



BNDES – O PAPEL DO BANCO NO NOVO GOVERNO

BNDES – O PAPEL DO BANCO NO NOVO GOVERNO

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta
Diretora

Conselho Temático Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico - COPIN

Leonardo Souza Rogério de Castro
Presidente



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

BNDES – O PAPEL DO BANCO NO NOVO GOVERNO

© 2019. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência Executiva de Política Industrial - GEPI

Conselho Temático Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico – COPIN

FICHA CATALOGRÁFICA

C748b

Confederação Nacional da Indústria.

BNDES – O papel do banco no novo governo / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2019.

30 p. : il.

1. Financiamento. 2. Bancos de desenvolvimento. I. Título

CDU: 330.322

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317- 9000

Fax: (61) 3317- 9994

<http://www.cni.com.br>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.com.br

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	9
1 HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO BNDES.....	11
2 DESEMBOLSOS DO BNDES NO PERÍODO RECENTE (2002 A 2018).....	13
3 PRIORIDADES DO BNDES NOS ÚLTIMOS ANOS (2010 A 2016)	19
4 IMPORTÂNCIA DO BNDES NO MERCADO DE CRÉDITO CORPORATIVO DE LONGO PRAZO.....	23
5 IMPORTÂNCIA DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO EM PAÍSES SELECIONADOS.....	25
6 PROPOSTAS PARA O PAPEL DO BNDES NO NOVO GOVERNO	27
REFERÊNCIAS.....	29



INTRODUÇÃO

A revisão do foco de atuação do BNDES está na pauta do novo governo. Durante o período de transição, as propostas de reorientação das ações de financiamento se concentraram nas áreas de infraestrutura e privatizações, mas o presidente do Banco tem defendido, também, a priorização de programas destinados às MPMEs, ao aumento de produtividade e à digitalização de empresas.

A capacidade de financiamento do Banco não encontra paralelo nas alternativas de mercado no país, o que o torna um agente central no aumento da competitividade brasileira. Nos últimos anos, o BNDES reduziu o desembolso de forma significativa, aspecto que reforça a importância de discutir seu papel no novo governo.

Para embasar essa discussão, esta nota técnica apresenta um breve histórico da atuação do Banco, os desembolsos e as áreas estratégicas de atuação no período recente, mostra a participação do BNDES para o financiamento de longo prazo no Brasil e compara a atuação do Banco com alguns bancos de desenvolvimento em outros países.

Além disso, apresenta temas que o Conselho Temático Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico (COPIN), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), avalia como prioridades para o desenvolvimento do Brasil, e nos quais a participação dos financiamentos do BNDES é fundamental.



1 HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO BNDES

Criado em junho de 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), ligado ao Ministério da Fazenda, tinha o objetivo de promover a infraestrutura e o desenvolvimento da indústria no país. Além de financiar projetos para o desenvolvimento da economia nacional, o Banco recebeu a função de produzir análises econômicas que orientassem as ações do governo para o desenvolvimento econômico. Para isso, o BNDE foi formado com um corpo técnico altamente especializado em temas setoriais, capaz de analisar criticamente os projetos do governo e propor ações para a modernização dos setores econômicos do país, característica que o Banco sustenta até hoje.

Inicialmente, os projetos financiados pelo BNDE se concentraram no setor de infraestrutura, mais especificamente nas áreas de energia e transporte, seguindo definições da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos¹. Emblematicamente, o primeiro projeto aprovado foi a Estrada de Ferro Central do Brasil, que ligava as cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo².

O destino dos financiamentos do Banco se diversificou ao longo de sua trajetória, mas este sempre se manteve como financiador estratégico dos setores de infraestrutura e da indústria. Entre os anos de 1952 e 1960, a maior parte dos recursos, cerca de 70%, foram destinados para projetos de infraestrutura de transportes e energia³. Com a criação da Rede Ferroviária Nacional (1957) e da Eletrobras (1962), órgãos dedicados especificamente ao desenvolvimento da infraestrutura, o Banco passa a ter maior atuação na indústria privada, que tinha pouca participação nos financiamentos.

¹ Formada por técnicos de ambos os países, foi criada em 1951 para auxiliar no planejamento e execução do Plano Nacional de Reparcelhamento Econômico.

² Vide BNDES, 2012.

³ Vide Barbosa, Ricardo de Menezes; et al, 2018.

A partir da década de 1960, o financiamento de projetos direcionados à indústria aumenta. Entre 1961 e 1970, a indústria representou 71% dos financiamentos. O aumento foi consequência das políticas de industrialização por substituição de importações implementadas pelos governos desse período. O foco foram as indústrias de base, principalmente a siderúrgica, que concentrou 41,8% do total do financiamento do Banco na década. A atuação voltada para a indústria foi marcada pela criação de novos fundos, dentre eles, o FINAME (Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais) e o FUNTEC (Fundo de Desenvolvimento Tecnológico e Científico), ambos criados em 1964.

Ao longo da década de 1970, o Banco seguiu exercendo seu papel de instrumento de desenvolvimento do governo por ser responsável pela execução dos Planos Nacional de Desenvolvimento (I PND 1972-74 e II PND 1975-79). Os Planos seguiram com as políticas de substituição das importações, mantendo a indústria no centro da atuação do BNDE.

Em 1982, o Banco passou a gerir o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e agregou o termo “Social” ao seu nome. Também nesse ano é criada a BNDES Participações (BNDESPAR), responsável por capitalizar empresas privadas nacionais e fortalecer o mercado de capitais. A subsidiária também auxiliou empresas em crise com participação acionária e chegou a assumir o controle de algumas delas. Entre 1987 e 1989, o Banco, por meio da BNDESPAR, conduziu o processo de privatização de empresas sob administração pública, sendo 13, ao todo.

Na década seguinte, em 1990, o governo instituiu o Plano Nacional de Desestatização (PND), que foi operado pelo BNDES e, entre 1992 e 1993, privatizou 20 empresas. Uma das empresas privatizadas apoiadas pelo BNDES foi a Embraer, em 1994. O Banco criou condições de financiamento para compra das aeronaves da empresa brasileira, que sofria com a forte concorrência de empresas estrangeiras, como a canadense Bombardier⁴.

No início dessa década, também foi registrada uma redução no financiamento direto do Banco, sendo compensada pelo aumento das operações indiretas enquadradas no produto FINAME.

O PND teve nova fase, já no contexto do Plano Real e da intensificação da abertura econômica. No período entre 1995 e 2002, 38 empresas foram privatizadas por meio de operações do BNDES. Dentre elas, a então Vale do Rio Doce e o Sistema Brasileiro de Telecomunicações (Telebras). Os desembolsos do BNDES a partir de 2002 são analisados de forma mais detalhada a seguir.

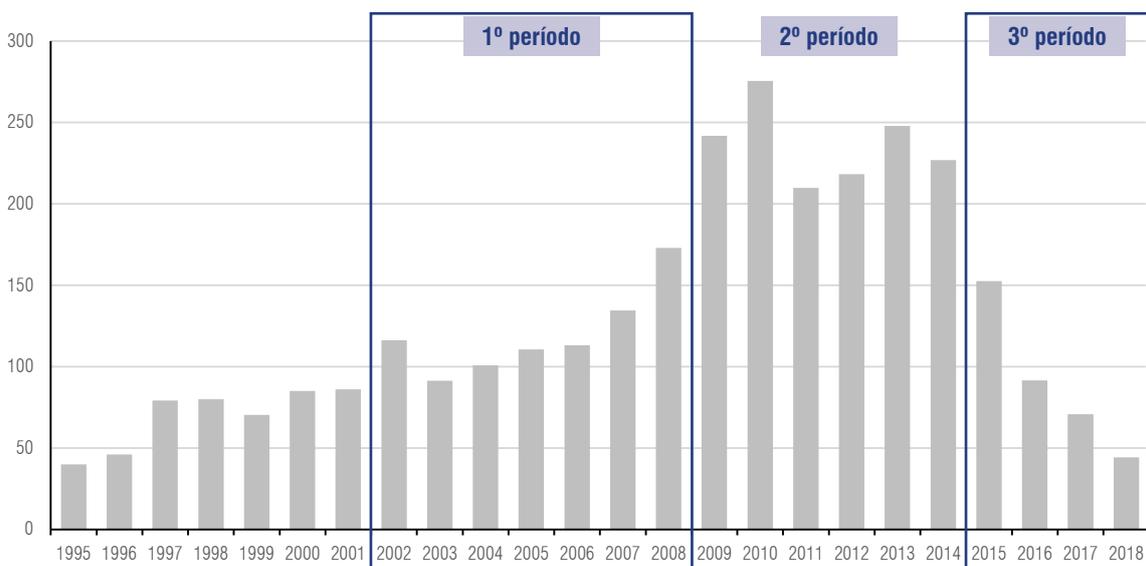
⁴ Vide Fonseca, 2012.



2 DESEMBOLSOS DO BNDES NO PERÍODO RECENTE (2002 A 2018)

Em termos quantitativos, a partir de 2002, podemos destacar três períodos dos desembolsos do BNDES. O primeiro, de 2002 a 2008, em que há aumento do desembolso em relação à década de 1990, com média de desembolso de aproximadamente R\$ 120 bilhões. No segundo período, de 2009 a 2014, houve aumento substancial dos desembolsos, quando a média chegou a aproximados R\$ 225 bilhões, cerca de 90% a mais que o período anterior. Por fim, no último período, a partir de 2015, observa-se queda acentuada nos desembolsos, chegando a alcançar níveis menores que 1999 (vide gráfico 1).

GRÁFICO 1 - DESEMBOLSO DO BNDES (R\$ BILHÕES)



*Nota: Valores entre 1995 e 2017 corrigidos pelo deflator implícito do PIB. *No ano 2018, valores até setembro a preços de Set18 (IPCA).
Fonte: Elaborado a partir do Valor, 2018.*

Os financiamentos do BNDES são viabilizados por meio de seus produtos⁵. Essas operações são realizadas de forma direta e indireta. As operações diretas ocorrem sem intermediários, ou seja, o demandante do recurso entra em contato diretamente com o BNDES. Nas operações indiretas, o Banco repassa os recursos para um intermediário financeiro, que faz a operação do recurso de acordo com os critérios dos produtos do BNDES. Os principais produtos são:

- i) FINEM, financiamentos acima de R\$10 milhões para projetos com objetivos alinhados às prioridades do BNDES e que gerem benefícios para a sociedade;
- ii) FINAME, direcionado ao financiamento de produção e aquisição de máquinas e equipamentos nacionais com credenciamento do BNDES;
- iii) EXIM, financiamento da produção e exportação de bens e serviços nacionais;
- iv) Automático, financiamentos de até R\$ 150 milhões para projetos de investimento, realizado de forma indireta;
- v) Cartão BNDES, instrumento de crédito pré-aprovado para aquisição de bens e serviços credenciados pelo próprio Banco, realizado de forma indireta;
- vi) Mercado de Capitais, operado por meio da BNDESPAR, oferece apoio a empresas de diferentes perfis por meio de instrumentos de renda variável.

Além dos tipos de produtos, as avaliações dos períodos foram realizadas por setor receptor dos recursos (Indústria, Infraestrutura, Agricultura e Comércio/Serviços) e porte das empresas (micros, pequenas, médias e grandes) de acordo com a metodologia do banco⁶.

No primeiro período citado acima (2002 a 2008), o direcionamento dos desembolsos foi focado nos setores da indústria e infraestrutura. Nesses anos, a indústria representou uma média de 45% da participação do financiamento do Banco, seguido pelo setor de infraestrutura, com média de 34,4%. A maior parte concentrada em grandes empresas (74%, em média, da participação). Dos desembolsos, cerca de 47% foram realizados em operações diretas e 53% em indiretas. Essa é uma tendência que varia pouco nos demais períodos analisados. Entre os produtos do Banco, o FINEM teve maior participação nos desembolsos das operações diretas, cerca de 30% na média do total para o período. Destaca-se, também, nesse período, o BNDES-EXIM, que, entre os anos de 2002 e 2005, variou de 20%, maior nível, a 14%, menor nível, dos desembolsos do Banco. Já nos desembolsos indiretos, o FINAME foi o produto principal. Representou, em média, 26,5% das participações no período (vide Tabela 1).

5 Os produtos do BNDES delimitam as regras gerais para o financiamento e são orientados a finalidades específicas. Eles podem se fragmentar em linhas de financiamento permanentes, direcionadas a clientes e objetivos específicos, cada uma com condições de crédito próprias. Além disso, os produtos do BNDES podem, ainda, ser operados por meio de programas, que têm caráter temporário e são orientados a um público e demandas específicas.

6 Microempresa: empresas com receita operacional bruta anual ou renda anual menor ou igual a R\$ 360 mil; pequena empresa: maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões; média empresa: maior que R\$ 4,8 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões; grande empresa: maior que R\$ 300 milhões.

No segundo período, de 2009 a 2014, o desembolso do banco aumentou substancialmente, com mudanças na composição setorial. A indústria teve a participação reduzida para a média de 35,4%, cerca de 10% a menos que no período anterior. A infraestrutura manteve a média de 35% e ressalta-se o crescimento da participação do setor de Comércio e Serviços, saindo de uma média de 9,5% no primeiro período para 22,1% no segundo. Esse aumento de participação está relacionado: (i) aos instrumentos BNDES PSI e Cartão BNDES, que ampliaram significativamente o apoio ao setor de comércio e serviços; e (ii) ao fato de a classificação de diversas operações com a administração pública (por exemplo, com estados e municípios) ser feita no setor de comércio e serviços (BARBOZA et al, 2018; 15).

TABELA 1 – PARTICIPAÇÃO DO DESEMBOLSO POR SETOR, PORTE E PRODUTOS (2002 A 2008)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média
Setor (%)	Agropecuária	12,0	13,7	17,4	8,6	6,7	7,7	6,2	10,3
	Indústria	46,5	47,9	39,6	49,7	52,8	40,8	42,9	45,8
	Infraestrutura	33,9	28,5	35,8	33,8	30,8	39,5	38,6	34,4
	Comércio e serviços	7,6	9,8	7,2	7,8	9,7	12,0	12,3	9,5
	Total	100	100	100	100	100	100	100	-
Porte de Empresas (%)	Micro	12,4	16,7	19,7	12,1	9,3	10,1	9,0	12,7
	Pequena	3,5	5,4	4,4	4,7	4,4	5,3	5,7	4,8
	Média	6,3	7,8	7,5	8,0	8,0	9,4	9,4	8,0
	Grande	77,7	70,1	68,4	75,2	78,3	75,2	76,0	74,4
	Total	100	100	100	100	100	100	100	-
Operações Diretas (%)	Bndes Finem	35,7	23,8	28,7	28,3	28,4	33,9	31,4	30,0
	Bndes-Exim	20,7	18,8	14,2	14,2	7,9	2,0	3,6	11,6
	Bndes Mercado de Capitais	2,2	2,9	1,5	4,4	6,6	5,4	11,5	4,9
	Total Diretas	58,7	45,7	44,6	47,0	43,1	41,5	46,7	46,8
Operações Indiretas (%)	Bndes Finem	4,3	3,7	4,2	4,0	5,3	7,9	6,6	5,1
	Bndes-Exim	10,8	16,7	13,7	15,5	19,1	10,4	10,5	13,8
	Bndes Automático	6,6	8,2	8,7	7,8	7,0	7,8	6,1	7,5
	Bndes Finame	19,5	25,6	28,7	25,5	25,1	31,7	29,2	26,5
	Cartão Bndes	0,00	0,00	0,03	0,15	0,44	0,78	0,93	0,33
	Total Indiretas	41,3	54,3	55,4	53,0	56,9	58,5	53,3	53,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES.

Entre os produtos do Banco, novamente permanece a predominância do FINEM entre as operações diretas (35%) e do FINAME entre as indiretas (31%), com grande queda da participação do BNDES-EXIM. As empresas de grande porte receberam, em média, 70% do financiamento do BNDES, mas houve aumento da participação das micro, pequenas e médias empresas em relação ao período anterior (vide Tabela 2).

Durante esse período, com a crise internacional de 2008 e a desaceleração da economia brasileira em 2010, o governo adotou programas anticíclicos de crédito com taxas de juros subsidiadas. O principal programa com essas características foi o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), de 2009 a 2015⁷. Nesse período, para sustentar a política de juros baixos desses programas, o governo emitiu um volume elevado de títulos públicos, levando a um aumento da participação direta do Tesouro Nacional na estrutura de fontes do BNDES (TORRES, 2017). Esse aspecto gerou muita contestação, pois contribuiu para o aumento da dívida pública do período.

