

EFETIVIDADE DAS AÇÕES DO BNDES

AUDITORIA OPERACIONAL COM O OBJETIVO DE AVALIAR A EFETIVIDADE DAS OPERAÇÕES REALIZADAS PELO SISTEMA BNDES

OBJETIVO DA AUDITORIA



O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) opera por meio de dois instrumentos principais: financiamentos e mercado de capitais. Entre 2009 e 2016, o BNDES desembolsou cerca de R\$ 1,3 trilhão, porém não ficou evidente para a sociedade o retorno obtido com sua atuação, se cumpriu satisfatoriamente seu papel.

Nesse sentido, o objetivo principal da auditoria foi avaliar em que medida os apoios financeiros concedidos pelo BNDES causaram impactos positivos no desenvolvimento econômico e social do Brasil. A auditoria buscou, também, verificar se os processos internos do BNDES são capazes de assegurar, com razoável certeza, que

suas operações sejam direcionadas aos objetivos legais e estatutários da entidade e que o alcance desses objetivos seja adequadamente monitorado e avaliado.

Assim, a auditoria contemplou a análise: do alinhamento entre os instrumentos de planejamento e orientação do BNDES e seus objetivos legais e estatutários; da contribuição do processo de aprovação das operações para o alcance dos objetivos estabelecidos para o BNDES; da adequação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A); e da contribuição das operações do BNDES para a produção de impactos positivos no desenvolvimento econômico e social do país.

A análise dos impactos produzidos pelo Banco foi feita por meio de Revisão Sistemática da Literatura e alcançou as seguintes dimensões socioeconômicas: emprego; produtividade; exportações; investimento; e impactos gerados pelas participações do BNDES no capital de empresas.

PRINCIPAIS ACHADOS DO TCU

Os estudos apontam que a atuação do BNDES gera impactos positivos na geração de **emprego** nas micro e pequenas empresas, porém o conjunto dos resultados é inconclusivo sobre a existência de impactos positivos sobre empresas de médio e grande porte. Não há evidências de impactos positivos sobre a **produtividade** das empresas beneficiadas, indicando que o BNDES pode estar financiando projetos ineficientes, no sentido de que não promovem inovação.

Na dimensão **exportação**, verificou-se efeito positivo da atuação do Banco, mas apenas para os produtos BNDES-EXIM, não havendo conclusão sobre a existência de impacto positivo das demais intervenções do Banco sobre a probabilidade de as empresas apoiadas se tornarem exportadoras.



A maioria dos estudos identificou efeitos positivos sobre o **investimento** das empresas apoiadas, especialmente quanto à atuação anticíclica do BNDES, em momentos de crise.

A avaliação da efetividade da atuação do BNDES nas **participações** no capital de empresas depende, ainda, da realização de estudos mais abrangentes e atualizados, embora haja indícios de efeitos positivos.

No geral, os resultados mais positivos foram encontrados nos apoios às micro e pequenas empresas, que são as que encontram maiores restrições de acesso ao mercado de crédito privado de longo prazo. Alguns estudos apontam, porém, que as empresas que mais receberam créditos públicos foram as maiores, mais antigas e com menor exposição ao risco, justamente as que encontram menos restrições para recorrer a fontes alternativas de financiamento no mercado.

A auditoria concluiu que faltam orientações estatais de longo prazo acerca dos objetivos a serem perseguidos pelo BNDES ou das ações que lhe cabem no papel de “principal instrumento de execução da política de

investimento do governo federal”, conforme define seu estatuto social. Espera-se que a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 2020-2031, ou outro instrumento de planejamento de longo prazo, possa suprir essa lacuna.

Verificou-se, também, a execução pelo BNDES de ações decorrentes de programas, instituídos externamente ao Banco, sem o estabelecimento dos objetivos a serem perseguidos e respectivos indicadores de desempenho, impedindo aferir o alcance dos objetivos, bem como evidenciar e justificar a relação custo-benefício das operações realizadas, o que é crucial quando há subsídios. Essas impropriedades podem acarretar na manutenção indevida de apoios não efetivos ou que não sejam mais necessários. Alguns estudos apontam que isso ocorreu no período pós-crise de 2008, em que o investimento não respondeu de forma positiva e consistente aos ingressos de recursos do Banco.

O BNDES implantou recentemente diversas modificações nos processos de aprovação das operações. A fiscalização concluiu que, com as inovações, a maioria das operações já goza de mecanismos capazes, se corretamente aplicados, de garantir que haja alinhamento entre os objetivos de cada operação aprovada e as finalidades e os objetivos estratégicos da instituição.

Foi avaliada, ainda, a adequação do SM&A implantado pelo BNDES, o qual também sofreu modificações durante a execução da auditoria, inclusive com a edição do documento Macroprocesso de Promoção da Efetividade do Sistema BNDES. Algumas sugestões da equipe de fiscalização, surgidas durante a discussão dos processos, já foram implantadas pelo BNDES.

Em virtude das constatações, foram expedidas recomendações ao BNDES, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, com vistas a impulsionar a geração de maiores impactos decorrentes das ações do Banco, bem como aumentar a transparência dos resultados obtidos.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 494/2019-TCU-Plenário

Data da sessão: 13/3/2019

Relator: Ministro Vital do Rêgo

TC: 025.075/2017-9

Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ)