinha Mercante), FGI (Fundo Garantidor de Investimentos), dentre outros.

## 4 ANÁLISE DO MERCADO DE CRÉDITO BRASILEIRO E DA ATUAÇÃO RECENTE DO BNDES

### 4.1 ANÁLISE REGIONAL

O BNDES atua em todas as regiões do Brasil, no entanto é nítido que o maior volume de desembolsos se mantém desde a criação do banco com um direcionamento maior para a região Sudeste, a qual, sozinha, responde por quase 50% dos desembolsos anuais do BNDES com 72,4 bilhões de reais desembolsados em 2012 apenas para São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Em seguida, o Sul é a segunda região brasileira a receber mais aportes com 29,1 bilhões de reais em 2012, menos da metade recebido pela região Sudeste.

Tabela 4 – Evolução dos Desembolsos do BNDES por Região

	Participação no total de desembolsos em 2008	2008 (R\$ Bilhões)	Participação no total de desembolsos em 2012	2012 (R\$ Bilhões)
SUDESTE	56,1%	51,0	46,4%	72,4
SUL	19,1%	17,4	18,7%	29,1
CENTRO-OESTE	10,9%	9,9	12,9%	20,1
NORDESTE	8,4%	7,6	13,5%	21,0
NORTE	5,5%	5,0	8,5%	13,3
TOTAL	100%	90,9	100%	155,9

Fonte: BNDES AP-DEORÇ – Sistema CNAE/IBGE

Apesar das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte ocuparem os últimos lugares no volume de desembolsos do banco é interessante notar que isso não

parece ser uma tendência para os próximos anos. Mesmo ainda predominante, a Região Sudeste recebeu em 2012 46,4% do total de desembolsos, constando-se uma participação relativa menor quando comparada com 2008, quando recebeu mais de 56%. Essa tendência de queda também é válida para a região Sul que apresenta uma queda de 19,1 para 18,7% entre 2008 e 2012.

Para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte o caminho é inverso ao das regiões mais desenvolvidas pois percebe-se que na evolução dos desembolsos ocorre um aumento de sua participação relativa. Em 2008, no total de desembolsos ao longo dos últimos 5 anos, a região centro-oeste recebeu um total de 11% do volume mas já em 2012 essa participação aumenta para 13%. Na região Nordeste ocorre a maior evolução aumentando de 8 para 13,5%. Por fim, a região Norte que recebia 5,5% dos recursos em 2008, em 2012 registrou uma evolução para cerca de mais de 8,5%.

## 4.2 ANÁLISE SETORIAL

Como principal atuante no financiamento de longo prazo o BNDES atua em diversas frentes, em especial nos setores que mais tem a oferecer ao desenvolvimento brasileiro e que não possuem tanta facilidade de crédito no mercado privado, a saber: Indústria, Infraestrutura, Comércio e Serviços e Agricultura. Neste capítulo faremos uma análise recente do BNDES nesses setores e o impacto na economia brasileira.

A importância do BNDES em termos de recurso é crescente, sendo muitas vezes superior ao ritmo de crescimento da economia brasileira: desde 2006 o volume de créditos aumentou 198% tendo um aumento de 500% nos últimos 10 anos. Em 2010 o desembolso realizado foi de cerca de US\$96,32 bilhões

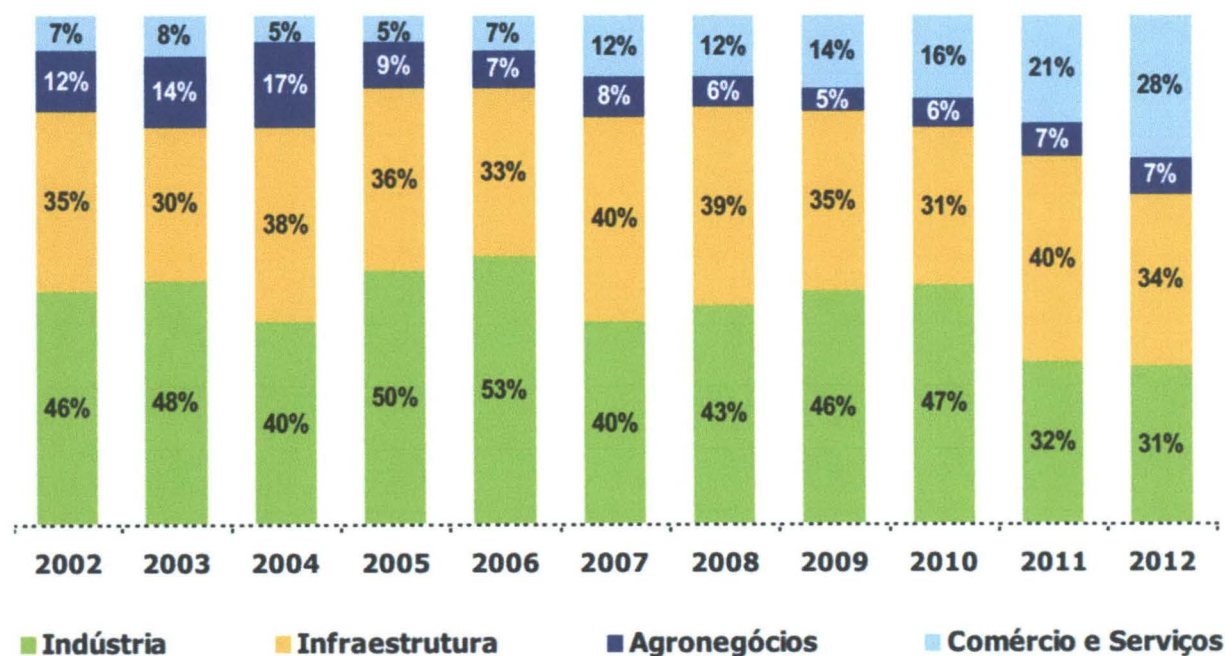
significando três vezes mais que os US\$29,2 bilhões concedidos pelo Banco Mundial de acordo com Colombini Neto (2013, p. 6).

Em relação à destinação desses recursos Torres (2009, p. 32) se pronuncia da seguinte maneira:

“O elevado volume atual de desembolsos do BNDES está, assim, diretamente ligado a três fatores. O primeiro é a importância desses financiamentos para um país que detém uma indústria importante de equipamentos, principalmente nas áreas de transporte e de equipamentos agrícolas. O segundo consiste na dimensão continental e na importância da produção agrícola para a economia brasileira. O terceiro são os níveis elevados de taxas de juros e os prazos curtos praticados no mercado financeiro brasileiro.” (Torres, 2009, p. 32)

A Figura 3 demonstra como se deu a evolução da distribuição em percentual dos desembolsos do BNDES na última década

Figura 3 – Evolução dos Desembolsos do BNDES por setor de atividade em %



Fonte: Relatório Anual BNDES

A análise da figura 3 nos permite observar claramente os dois grandes setores de fornecimento de crédito do BNDES: a Indústria e a Infraestrutura, bem como a evolução significativa da participação do setor de Comércio e Serviços no volume de desembolsos totais do BNDES.

Em relação à indústria, pode-se perceber que, desde 2012, este setor vem sendo, predominantemente, a principal fonte de destinações do banco, atingindo em 2006 uma máxima de 53% desse volume. Observa-se, no entanto, que o cenário atual é de queda ocorrendo uma diminuindo em sua participação desde 2010.

Para o setor de infraestrutura, em relação ao mesmo período acima citado, constata-se que apesar de negativa em um ponto percentual, sua participação relativa atual é agora a maior nos desembolsos do banco com 34% contra 31% da indústria em 2012. É importante salientar que para o setor de infraestrutura os financiamentos passam principalmente pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) do Governo Federal.

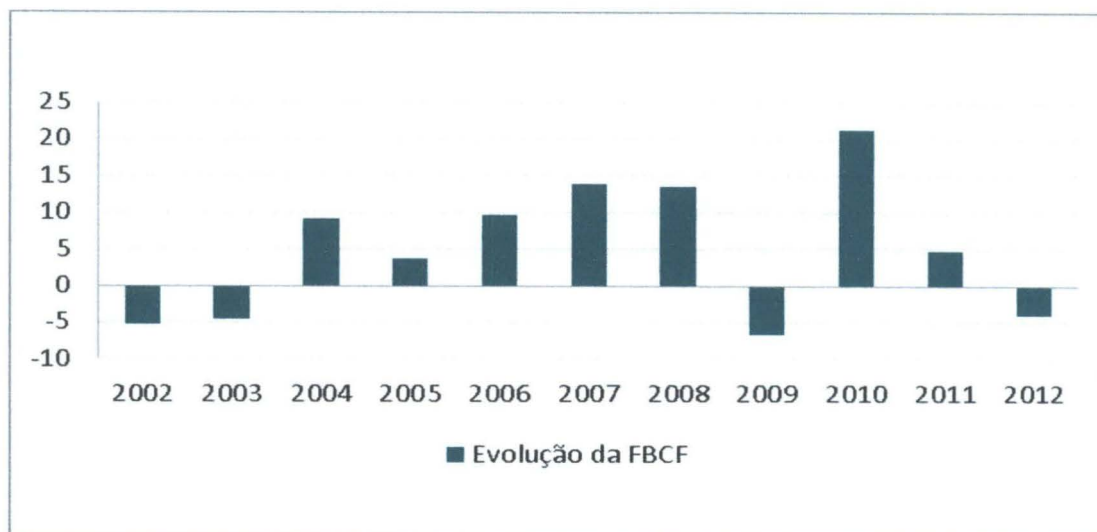
No que se refere ao setor de agronegócios observa-se que sua participação está em declínio desde 2007, em grande parte pelo fato de no Brasil, a maioria dos financiamentos para os Agronegócios ficarem por conta do Banco do Brasil.

#### 4.2.1 Atuação do BNDES no Setor Industrial

O BNDES continua sendo o principal operador da política industrial brasileira, assim como, de certo modo, vinha sendo no passado, no entanto, com uma exigência para uma política mais ampla, que tenha múltiplos focos. Um dos mais importantes indicadores a respeito da indústria é a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF).

De acordo com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada) a FBCF mede o quanto as empresas aumentaram seus bens de capital indicando se a capacidade de produção do país está crescendo e se os empresários estão confiantes no futuro da produção industrial.

Figura 4 – Variação Anual da Formação Bruta de Capital Fixo em %



Fonte: IBGE – Sistema de Contas Nacionais

No Brasil, a variação anual da FBCF ao longo da última década, se mostrou muito instável, com períodos de variação crescente de no máximo dois anos. O cenário atual também não é favorável, com uma variação de -4% registrada em 2012.

Dentro da estrutura de financiamento de longo prazo o fornecimento de crédito a indústria constitui ao longo da história do BNDES, um dos pontos fortes de sua atuação. De acordo com Pieper [1998, apud Curado e Nakabashi (2007, p. 37)] estudos de países em desenvolvimento, no período entre 1970 e 1990 demonstram fortes indícios da existência de uma correlação positiva entre a performance do setor industrial e o desempenho da economia. Coutinho (2002, p. 65) afirma que somente

a política industrial libertará a política macroeconômica do seu círculo vicioso, encaminhando-a para um novo rumo.

Para que se haja êxito no processo de desenvolvimento industrial, é necessário que haja um embasamento em diretrizes capazes de encaminhar as políticas do banco ao rumo que leva em direção ao desenvolvimento sustentável da indústria. Rodrik [2006, apud Vieira (2011, p. 109)] apresenta fatos para direcionar a política industrial, basicamente demonstrando a importância da diversificação de investimentos na indústria e da aposta nos setores manufatureiros.

Vieira (2011, p. 110) também afirma que a diversidade de projetos demonstra maior chance de os empreendimentos se apoiarem mutuamente e de constituírem mercados mais amplos para os produtos de novas empresas em outras indústrias.

Para que possamos identificar mais especificamente como está distribuída a atuação do BNDES na indústria, analisaremos a Tabela 5 que nos mostra o volume de desembolsos feito pelo BNDES, direta ou indiretamente, para alguns dos subsetores da indústria.

Tabela 5 – Desembolsos do BNDES por subsetor de Indústria em R\$ milhões

Subsetor	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produtos Alimentícios	1.793,2	1.773,5	2.396,4	3.304,4	4.368,8	9.543,9	8.034,0	12.292,7	5.261,6	4.690,0
Bebidas	188,3	114,9	501,6	344,9	404,6	528,8	769,9	1.174,3	1.567,8	1.426,2
Confecções, vestuário e acessórios	64,6	50,1	60,5	90,0	106,1	394,2	265,8	592,1	1.011,3	1.478,5
Celulose e papel	430,0	1.052,2	1.415,1	2.315,0	1808,5	857,7	3.567,7	1.623,0	1457,6	4.218,6
Petróleo e combustíveis	47,6	73,5	170,8	1.391,5	1.798,5	3.145,6	23.238,4	28.712,3	4.466,5	6.281,4
Química	1.055,1	454,5	1.012,9	1.062,0	1.882,8	2.176,1	2.175,0	3.798,2	2.457,9	1.997,7

Borracha e plástico	251,5	275,5	466,7	472,7	1.124,9	933,1	1.021,5	1.872,3	1.498,8	2.248,8
Mineral não metálico	30,4	274,3	227,5	410,6	439,7	590,5	1.245,4	1.657,1	1.971,4	2.203,5
Metalurgia	997,3	741,1	1.367,8	2.160,8	3.119,8	3.209,2	4.488,0	3.809,0	2.551,1	2.538,4
Máquinas e equipamentos	466,5	829,6	1.964,7	1.694,8	1.716,3	1.664,1	2.616,7	3.248,9	2.781,0	3.418,9
Veículo, reboque e carroceria	2.654,4	2.575,3	4.718,3	5.186,2	3.065,2	4.603,0	5.922,5	5790,4	4.658,9	4.643,2
Outros equipamentos de transporte	5.755,1	5.963,4	6.043,8	4.222,7	1.699,6	2.942,3	2.899,3	4.410,8	3.543,9	2.350,0

Fonte: BNDES – Series Desembolsos CNAE/IBGE

Em 2003 a leitura da tabela indica uma grande concentração de desembolsos nos principais subsetores da indústria. Se analisados em conjunto os subsetores de veículos e equipamentos de transporte somados representavam mais de 50% de todo o volume de desembolsos do Banco, e se juntos com os setores de indústria química e alimentícia, essa fatia subia para mais de 70% com aproximadamente 11,3 bilhões sendo desembolsados para os 4 subsetores que mais recebem aportes do BNDES na indústria.

Um importante fator a ser observado é o fato de que essa tendência de concentração do volume de desembolsos não se manteve com o passar dos anos, os subsetores que mais recebiam recursos do BNDES cresceram em um ritmo menor que os outros e atualmente em 2012 a desigualdade na distribuição de recursos é muito menos representativa, sendo um importante indicativo o fato de que a indústria de petróleo e combustíveis a que mais recebe recursos possua uma fatia de apenas 13% do volume total de desembolsos para a indústria.

A tabela também nos mostra o incrível aumento no número total de desembolsos nos anos seguintes a crise imobiliária dos Estados Unidos de 2008. No ano de 2008 o volume total de desembolsos para a indústria de transformação foi de 35,7 bilhões de reais, em 2009 esse volume quase dobrou passando para 60,3

bilhões e em 2010 novamente um grande crescimento para 77 bilhões de reais atingindo a máxima histórica de desembolsos para a indústria.

Dessa maneira, o BNDES parece cumprir seu papel não somente de promotor do desenvolvimento, mas também da estabilidade, assim como na década de 80, direcionando seus recursos e suas participações.

Torres (2012 p. 992) apresenta certas críticas oposicionistas à atuação recente do BNDES, afirmando que o modelo de atuação do banco é uma forma de concessão de subsídio e “favorecimento” ao organizar empreendimentos enormes em associação com grandes empresas brasileiras.

A tarefa de se mensurar se realmente existe um “jogo político” no modelo de atuação do BNDES é algo muito complexo, recentemente a empresa OGX no Brasil uma das grandes beneficiárias do BNDES com empréstimos de mais de R\$ 10 bilhões, entrou com pedido de recuperação judicial apresentando diversas falhas em seu modelo de gestão, o que reacendeu ainda mais as críticas ao modelo de seleção do banco.

É preciso voltar aos fundamentos de atuação de um banco público e entender o alto risco envolvido no financiamento do desenvolvimento que pode levar a investimentos sem retorno em alguns casos. Por fim, mesmo em um cenário negativo para a indústria brasileira atual, o BNDES parece estar atuando de maneira correta, diminuindo a concentração de seu volume anual de desembolsos e atingindo a cada ano de maneira mais igualitária os subsectores da indústria.

#### 4.2.2 Atuação na Infraestrutura

Juntamente com a indústria, a atuação no setor de infraestrutura é desde 1952, um dos pilares da atuação do BNDES e, como já dito anteriormente,

atualmente os principais desembolsos para o setor de infraestrutura passam pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) do Governo Federal. De acordo com Hermann (2010, p. 22), a partir de 2007 o BNDES assume a mesma postura adotada para o setor exportador: a de aumento de competitividade no setor, figurando como um dos principais financiadores do PAC.

Carvalho (2012 p. 16) afirma que a partir do governo Lula, o papel desenvolvimentista do BNDES começa a ser resgatado, rompendo com o padrão de atuação que a instituição vinha desenvolvendo desde 1980. Com todo o aumento de capital ao longo da década de 2000, o BNDES volta a estabelecer políticas de desenvolvimento para a infraestrutura. Uma dessas medidas foi a política do Banco para apoiar a criação e o fortalecimento das empresas brasileiras multinacionais.

Coutinho (2013, p. 12), direciona o papel do BNDES no financiamento a infraestrutura não somente com o financiamento, mas também através de apoio a elaboração de estudos e a capacidade de coordenação entre os “players” privados e públicos para a viabilização do investimento.

Tabela 6 – Desembolsos do BNDES por subsetor de infraestrutura em R\$ milhões

Subsetor	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eletricidade e gás	5.081,5	6.507,0	4.962,7	3.564,3	6.940,3	8.293,3	14.716,5	13.878,5	16.286,1	19.359,4
Água, esgoto e lixo	276,4	245,1	329,2	401,5	654,3	794,0	906,4	1.590,1	1.549,8	1.498,2
Construção	814,0	1.219,9	1.681,7	1.538,7	3.126,2	4.103,1	6.550,4	6.650,2	7.195,2	8.028,7
Transporte terrestre	2.946,2	4.654,5	7.310,4	8.423,1	12.588,3	17.531,3	23.737,1	28.473,5	28.623,8	18.844,0
Transporte aquaviário	613,4	687,6	421,7	476,9	707,6	661,5	914,8	1.565,3	1.980,9	2.222,8
Transporte aéreo	0,9	10,6	165,0	93,8	18,8	10,7	469,9	571,1	395,0	545,7
Telecomunicações	251,5	1.645,4	1.670,5	2.133,7	3.379,2	6.187,8	3.384,9	2.103,9	3.107,8	4.836,1
Administração pública	114,3	187,7	142,8	128,3	147,7	289,5	4.148,7	5.128,9	3.047,6	12.108,4

Fonte: BNDES – Serie Desembolsos CNAE/IBGE

Diferentemente da atuação na indústria, a evolução do volume de desembolsos do BNDES nos setores da infraestrutura não indica uma tendência de descentralização.

Desde 2003, os setores de Eletricidade e Gás e Transporte Terrestre são as principais fontes de desembolso do banco, entretanto ao longo da década o setor de Eletricidade e Gás viu sua participação no volume total diminuir, dando lugar a um massivo investimento no setor de Administração Pública que compreende a administração em geral das três esferas de governo.

#### 4.2.3 Atuação nos subsetores de Comércio e Serviços

Como vimos no início deste capítulo o setor de comércio e serviços é o que mais aumentou sua participação recentemente no volume total de desembolsos do BNDES, partindo de menos de 10% de participação no volume total de desembolsos do banco para 28% em 2012. A tabela 7 apresenta os principais subsetores de comércio e serviços e sua evolução.

Tabela 7 – Desembolsos do BNDES por subsetor de Comércio e Serviços em R\$ milhões

Subsetor	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Comércio	1.546,8	867,1	936,0	1.829,1	2.536,3	3.156,3	5.597,0	10.530,0	11.309,5	13.201,7
Atividades de auxílio transporte e entrega	236,6	312,4	776,5	542,9	1.013,2	622,6	2.084,7	2.960,7	3.505,4	4.699,0
Alojamento e alimentação	72,9	43,0	99,0	85,3	115,7	134,7	189,6	382,3	563,2	693,9
Informação e comunicação	27,9	47,6	131,5	114,7	472,8	584,0	341,0	599,5	586,0	550,9
Atividade financeira e	110,7	99,3	59,0	259,1	257,5	1.279,8	414,0	741,6	1.341,7	2.692,7

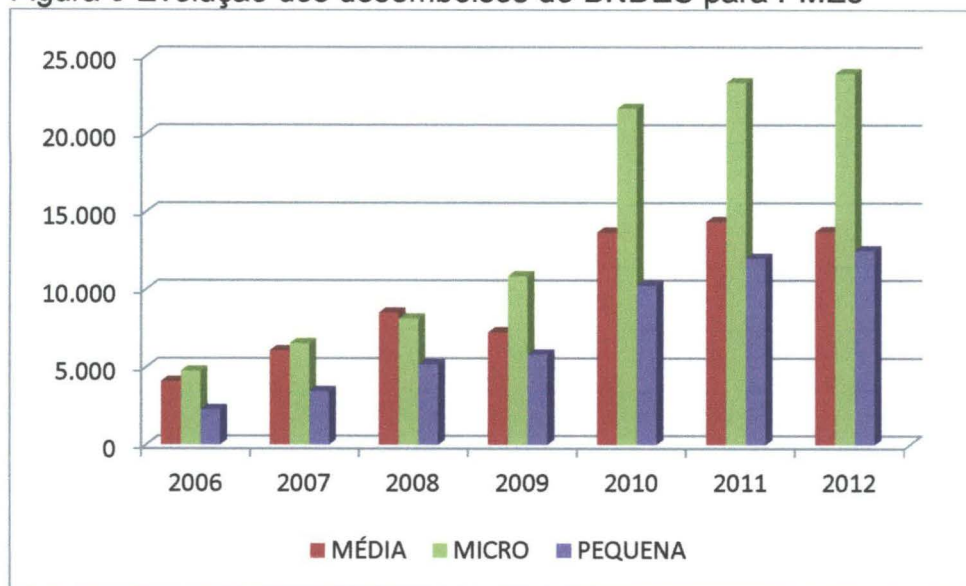
seguros										
Atividades imobiliárias, profissionais e administrativas	354,7	265,5	507,0	537,3	870,3	1.425,2	1.326,5	3.415,6	3.718,0	4.726,7
Educação	158,9	142,4	164,8	159,7	141,7	135,5	173,4	183,2	244,6	444,5
Artes, Cultura e Esporte	32,4	17,4	15,0	18,87	23,4	37,7	76,5	122,1	961,3	1.567,7
Saúde e serviço social	207,0	148,8	141,5	418,3	399,1	304,1	415,8	497,1	672,9	731,1

Fonte: BNDES – Serie Desembolsos CNAE/IBGE

A análise mais detalhada da tabela nos mostra mais claramente esse avanço do setor de comércio e serviços. Em 2003 a maioria dos subsetores de comércio e serviços recebia um aporte significativamente menor que em 2012. Hoje, o setor de comércio que compreende todo o tipo de comércio varejista é aquele que recebe o maior volume de desembolsos, 13,2 bilhões de reais em 2012 aproximadamente.

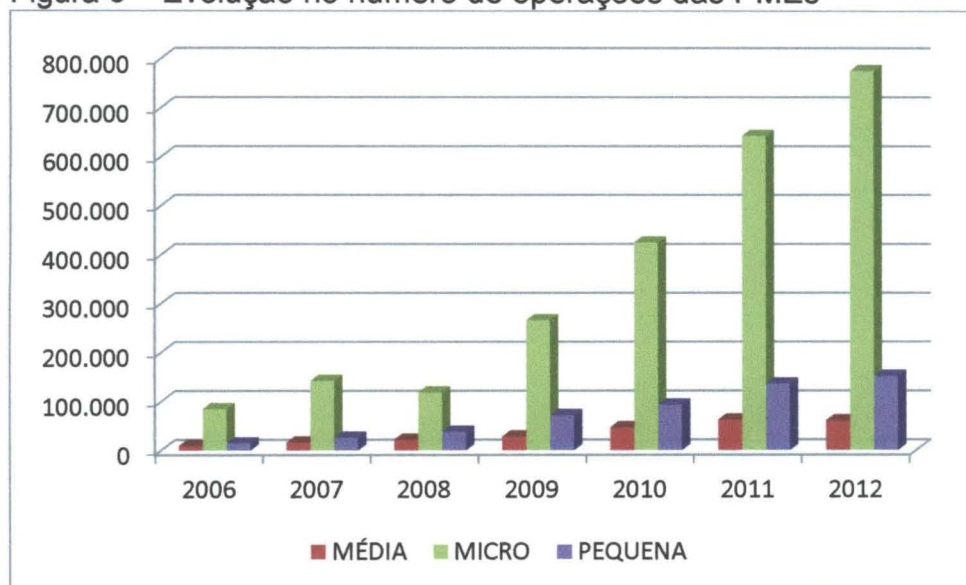
É possível notar o considerável o aumento no volume de desembolsos a partir de 2008, logo após a crise americana, possivelmente devido à política de facilitação no crédito para as micro, pequenas ou médias empresas adotada pelo BNDES especialmente no setor de comércio. As figuras 5 e 6 nos mostram o massivo aumento no volume de desembolsos a essas empresas e também no número de operações entre 2006 e 2012.

Figura 5 Evolução dos desembolsos do BNDES para PMEs



Fonte: BNDES – Serie Desembolsos CNAE/IBGE

Figura 6 – Evolução no numero de operações das PMEs



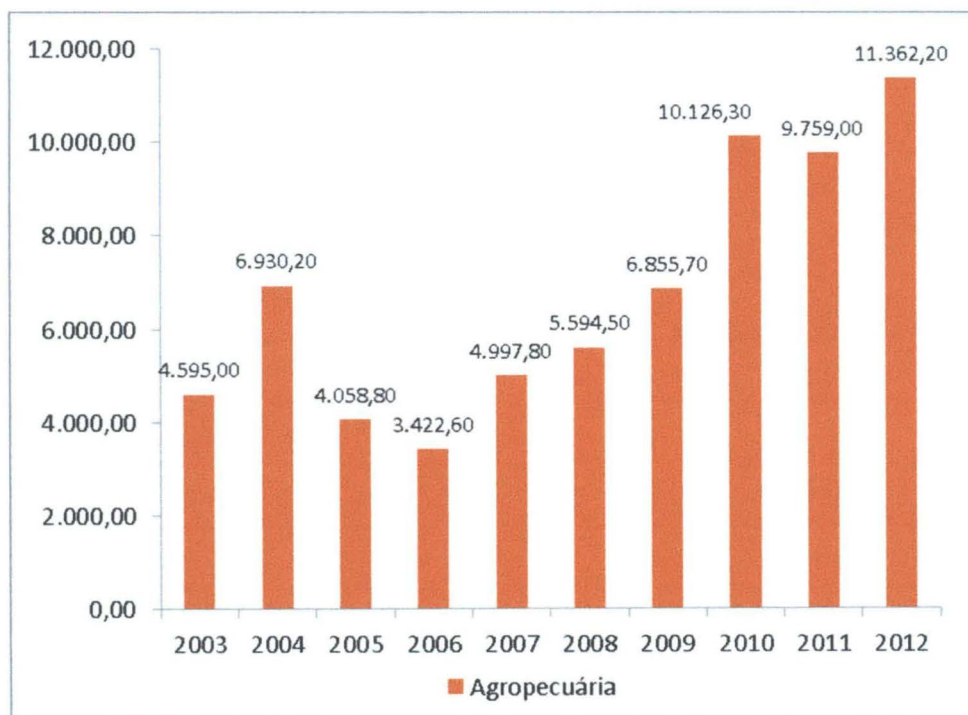
Fonte: BNDES – Serie Desembolsos CNAE/IBGE

#### 4.2.4 Atuação do BNDES no Agronegócio

O último e menor setor de atuação do BNDES envolve a agropecuária em geral, um setor onde a questão do crédito é delicada, já que se trata de um setor com risco elevado, sujeito a fenômenos climáticos e a grande oscilação de preços. É necessário mencionar que no Brasil, o responsável pela grande maioria dos desembolsos para o setor de Agronegócios é o Banco do Brasil e não o BNDES.

A figura 7 nos mostra o aumento no volume desembolsado, de aproximadamente 4,5 bilhões em 2003 para 11,3 bilhões em 2012, entretanto, os dados apresentados no início desse capítulo, nos indicam uma diminuição no volume de dados.

Figura 7 – Evolução do Volume de Desembolsos ao Setor de Agronegócios



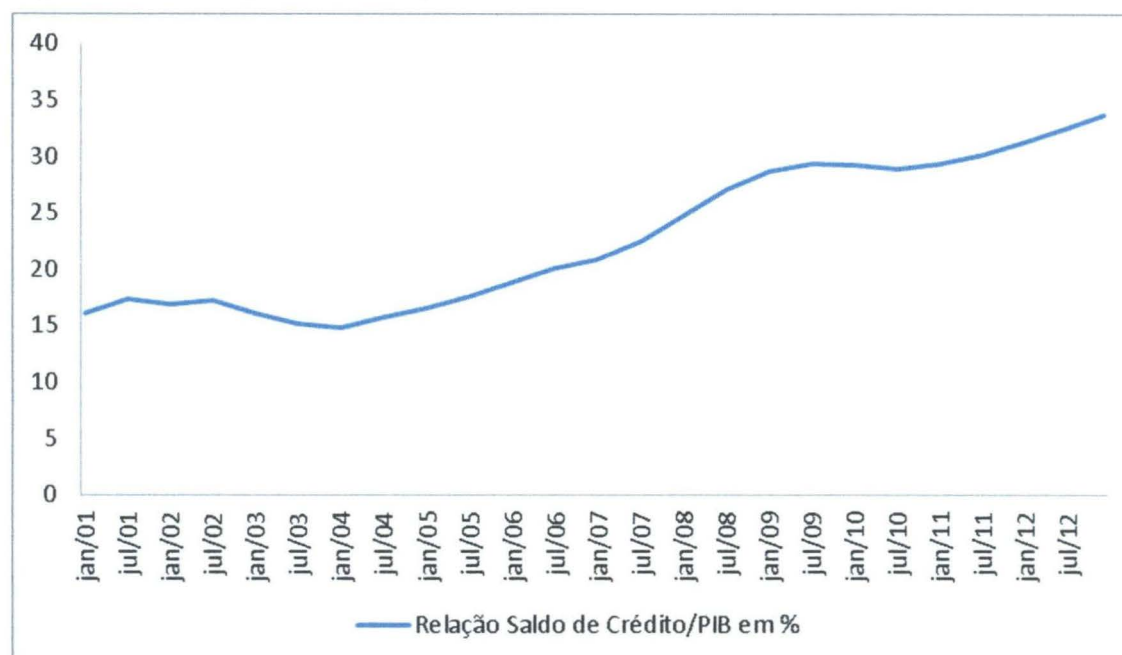
Fonte: BNDES – Serie Desembolsos CNAE/IBGE

Nota: Todos os desembolsos mostrados na figura 7 referem-se a AGRICULTURA, PECUÁRIA, PRODUÇÃO FLORESTAL, PESCA E AQUICULTURA

### 4.3 A ATUAÇÃO ANTICÍCLICA DO BNDES

Atualmente o mercado de crédito brasileiro se encontra em um momento de grande expansão. Em 2001 o saldo das operações de crédito em relação ao PIB era de apenas 16%, já em dezembro de 2012 essa relação mais que dobrou atingindo 33,7% como mostra a Figura 7

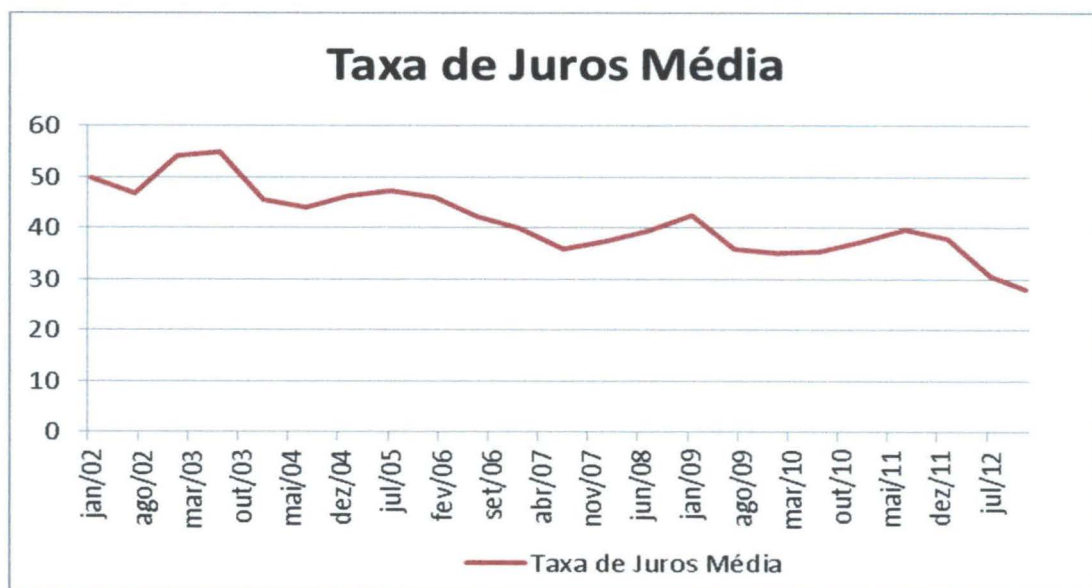
Figura 8 – Evolução da Relação Saldo de Crédito/PIB em %



Fonte: Banco Central do Brasil/ Séries Temporais

Outro importante indicador é a evolução da taxa de juros média anual, que vem caindo nos últimos anos, tornando o acesso ao crédito muito mais atraente para a população, passando de quase 50% em Janeiro de 2002 para 28,08% em Julho de 2012.

Figura 9 – Evolução da Taxa de Juros Média Anual para as Operações de Crédito



Fonte: Banco Central do Brasil/ Séries Temporais

Como vimos anteriormente, a atuação anticíclica é um dos principais papéis desempenhado pelos bancos públicos. De acordo com Sant'Anna (2009, p. 53), o BNDES exerce um importante papel a fim de evitar o comportamento procíclico do crédito ampliando sua participação relativa ao garantir acesso ao crédito às empresas em momentos de liquidez escassa, e, em momentos de expansão do crédito o banco deixa a cargo do setor privado o atendimento da demanda por crédito em expansão.

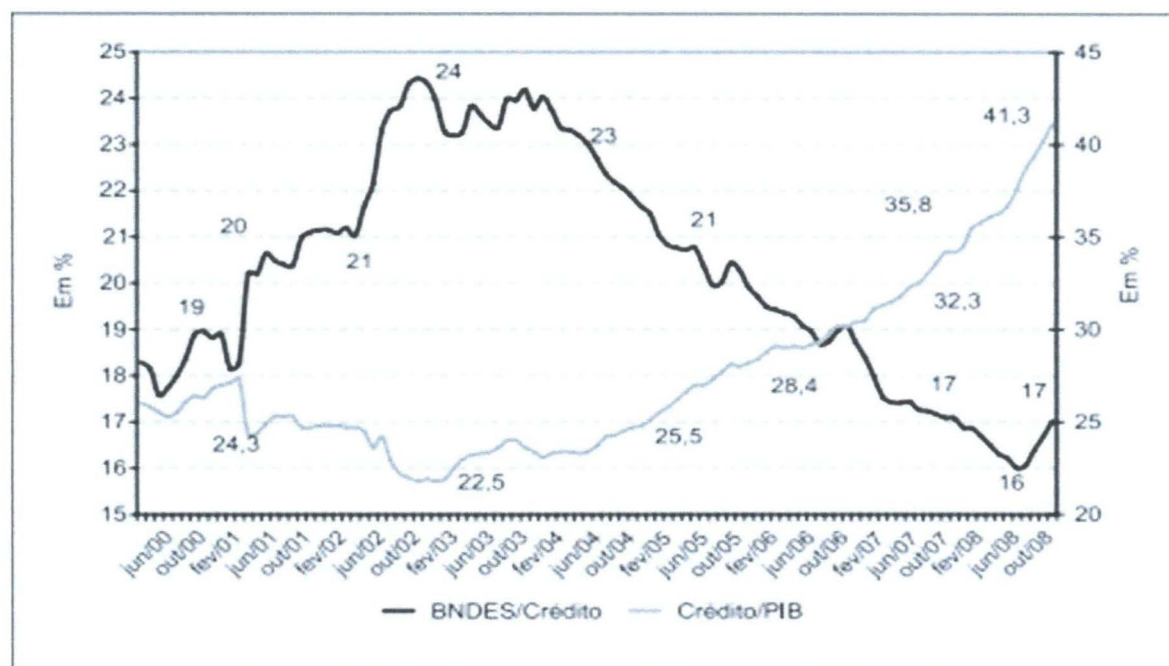
Com base em Coutinho (2011, p. 408), percebemos que a característica anticíclica do BNDES foi adquirida apenas ao longo da última década. O autor, atual presidente do BNDES, aponta dois fatores essenciais recuperados na década de 2000 que permitiram ao Estado brasileiro a capacidade de praticar políticas anticíclicas.

O primeiro fator é a robustez fiscal, adquirida a partir da implementação da Lei de responsabilidade fiscal no Brasil. Já o segundo fator é a robustez cambial

obtida entre 2004 e 2006 através da acumulação de reservas, protegendo o Estado brasileiro contra crises externas.

A figura 10 nos mostra claramente a expansão do crédito ofertado pelo BNDES em momentos de retração do crédito total entre fevereiro de 2001 e junho de 2006. Também observamos a diminuição da oferta de crédito do banco assim que ocorre a expansão do crédito ofertado pelo setor privado.

Figura 10 – Relação BNDES/Crédito e Crédito/PIB



Fonte: Sant'anna (2009) Com base em dados do BACEN

Outro fator relevante a ser mencionado, é o fato de que as políticas de atuação anticíclica do banco não se limitam somente ao BNDES. Para que se mantenha a estabilidade em momentos de crise é necessário também coordenar as políticas públicas com a atuação das instituições financeiras privadas.

No Brasil, a partir de 2008 essas medidas anticíclicas seriam fortemente testadas com o agravamento da crise financeira dos estados Unidos. Coutinho

discorre a respeito de sua atuação a frente do BNDES e a coordenação junto ao setor privado em meio a crise de 2008:

“Com efeito, busquei articular o BNDES com a banca privada, para evitar que ela entregasse a própria sorte empresas que ficaram seriamente avariadas com perdas de derivativos de câmbio. Naquele momento, era indispensável essa coordenação para evitar que um jogo individualista por parte dos bancos, resultasse em uma deterioração geral da carteira de todos.”  
Coutinho (2011, p. 413).

De acordo com Puga (2011, p. 2) as demais medidas de ação do BNDES foram de ampliação das linhas de financiamento às exportações e ao capital de giro, e, durante o período pós-crise, o banco ainda foi responsável por um terço da expansão de crédito no país.

Através dessas medidas, o BNDES contribuiu de maneira fundamental para amenizar os efeitos da crise no Brasil, proporcionadas pela estrutura de maior autonomia de captação do banco que permitiu ações mais rápidas e direcionamento de recursos para que fossem tomadas em tempo. Para Lacerda e Oliveira [2007 apud (Couto, 2012, p.16)] com a crise financeira internacional de 2008, veio à tona o papel essencial do BNDES enquanto instrumento de política macroeconômica anticíclica.

## CONCLUSÃO

Ao longo dos últimos capítulos pudemos perceber o quão ampla é a atuação do BNDES no financiamento do desenvolvimento econômico brasileiro. Desde sua criação em 1952, o banco vem sendo o principal fornecedor de crédito de longo prazo no Brasil. Para que essa atuação seja bem sucedida, o banco deve atender as premissas básicas do papel de um banco público no financiamento do desenvolvimento.

Atendendo a essas premissas, o BNDES é o principal participante nos setores em que o mercado privado de fornecimento de crédito não possui grande atuação devido a seu alto risco. Esses mercados são constituídos basicamente pela Indústria, Infraestrutura, Comércio e Serviços e Agronegócios.

Em segundo lugar, o banco público deve possuir autonomia financeira para que as políticas e estratégias do financiamento do desenvolvimento possam ser colocadas em prática com maior facilidade. O BNDES possui diversas fontes de recursos, entre elas, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Tesouro Nacional são as principais e também os mais geradores de críticas.

Apesar das críticas a estruturação do FAT e do Tesouro Nacional como recursos do BNDES parecerem, de certa forma, válidas se medidas como a privatização do gerenciamento dos recursos do FAT e a redução da alíquota do PIS para 0% fossem realmente tomadas, apenas o empresariado do setor privado se beneficiaria, fazendo com que os juros para o financiamento de longo prazo aumentassem e desestruturando parte da autonomia financeira do BNDES, dessa forma a função de promotor do desenvolvimento ficaria seriamente comprometida para o banco.

Por fim, vimos que a última premissa para um banco público no financiamento do desenvolvimento, a atuação anticíclica, foi fundamental para que o

Brasil pudesse manter sua economia estável após a crise de 2008. O BNDES não somente supriu a retração do crédito no mercado privado, expandindo sua própria oferta de crédito, como atuou coordenando as políticas das instituições privadas de forma a proteger empresas que pudessem sofrer maiores consequências com os impactos da crise.

## REFERÊNCIAS

- Aspectos financeiros e institucionais do BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2013.
- Arida, P. Mecanismos compulsórios e mercados de capitais: propostas de política econômica. **Instituto de Estudos de Política Econômica**, nº 8, 2005.
- Banco Central – Séries Temporais
- BNDES. BNDES 60 anos: um banco de história e futuro, Rio de Janeiro: BNDES, 2012. Disponível em :<[www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro\\_bndes\\_60anos\\_um\\_banco\\_de\\_historia\\_e\\_do\\_futuro.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes_60anos_um_banco_de_historia_e_do_futuro.html)>. Acesso em 10 Out. 2013
- Carvalho, C.B.R.P. **O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: Interface entre interesses domésticos e a política externa**. Seminário de Relações Internacionais. I Seminário Nacional de Relações Internacionais. 2012
- Colombini Neto, I. A atuação internacional do BNDES como parte do modelo Novo Desenvolvimentista. Seminário Investimentos do BNDES na América Latina . Rio de Janeiro. 2013
- Coutinho L. Marcos e Desafios de uma Política Industrial Contemporânea, In: Castro A.C. (org). Desenvolvimento em debate. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 61-79.
- Coutinho L. Desenvolvimento, Instituições e Atores Sociais. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro v.6, n.9, p. 406-419, jul-dez 2011.

Couto, A.C. **O papel do BNDES no financiamento da Economia Brasileira**, Departamento de Economia da Universidade Estadual de Maringá. 2012

Curado, M.L., Nakabashi, L. Alternativas para contenção do processo de valorização da taxa de câmbio brasileira. **Economia & Tecnologia**.

Ano 3, Vol. 9 – abr.-jun., 2007.

Hermann, J. O papel dos bancos públicos. **Texto para Discussão CEPAL-IPEA** n° 15, 2010.

IBGE – Séries Temporais de Indicadores Seleccionados

Monteiro, D.C. O BNDES e seus Critérios de Financiamento Industrial: 1952 a 1989.

In Monteiro, D.C; Modenesi, R.L. **BNDES um Banco de Idéias 50 anos Refletindo o Brasil**. Rio de Janeiro, 1ª edição. 2002.

Puga, F; Borça JR; G.R. O papel anticíclico do BNDES e sua contribuição para conter a demanda agregada. *Visão do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro , n 96, p 1 – 7, 29 Jul 2011.

Prates, D.M; Cintra, M.A.M. Freitas; M.C.P. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, n° 15, p.85-116, dez 2000.

Relatório Anual BNDES 2012. Rio de Janeiro, BNDES 2012.

Sant'Anna, A.A; Borça Junior, G.R.; Araujo, P.Q. Mercado de Crédito no Brasil: Evolução Recente e o Papel do BNDES (2004-2008). In: Ferreira, F.M.R; Meirelles, B.B (Orgs). **Ensaio sobre a economia financeira**. Rio de Janeiro: BNDES:2009, p.152-172.

Torres, E. T. A Reforma do Sistema FAT-BNDES: Críticas a Proposta Arida. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, V. 12, N. 24, P. 31-42, Dez 2005.

Torres, E. T. Mecanismos de Direcionamento do Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES In: Ferreira, F.M.R; Meirelles, B.B. **Ensaio Sobre Economia Financeira**, Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2009.

Torres, E; Nogueira, F. BNDES e o Financiamento do Desenvolvimento. **Economia e Sociedade**. Campinas, v.21, Número Especial, p.975-1009, dez. 2012.

Vieira, G. **Políticas de Desenvolvimento Industrial e a mobilização brasileira recente**. Revista do BNDES nº 35, 2011.