TABELA 2 – PARTICIPAÇÃO DO DESEMBOLSO POR SETOR, PORTE E PRODUTOS (2009 A 2014)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Média
Setor (%)	Agropecuária	5,0	6,0	7,0	7,3	9,8	8,9	7,3
	Indústria	46,6	46,8	31,6	30,6	30,5	26,7	35,4
	Infraestrutura	35,7	31,1	40,4	33,9	32,7	36,7	35,1
	Comércio e serviços	12,7	16,1	21,0	28,2	27,1	27,7	22,1
	Total	100	100	100	100	100	100	-
Porte de Empresas (%)	Micro	8,0	12,8	16,8	15,3	16,1	15,3	14,0
	Pequena	4,3	6,1	8,6	8,0	8,8	8,5	7,4
	Média	5,3	8,1	10,3	8,8	8,5	7,9	8,2
	Grande	82,5	72,9	64,2	67,9	66,6	68,4	70,4
	Total	100	100	100	100	100	100	-
Operações Diretas (%)	Bndes Finem	47,7	22,3	32,6	40,1	34,1	38,4	35,9
	Bndes-Exim	3,1	2,5	3,4	2,8	2,9	3,1	3,0
	Bndes Mercado de Capitais	6,4	19,4	3,2	2,9	1,9	3,0	6,1
	Total Diretas	57,4	44,3	39,3	46,1	39,1	44,9	45,2
Operações Indiretas (%)	Bndes Finem	7,2	4,6	4,5	5,1	5,9	6,1	5,6
	Bndes-Exim	8,3	9,2	4,8	4,2	5,1	2,4	5,7
	Bndes Automático	7,6	8,0	8,1	10,5	7,7	6,0	8,0
	Bndes Finame	17,7	31,3	37,7	27,9	37,0	34,5	31,0
	Cartão Bndes	1,8	2,6	5,5	6,1	5,3	6,1	4,6
	Total Indiretas	42,6	55,7	60,7	53,9	60,9	55,1	54,8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES.

No último e mais recente período, 2015 a 2018, os valores dos desembolsos do BNDES sofreram acentuada queda. Com relação à composição, foi registrada predominância no setor de Infraestrutura, 37% na média, e participação reduzida da Indústria, Comércio e Serviços, que apresentaram níveis similares de desembolsos, respectivamente 25,3% e 20,8%, sendo essa a menor participação da Indústria nos três períodos.

A distribuição do valor do desembolso por porte das empresas sofreu variações significativas entre os anos do período. Em 2018, as médias empresas chegaram a ter 26,9% e, as grandes empresas, 50,3%.

Com relação aos produtos, o FINEM tem sua maior participação no financiamento direto do período, chegando a 38%, enquanto, entre os produtos de financiamento indireto, o FINAME sofreu queda em relação ao período anterior, registrando 27,9% da média da participação. Nesse período, o BNDES Automático teve alta progressiva, chegando a representar 21,5% de participação em 2017. Além disso, é importante ressaltar que a queda da participação do Cartão BNDES foi de 8,3% em 2015 para 3,2% em 2018. Trata-se de um produto importante, principalmente para MPEs, e que está cada vez mais escasso nas operações indiretas (vide Tabela 3).

TABELA 3 – PARTICIPAÇÃO DO DESEMBOLSO POR SETOR, PORTE E PRODUTOS (2015 A 2018)

		2015	2016	2017	2018	Média
Setor (%)	Agropecuária	10,1	15,7	20,3	21,5	16,9
	Indústria	27,1	34,2	21,3	18,6	25,3
	Infraestrutura	40,4	29,4	38,0	40,3	37,0
	Comércio e serviços	22,4	20,7	20,5	19,6	20,8
	Total	100	100	100	100	-
Porte de Empresas (%)	Micro	14,0	15,3	12,4	9,2	12,8
	Pequena	7,4	8,0	11,0	13,6	10,0
	Média	6,1	7,5	18,6	26,9	14,8
	Grande	72,5	69,1	58,0	50,3	62,5
	Total	100	100	100	100	-
Operações Diretas (%)	Bndes Finem	45,1	36,3	35,7	36,8	38,5
	Bndes-Exim	4,1	6,8	4,0	6,5	5,4
	Bndes Mercado de Capitais	2,2	1,5	0,8	0,6	1,3
	Total Diretas	51,9	45,4	41,3	44,8	45,8
Operações Indiretas (%)	Bndes Finem	6,2	3,7	5,4	2,2	4,4
	Bndes-Exim	0,9	10,0	0,2	0,0	2,8
	Bndes Automático	8,6	14,6	21,5	19,5	16,1
	Bndes Finame	24,1	20,0	27,8	30,2	25,5
	Cartão Bndes	8,3	6,4	3,8	3,2	5,4
	Total Indiretas	48,1	54,6	58,7	55,2	54,2

Nota: No ano 2018, valores até setembro.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES, 2018

Considerando o panorama do desembolso do BNDES entre 2002 e 2018, é possível apontar os principais focos de seus financiamentos. Apesar da crescente participação do setor de Comércio e Serviços, os setores de Infraestrutura e Indústria foram os principais destinos de desembolso ao longo desses anos. Levando-se em conta os critérios adotados pelo Banco, observa-se que o segmento de grandes empresas captou, nos três períodos, a maior parte dos financiamentos, mas apresentou quedas significativas nos últimos dois anos, com o aumento da participação das médias empresas. Por fim, o financiamento indireto é ligeiramente predominante em todos os três períodos, tendo o FINAME como produto com maior fonte de recursos, o que representa um dos direcionamentos estratégicos do banco, como serão analisados a seguir.



O BNDES considera quatro dimensões para a definição de prioridades estratégicas de atuação⁹:

- Viabilizar investimentos em infraestrutura por meio do desembolso nessa área;
- Induzir o fortalecimento da competitividade das empresas brasileiras por meio do desembolso em bens de capital;
- Contribuir para a inclusão social e produtiva por meio do desembolso para micros, pequenas e médias empresas (MPMEs);
- Fomentar a inovação, a sustentabilidade socioambiental e o desenvolvimento regional por meio do desembolso direcionado para cada uma dessas áreas.

O desempenho ano a ano de cada uma das dimensões está apresentado na Tabela 4:

⁸ Para uma discussão mais aprofundada sobre as prioridades e diretrizes do Banco, sua atuação recente e as possibilidades de atuação futura, vide Albuquerque, et al; 2018.

⁹ 9 Anos com dados disponíveis nos relatórios de Efetividade do BNDES. Vide BNDES; 2015 e Pinto, A; 2018.

TABELA 4 - DESEMBOLSOS ANUAIS POR PRIORIDADE CORPORATIVA – 2010-2016

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Média
Infraestrutura	R\$ bilhões*	23,8	26,8	32,5	37,8	42,2	45,6	20,0	32,7
	% **	14,1	19,3	20,8	19,9	22,5	33,6	22,7	21,8
Bens de capital	R\$ bilhões*	57,2	59,1	51,3	77,4	74,0	43,6	21,7	54,9
	% **	34,0	42,5	32,9	40,7	39,4	32,1	24,6	35,2
MPMEs e pessoas físicas	R\$ bilhões*	31,9	35,3	36,4	47,4	44,6	37,4	27,2	37,2
	% **	18,9	25,4	23,3	24,9	23,7	27,5	30,8	25,0
Inovação	R\$ bilhões*	1,4	2,7	3,3	5,2	5,9	6,0	3,6	4,0
	% **	0,8	1,9	2,1	2,7	3,1	4,4	4,1	2,8
Socioambiental	R\$ bilhões*	26,1	24,5	35,7	42,0	46,6	39,7	19,4	33,4
	% **	15,5	17,6	22,9	22,1	24,8	29,2	22,0	22,0
Desenvolvimento regional	R\$ bilhões*	29,0	29,7	34,4	38,6	38,2	34,3	16,0	31,5
	% **	17,2	21,4	22,1	20,3	20,3	25,2	18,1	20,7
Total prioridades estratégicas (A)***		101,7	106,3	115,4	150,0	150,6	111,8	63,5	-
Total desembolsos (B)		168,4	138,9	156,0	190,4	187,8	135,9	88,3	-
A/B (%)		60,4	76,5	74,0	78,8	80,2	82,3	71,9	74,9

*Valores Correntes

**Porcentagem em relação ao desembolso total do BNDES no ano.

*** Somatório dos desembolsos em prioridades estratégicas, desconsiderando interseções entre as prioridades.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios de Efetividade do BNDES (2014 e 2017).

O indicador de desembolso em infraestrutura considera os recursos destinados aos projetos de investimento em energia elétrica (geração, transmissão e distribuição), logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e marinha mercante), mobilidade (transportes urbanos sobre trilhos e sobre rodas) e saneamento (ambiental e recursos hídricos)¹⁰ (BNDES, 2018). Seu desempenho durante o período representou uma média de 21,8% do desembolso total do banco. Em 2015, essa participação chegou a representar 33,6%, maior valor do período analisado.

O financiamento a bens de capital foi a prioridade que mais recebeu recursos durante o período. Em média, a participação dessa atividade no desembolso total foi de 35,2%, chegando a 40,7% em 2013, quando somou aproximadamente R\$ 77 bilhões. Para o BNDES, esse financiamento tem dois objetivos. Primeiro, induzir a competitividade das empresas apoiadas, pois esses investimentos podem representar ganhos de produtividade. Segundo, estimular o setor produtor de bens de capital, considerado estratégico para a dinâmica do investimento na economia.

Com relação à contribuição para inclusão social e produtiva, o BNDES aborda a atuação na melhoria do acesso ao crédito, principalmente para MPMEs e pessoas físicas (agricultores, beneficiários de microcrédito e caminhoneiros), como forma de viabilizar esse processo. O desempenho dessa prioridade apresentou crescimento em praticamente todo o período. Em 2016, foi a prioridade com maior participação, representando 30,8% do desembolso total.

¹⁰ Esse indicador não é o mesmo do cálculo dos desembolsos para infraestrutura apresentado no Relatório Anual do BNDES, que difere, principalmente, por incluir como infraestrutura serviços de transporte, classificados como comércio e serviços pelo IBGE (BNDES, 2017).

A Inovação é a área estratégica com menores desembolsos, apesar do ligeiro crescimento durante os anos analisados. O maior nível foi de 4,4% do desembolso total do Banco no ano de 2015.

Já áreas relacionadas ao desembolso Socioambiental e Desenvolvimento Regional apresentam valores próximos, com pouca variação no período (média de 22% e 20,7%, respectivamente, da participação nos anos analisados). Essas atividades apresentam muitas intersecções, ou seja, uma operação de financiamento de um projeto ambiental localizado no Norte, por exemplo, entra no cômputo tanto do indicador Socioambiental quanto do indicador Desenvolvimento Regional (BNDES, 2018).

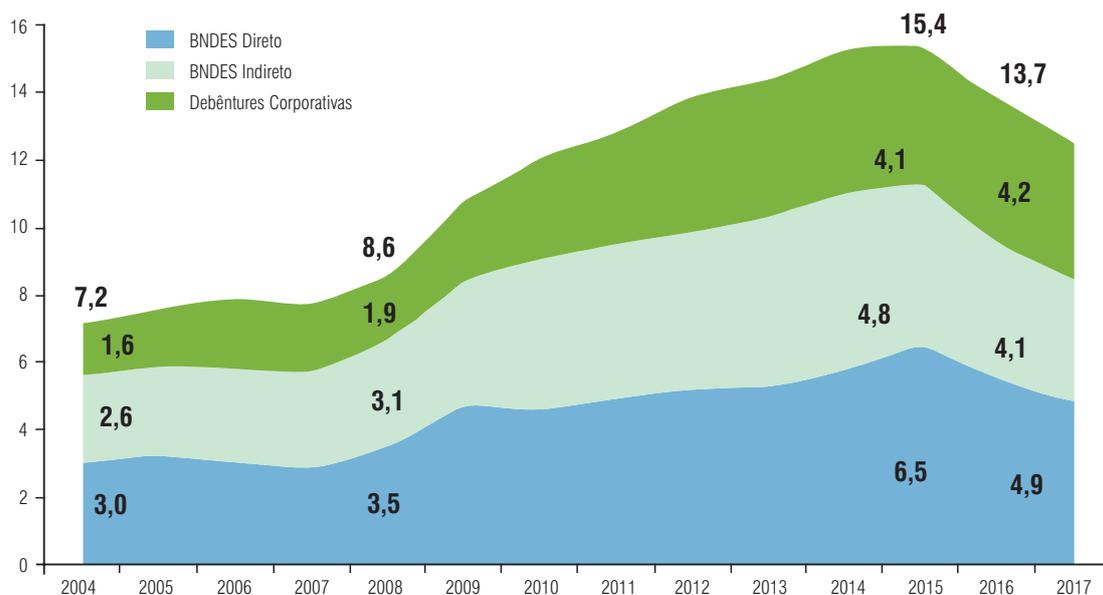
Em resumo, mesmo com a queda generalizada dos desembolsos, durante o período, as prioridades estratégicas do BNDES representaram, em média, 74,9% do desembolso total. Sua composição, contudo, mudou durante os anos: o financiamento à aquisição de máquinas e equipamentos perdeu participação relativa, enquanto a participação das MPMEs e pessoas físicas (agricultores, beneficiários de microcrédito e caminhoneiros) aumentou.



4 IMPORTÂNCIA DO BNDES NO MERCADO DE CRÉDITO CORPORATIVO DE LONGO PRAZO

O BNDES é a principal instituição financiadora de investimento de longo prazo no Brasil. Em 2015, o saldo dessas operações atingiu o maior nível: 15,4% do PIB, com participação de aproximadamente 73% dos recursos tendo sua fonte no BNDES¹¹ (vide gráfico 2).

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO MERCADO DE CRÉDITO DE LONGO PRAZO (SALDO DAS OPERAÇÕES % PIB)



Nota: Os dados de 2017 se referem ao mês de outubro.
Fonte: Torres, 2017. A partir de dados da ANBIMA e Banco Central do Brasil

11 Vide Torres 2017.

Além das operações diretas realizadas pelo próprio BNDES, as destinações de recursos para as operações indiretas são fundamentais para as operações dos bancos comerciais. Por exemplo, em 2013, o mercado de crédito de longo prazo no Brasil atingiu 15,1% do PIB, do total, 69% com recurso do BNDES. Desses, 35,1% foram operados de forma direta e 33,9% por bancos comerciais, o que representou aproximadamente 69% das operações de longo prazo desses bancos (dos 49% das operações, 33,9% foram realizadas com recursos do BNDES)¹² (vide Tabela 5).

TABELA 5 - PRINCIPAIS ORIGINADORES DE OPERAÇÕES E DE PROVEDORES DE RECURSOS NO MERCADO DE CRÉDITO DE LONGO PRAZO EM 2013 (%)

Agentes	Fonte de Recursos		Originação de Operações	
	Em % PIB	Em %	Em % PIB	Em %
BNDES	10,4	68,9	5,3	35,1
Bancos Comerciais	2,3	15,2	7,4	49
Outros	2,4	15,9	2,4	15,9
Total	15,1	100	15,1	100

*Saldo total das operações de crédito de longo prazo em % do PIB
Fonte: Torres, 2017.

A participação do BNDES também é expressiva quando avaliamos o Financiamento dos Investimentos (FBCF¹³) de Empresas e Famílias¹⁴. Em 2009, ela atingiu 18% da participação do FBCF, como parte da política anticíclica do governo. Mantém a média de 14,3% no período de 2010 a 2014, mas caiu para a média de 7,4% de 2015 a 2017. Essa queda foi acompanhada da redução da taxa de investimento da economia brasileira, que passou de uma média de 20% no período de 2010 a 2014 para uma média de 16,7% de 2015 a 2017 (vide Tabela 6).

TABELA 6 - PADRÃO DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS (FBCF) DE EMPRESAS E FAMÍLIAS - 2010 A 2017 - EM % DO TOTAL

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Emissão primária de ações	2,4%	1,8%	0,8%	0,6%	1,5%	2,0%	1,0%	2,5%
Fontes financ. Mercado internacional	5,3%	5,0%	6,4%	5,0%	7,1%	2,2%	6,6%	8,1%
Habitacional (FGTS + SBPE)	6,5%	7,8%	6,7%	6,8%	6,8%	6,6%	5,5%	3,2%
Mercado de capitais	9,0%	8,2%	11,4%	8,6%	8,7%	7,4%	8,4%	10,7%
Desembolso BNDES (FINEM e FINAME)	14,5%	13,3%	13,2%	15,1%	15,2%	11,0%	6,0%	5,3%
Investimento estrangeiro no país	22,9%	21,6%	19,5%	15,4%	23,4%	27,4%	30,5%	24,3%
Recursos próprios (poupança e lucros retidos)	39,5%	42,3%	41,9%	48,4%	37,3%	43,5%	42,1%	45,9%
Taxa de FBCF/PIB	19,8%	20,3%	20,1%	20,6%	19,6%	17,6%	16,4%	16,2%

Fonte: Elaboração própria a partir de Rocca, 2018. Dados do BACEN, B3, ANBIMA, BNDES, STNI CEF e IBGE. Elaboração: CEMEC.

Do ponto de vista das fontes de recursos que sustentam o crédito de longo prazo, o BNDES é o pilar central no mercado brasileiro (TORRES, 2017).

¹² As operações dos Bancos Comerciais são realizadas por um número pequeno de instituições, o que dificulta o acesso das empresas a esses recursos. Uma alternativa que pode amenizar esse problema seria o BNDES disponibilizar recursos para esse tipo de operação por meio de fintechs.
¹³ A formação bruta de capital fixo (FBCF) registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos (IBGE, 200). A FBCF é composta pelos investimentos em: máquinas e equipamentos; construção civil; e por outros ativos fixos (IPEA, 2017).
¹⁴ Vide Rocca, 2018.



5 IMPORTÂNCIA DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO EM PAÍSES SELECIONADOS

A importância dos bancos de desenvolvimento não é uma particularidade do Brasil. Países em diferentes estágios de desenvolvimento mantêm esse tipo de banco com grande representatividade¹⁵.

A Tabela 7, abaixo, mostra o valor dos ativos, relação com PIB e a lucratividade (relação entre lucro/prejuízo e patrimônio líquido) das instituições em países selecionados. Na comparação entre ativos em relação ao PIB, o BNDES está aquém de países como China, Alemanha, Coreia e Itália, mas, na lucratividade, o Banco tem o maior indicador (20%).

TABELA 7 - ATIVO/PIB E LUCRATIVIDADE DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

Instituições	Ativo (A) (US\$ bi)	PIB (B) (US\$ bi)	Participação (A/B)	Lucro/prejuízo - depois dos impostos (D) (US\$ mil)	Equity (E) (US\$ mil)	Relação lucro/equity D/E
CDP (Itália)	433	1.780	24,3%	-934	36.539	-2,6%
KDB (Coreia)	263	1.410	18,6%	1.440	28.817	5,0%
KfW (Alemanha)	547	3.289	16,6%	2.363	27.420	8,6%
CDB (China)	1.662	10.355	16,1%	15.820	109.672	14,4%
BNDES (Brasil)	236	1.769	13,3%	1.571	7.852	20,0%
CDC (França)	170	2.375	7,1%	1.415	38.235	3,7%
ICO (Espanha)	68	1.176	5,8%	37	5.812	0,6%
JFC (Japão)	206	4.622	4,4%	-300	37.577	-0,8%

*Nota: Valores convertidos para o dólar com base na taxa de câmbio do último dia do ano.
Fonte: Modificado a partir de Rodrigues et al (2017). Dados da ABDE (2016).*

¹⁵ Vide Alê e Madeira, 2015.

Com relação às áreas de atuação, a indústria e a infraestrutura são os setores com maior direcionamento das instituições dos outros países. Com relação aos segmentos, Inovação, Economia Verde, Internacionalização e Mercados de Capitais são atendidos por todos os bancos. Dentre esses, Inovação e Economia Verde foram áreas consideradas estratégicas pelo BNDES nos últimos anos, bem como MPMEs. O único banco que não atende a esse segmento empresarial é o KDB da Coreia.

TABELA 8 - ÁREAS DE ATUAÇÃO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

	BNDES (Brasil)	CDB (China)	KfW (Alemanha)	CDP (Itália)	CDC (França)	JFC (Japão)	ICO (Espanha)	KDB (Coreia)
Setores	Agricultura	x	x			x	x	
	Infraestrutura	x	x	x	x	x	x	x
	Indústria	x	x	x	x	x	x	x
	Comércio e Serviços	x	x	x		x	x	
Porte	MPME	x	x	x	x	x	x	
	Grandes Empresas	x	x	x	x	x	x	x
Segmentos	Habitação			x	x	x		
	Exportação	x		x	x	x	x	
	Inovação	x	x	x	x	x	x	x
	Economia verde	x	x	x	x	x	x	x
	Internacionalização	x	x	x	x	x	x	x
	Mercado de capitais	x	x	x	x	x	x	x
	Cooperação financeira internacional		x	x	x			x

Fonte: Além e Madeira (2015).



6 PROPOSTAS PARA O PAPEL DO BNDES NO NOVO GOVERNO

O importante protagonismo do Banco nas transformações da economia brasileira ganha novos contornos no contexto atual, de crescente pressão da tecnologia e digitalização sobre a competitividade dos países. Esse contexto exige muito do BNDES, e o Banco tem plenas condições de responder. Considerando a 4ª Revolução Industrial, a economia brasileira apresenta um duplo desafio: além de buscar a incorporação e o desenvolvimento das novas tecnologias, fazê-lo com agilidade, a fim de evitar que aumente o *gap* de competitividade com nossos principais competidores.

A Indústria 4.0 resulta da incorporação, em larga escala, de tecnologias digitais à produção industrial. Ela vem transformando a forma como se produz, com novos processos, produtos e modelos de negócios impensáveis há poucos anos e promete tornar os modelos convencionais de produção gradualmente ineficientes. Exigirá um gigantesco esforço de modernização da estrutura produtiva, que precisa ser apoiado por mecanismos eficazes e competitivos de financiamento.

Além disso, na iminência do Brasil se engajar mais fortemente em negociações internacionais e abrir sua economia, o BNDES terá papel fundamental, assim como se observa na atuação de outros bancos de desenvolvimentos, no financiamento à exportação e à internacionalização das empresas brasileiras.

Dessa forma, o Conselho Temático Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico (COPIN) defende que o BNDES priorize, entre suas linhas de atuação, os seguintes temas:

- Modernização do parque industrial, em direção à indústria 4.0, contemplando empresas de diferentes portes. Além do apoio à aquisição de máquinas e equipamentos, os serviços tecnológicos que viabilizam a integração dessas tecnologias na produção precisam ser financiados;
- Inovação, privilegiando tecnologias digitais a partir da definição dos desafios para o desenvolvimento brasileiro. Financiamento e mecanismos de subvenção são fundamentais para o desenvolvimento de tecnologias nacionais e para estimular a cooperação entre institutos de pesquisas e empresas;
- Aumento da produtividade. Para grande parte das pequenas e médias empresas, ferramentas consagradas de gestão, como o *lean manufacturing*, ainda são pouco adotadas. Mecanismos de financiamento que facilitem a adoção dessas práticas podem contribuir para o ganho de produtividade da indústria nacional.
- Comércio exterior. O financiamento à exportação e à internacionalização é uma prática usual de diferentes bancos de desenvolvimento, visto como fundamental para a competitividade das empresas que atuam no país.

O BNDES é uma instituição de credibilidade, formada por um corpo técnico capacitado que pode ajudar na elaboração de produtos adequados para esses desafios. A atuação focada e consistente do Banco é determinante para a retomada da competitividade do país.



ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano. *et al.* **Os bancos de desenvolvimento e o papel do BNDES.** 2018. (Texto para discussão, 133).

ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. As instituições financeiras públicas de desenvolvimento e o financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**, v. 43, jun. 2015.

ALMEIDA, J. S. G. de; CAGNIN, R. F. (Orgs.). **BNDES, mercado de capitais e o financiamento de longo prazo no Brasil.** out. 2018. Disponível em: http://iedi.org.br/artigos/top/estudos_industria/20181128_bndes.html. Acesso em: 04 fev. 2019

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Relatório de efetividade 2007-2014:** a contribuição do BNDES para o desenvolvimento nacional. 2015. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/6523>. Acesso em: 4 fev. 2019

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Evolução dos desembolsos.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos/evolucao-dos-desembolsos>. Acesso em: 15 jan. 2019

BARBOZA, Ricardo de Menezes. *et al.* **A indústria, o PSI, o BNDES e algumas propostas.** Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017. (Textos para discussão, 114).

DIASPINTO, V. P. Arthur de Rezende *et al.* **Relatório de efetividade 2017:** efetividade para um novo ciclo de crescimento econômico, BNDES, 2018. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15145>. Acesso em: 4 fev. 2019

ELLERY JÚNIOR, R.; NASCIMENTO JUNIOR, A.; SACHSIDA, A. Avaliando o impacto do programa de sustentação do investimento na taxa de investimento da economia brasileira. **Texto para Discussão**, n. 2421, out. 2018.

FONSECA, P. V. da R. Embraer: um caso de sucesso com o apoio do BNDES. **Revista do BNDES**, n. 37, jun. 2012.

GABRIELLI, H.; FURTADO, M.; BARBOZA, R. de M. **A atuação histórica do BNDES**: o que os dados têm a nos dizer? abr. 2018.

GUIMARÃES, S. F. et al. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, v. 42, dez.2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Sistema de Contas Nacionais - Brasil: referência 2000. **Nota metodológica**, Rio de Janeiro, n. 19, [2000].

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Carta de conjuntura nº 37**, Brasília: Ipea, 2017.

PAIVA, M. de. **BNDES**: um banco de história e do futuro. [s.l.] Museu da Pessoa, 2012.

ROCCA, Carlos. **Financiamento do investimento no Brasil e o papel do mercado de capitais**. São Paulo: BNDES, 2018. p. 114-143.

RODRIGUES, D. A.; AFONSO, J. R. R.; PAIVA, S. M. C. Instituições financeiras de desenvolvimento: revisitando lições das experiências internacionais. **Revista do BNDES**, v. 48, dez. 2017.

TORRES, E.; MACAHYBA, L. **O Elo Perdido**: Mercado de Títulos de Dívida corporativa no Brasil. [S . I .] : IEDI/ITB, 2012. Disponível em: <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4ff6e4934e2d3070.pdf>> Acesso em: 4 fev. 2019

TORRES, E. **O BNDES em uma encruzilhada**: como evitar sua desmontagem. Instituto e Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI, jan. 2018. Disponível em: https://iedi.org.br/media/site/artigos/20180130_BNDES.pdf. Acesso em: 4 fev. 2019

GÓES, Francisco. BNDES deve acelerar em dezembro, mas desembolso volta ao nível de 1999. **Valor Econômico**, 27 nov. 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/6000895/bndes-deve-acelerar-em-dezembro-mas-desembolso-volta-ao-nivelde-1999>. Acesso em: 04 fev. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - DDI

Carlos Eduardo Abijaodi

Diretor

Gerência Executiva de Política Industrial - GEPI

Joao Emilio Padovani Goncalves

Gerente-Executivo

Marcos Dalsecco Braga Arcuri

Vinicius Cardoso de Barros Fornari

Equipe técnica

DIRETORIA DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIA - DIRPE

José Augusto Coelho Fernandes

Diretor

Gerência Executiva de Pesquisa e Competitividade - GPC

Renato da Fonseca

Gerente-Executivo

Carla Regina Pereira Gadêlha

Produção editorial e diagramação

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Superintendência de Administração – SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho

Superintendente

Alberto Nemoto Yamaguti

Normalização

Conselho Temático Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico - COPIN

Leonardo Souza Rogério de Castro

Presidente



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA