

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**

Exercício: 2016

Município: Rio de Janeiro- RJ

Relatório nº: 201701442

UCI Executora: Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro

---

## **Análise Gerencial**

Superintendente da CGU-RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º201701442, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/06/2017 a 31/01/2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados de forma significativa em decorrência da disponibilização intempestiva de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU, bem como em decorrência dos reiterados pedidos de prorrogação dos prazos de atendimento das Solicitações de Auditoria. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados em relação às análises efetuadas sobre a avaliação da carteira de crédito, garantias, renegociação e sobre o indicador de inadimplência.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

### **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 30/11/2016, entre a Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro e a Secretarias de Controle Externo de Estatais no Estado do Rio de Janeiro, foram efetuadas as seguintes análises:

- mapeamento e análise das operações de crédito em atraso, das garantias e das situações de renegociação; e
- verificação das ações adotadas pelo BNDES para garantir que os seus mutuários estejam aplicando o Pronunciamento Técnico CPC nº 07, que trata de subvenção e assistência governamentais.



## 2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

Tendo em vista a consulta realizada no sistema e-Contas do TCU e os exames realizados durante a auditoria, à exceção do Parecer de Auditoria Interna, não identificamos inconformidades relevantes nas peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010, a saber:

- a) Rol de responsáveis completo, todos os titulares e substitutos com natureza de responsabilidade estabelecida nos normativos.
- b) Relatório de gestão, composto por todas as peças exigidas na DN TCU nº 146/2015;
- c) Pareceres dos Conselhos de Administração e Fiscal;
- d) Relatório do Órgão de Correição; e
- e) Parecer de Integridade.

### 2.1.1 – Avaliação do Parecer da Unidade de Auditoria Interna

Merece ressalva o Parecer da Auditoria Interna, que, conforme avaliações efetuadas, requer aprimoramento, visando à apresentação das informações requeridas pelo Tribunal de Contas da União. O documento disponível na seção “*Relatório e/ou Parecer da Unidade de Auditoria Interna*” do e-contas limita-se a opinar pela suficiência dos “*controles internos administrativos da UPC identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos relacionados aos processos relevantes para a consecução dos objetivos do BNDES*”.

Conforme debatido durante os trabalhos auditoriais, o parecer da Unidade de Auditoria Interna deve ser aprimorado nos termos das orientações disponibilizadas pelo TCU, apresentando as seguintes informações: (i) síntese das avaliações e dos resultados que fundamentaram a opinião; (ii) o nível de execução de seu Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna e (iii) temas relevantes para a gestão, tais como: (a) avaliação dos controles internos relacionados à elaboração dos relatórios financeiros e contábeis; (b) descrição das rotinas de acompanhamento e de implementação das recomendações da auditoria interna; (c) disponibilização de informações sobre a existência ou não de sistemática e de sistema para monitoramento dos resultados dos seus trabalhos; e (d) informações quantitativas e qualitativas das auditorias realizadas no exercício de referência do relatório de gestão.

Vale salientar que, durante as atividades de campo, foram requeridas informações no sentido de suprir as lacunas existentes no Parecer de Auditoria. As informações foram satisfatoriamente apresentadas pelo banco, excetuando-se aquelas relacionadas à avaliação dos controles internos sobre a elaboração dos relatórios financeiros e contábeis da instituição. A própria unidade de auditoria interna, em sua manifestação, entendeu ser necessário aprimorar o documento em questão.

Além desse item, a equipe evidenciou a necessidade de melhorias pontuais em relação aos seguintes temas: Composição do rol de responsáveis (2.1.2); Fluxo de aprovação da Prestação de Contas (2.1.3); Fluxo de Aprovação das Demonstrações Financeiras (2.1.4); e Conteúdo do Relatório de Gestão (2.1.5), especialmente, no que se refere (i) ao incremento de transparência sobre o custo fiscal dos programas de subsídio operados pela instituição, explicitando a destinação dos recursos consignados para tal finalidade na Lei Orçamentária Anual – LOA, bem como (ii) as prioridades definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

### 2.1.2 – Identificação e Avaliação do Rol de Responsáveis

No que concerne ao rol de responsáveis, identificamos duas fragilidades: (i) inclusão dos membros do Comitê de Auditoria Estatutário – CAE e (ii) não inclusão dos membros do Comitê de Enquadramento e Mercado de Capitais – CEC.



Sobre o Comitê de Auditoria Estatutário, os trabalhos evidenciaram a inclusão imprópria de seus representantes como agentes responsáveis, conforme abordado na Nota Conjunta ACO/DEREI 06/2017 e AJ/JUACOR 17/2017, de 15/12/2017.

No que concerne à necessidade ou não de inclusão dos membros dos Comitês Estatutários e não Estatutários, identificamos que os membros do Comitê de Enquadramento e Mercado de Capitais – CEC não foram incluídos no Rol de Responsáveis, defendendo o BNDES, durante a auditoria, que seus integrantes não praticam ato de gestão.

Para melhor contextualizar o tema, citamos que o CEC, conforme definição do art. 2º da Resolução de Diretoria 3.211/2017, é *“um fórum permanente de discussão e deliberação de assuntos operacionais de enquadramento, de Crédito e de Mercado de Capitais”*, e, na avaliação de suas competências, identificamos 25 (vinte e cinco) atribuições, sendo 15 (quinze) para “decidir” e 6 (seis) para “apreciar”.

Diante disso, solicitamos que o BNDES esclarecesse se essas atribuições seriam de fato terminativas ou não. Em resposta, o banco encaminhou as Notas Conjuntas AP/SUP nº 01/2018 e AC/SUP nº 04/2018, as quais trataram pontualmente de cada uma das atribuições do CEC previstas na Resolução de Diretoria 3.211/2017, e, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, apresentou, em manifestação complementar, as Notas Conjuntas AP/SUP nº 02/2018, AC/SUP nº 05/2018 e AJ/COJIN nº 012/2018, de 15/02/2018, tratando das dúvidas subsistentes (incisos VII, XII e XXV da Res. DIR 3.122/2017).

Em resumo, após os esclarecimentos prestados pelo banco, entendemos que os membros do CEC não necessitam, em regra, constar do Rol de Responsáveis do exercício de 2016, sem prejuízo, contudo, de futuras avaliações ou revisões de entendimento. Sobre o tema, vale mencionar também que, durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi sinalizada a oportunidade de aprimoramento da redação da Res. DIR 3.122/2017, com a indicação expressa do encaminhamento prévio para a instância decisória competente em cada um dos incisos que prevejam atuação deliberativa da unidade.

Em face do exposto, considerando as informações colhidas durante os trabalhos de auditoria, ajustamos o Rol de Responsáveis do BNDES, com a exclusão dos membros do Comitê de Auditoria Estatutário.

### **2.1.3 – Fluxo de Aprovação da Prestação de Contas**

Durante os exames de auditoria, foram reveladas ainda inconsistências no fluxo de aprovação das peças que compõem o correlato processo de prestação de contas. Essas inconsistências têm por fundamento a ausência da aprovação pelas instâncias de governança (Diretoria e Conselho de Administração) das peças do processo de prestação de contas acostadas ao sistema e-contas, com destaque para o Relatório de Gestão.

Sobre o tema, o BNDES defende que o Conselho de Administração não necessita se pronunciar sobre a prestação de contas apresentada ao TCU, sendo suficiente para tanto o posicionamento desta instância sobre as demonstrações financeiras da entidade, haja vista a inexistência de previsão estatutária específica para atuar de modo diverso.

Contudo, este entendimento vai de encontro à previsão do marco legal de criação do banco, mais precisamente aquela presente na alínea “e” do art. 13 da Lei nº 1.628/1952, que, ao tratar das competências do Conselho de Administração, prevê, explicitamente, que o Conselho deve *“examinar e dar parecer sobre a prestação anual de contas do Banco”* (sic). Vale acrescentar que a Lei nº 5.662/1971 não revogou o dispositivo acima mencionado, visto que o seu art. 3º prevê a aplicabilidade de todos os dispositivos que não conflitem com os preceitos legais aplicáveis às empresas públicas em geral.



Ademais, entendemos que a análise e aprovação das peças da prestação de contas pelo Conselho de Administração do BNDES, mormente o Relatório de Gestão e o Parecer de Auditoria, tem um conjunto de benefícios. Primeiro, é uma boa prática de governança, haja vista que, ao realizar a análise e a aprovação da prestação de contas, o Conselho de Administração estará, concomitantemente, supervisionando a gestão. Segundo, confere à prestação de contas – importante instrumento de controle administrativo e social - o prestígio constitucionalmente reconhecido. E, terceiro, garante que, pelo menos, parcela dos integrantes do rol tenham conhecimento do conteúdo da sua prestação de contas e não venham a ser posteriormente surpreendidos com apontamentos de auditoria relativos a informações que deveriam já ser de seu conhecimento (dado que, ordinariamente ou por delegação, foram por ele prestadas).

Nesse sentido, vale registrar o entendimento pela oportunidade de aprimoramento dos normativos sobre o tema, bem como pela necessidade de adequação do fluxo processual de aprovação das peças do Processo de Prestação de Contas, registrando, desde logo, a sinalização positiva neste sentido apresentada pela unidade.

#### **2.1.4 – Fluxo da Aprovação da Demonstrações Financeiras**

A análise das peças revelou, também, a possibilidade de aprimoramento no fluxo adotado na aprovação das demonstrações contábeis do Sistema BNDES, uma vez que as demonstrações contábeis utilizadas para subsidiar a auditoria externa não são aquelas efetivamente aprovadas pelas instâncias competentes do banco.

Sinteticamente, apesar de as demonstrações contábeis utilizadas serem aquelas aprovadas pela Diretoria, que, de acordo com o Estatuto do banco, é a instância competente para tanto, houve uma antecipação imprópria de Relatório Preliminar da Auditoria Independente, caracterizando atividade de assessoria, papel esse que deveria ter sido exercido pela Unidade de Auditoria Interna. Conforme registrado, todavia, não foi realizada a avaliação das demonstrações financeiras por essa Unidade, no exercício 2016, descumprindo o requerido pelas normas do TCU.

Além disso, o fato de o Conselho de Administração se manifestar, posteriormente à opinião da Auditoria Externa, seja essa opinião provisória ou definitiva, pode cercear a independência do auditor externo, prejudicando a integridade tanto do fluxo interno, como do parecer contratado.

#### **2.1.5 – Avaliação do Conteúdo do Relatório de Gestão**

Por fim, merece registro que os trabalhos de auditoria conduzidos revelam que o custo fiscal de manutenção das políticas de subsídio não é tratado no processo de prestação de contas do banco, inexistindo informações sobre o tema tanto nas Demonstrações Financeiras e Contábeis quanto no Relatório de Gestão.

Nesse sentido, vale considerar a apuração do custo fiscal da política de subsídios creditícios pelo Poder Executivo Federal para os exercícios de 2015, 2016, 2017 e a previsão para 2018, elaborada pela Secretaria de Governança Fiscal e Regulação de Loteria da Secretaria de Acompanhamento Econômico, disponíveis no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2018, em atendimento à previsão constitucional consignada no art. 165, § 6º, conforme Ofício nº 347/2017-SUFIL/SEAE/MF, de 25/08/2017.

De acordo com as informações disponibilizadas no Anexo 2 do mencionado Ofício (Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios – 2016), os valores apurados nas rubricas “*Empréstimos da União do BNDES*” (R\$ 29.146.451 mil) e “*Programa de Sustentação do Investimento – PSI*” (R\$ 10.215.700 mil), informam que o custo fiscal de manutenção dos programas de subsídios totalizou R\$ 39.362.151 mil no exercício de 2016. Nesta apuração não consideramos os recursos do FAT, tendo em vista que o documento de referência utilizado não segrega o custo do FAT para o BNDES e para outras entidades.



Assim, considerando que o resultado contábil do banco, constante das Demonstrações Financeiras Consolidadas e Auditadas em 31/12/2016 foi de R\$ 6.391.658 mil, temos que o simples cotejamento entre esse resultado e o custo fiscal de manutenção dos programas de subsídio creditício evidencia que o resultado da instituição é inferior ao custo fiscal de manutenção das mencionadas políticas de subsídios, indicando que o tema, por sua relevância, deveria ser abordado no Relatório de Gestão.

Ainda sobre o Relatório de Gestão, cabe mencionar a ausência de informações sobre as atividades desenvolvidas pelo banco relativas às prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O BNDES, como principal instrumento de execução de política de investimentos do Governo Federal precisa ter prioridades estabelecidas formalmente neste instrumento normativo. Para o exercício de 2016 essas prioridades foram dispostas no art. 111 da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), que estabelece um comando específico para o BNDES, no Capítulo VII, da Política de Aplicação dos Recursos das Agências Financeiras Oficiais de Fomento.

Sobre o tema, após ser instado pelo controle interno, o BNDES apresentou resposta satisfatória e se comprometeu, a partir do próximo exercício, a desenvolver a questão na gestão operacional com mais acuidade.

## **2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos**

Conforme acordado com o TCU, os resultados quantitativos e qualitativos do banco serão avaliados no âmbito do processo mapeamento e análise das operações de crédito em atraso, das garantias e das situações de renegociação.

Em que pese o BNDES não figurar no PPA 2016-2019 como responsável por ações ou programas de governo, compondo o orçamento de investimento, o banco, como instrumento do Governo Federal para fomento em segmentos da economia brasileira, recebe recursos oriundos do orçamento fiscal e de seguridade social.

Para fazer frente às suas atividades em 2016, o BNDES recebeu, dentre outras fontes de recursos, ingressos do Fundo de Amparo ao Trabalhador na ordem de R\$ 23,76 bilhões conforme decreto de reprogramação do Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais, Decreto nº 8.931, de 14/12/2016. Ressaltamos, que segundo Lei nº 8.019/1990, que altera a legislação do fundo, a devolução do principal dos recursos repassados ao BNDES, somente ocorrerá, de forma escalonada, no caso de insuficiência de recursos para o Programa de Seguro-Desemprego e o pagamento do Abono Salarial, decorrente do efetivo aumento destas despesas.

A análise da distribuição da carteira de operações diretas do BNDES em 31 de dezembro de 2016, tratada no item 1.1.1.1 deste relatório, que totaliza R\$ 357,37 bilhões, demonstra que 24,4% deste montante está concentrado nos 10 maiores beneficiários, num universo de 1.438 clientes. Merece destaque que a análise não considera o grupo econômico do cliente, ou seja, os valores podem ser em percentuais superiores ao calculado.

Nos Informes de Gestão de Risco de Créditos, o BNDES apresenta as 10 maiores exposições para empresas e grupos não financeiros. Com base nestes documentos, verificamos que os valores de exposição estão concentrados em 13 clientes, alguns pertencentes ao mesmo grupo econômico, dos quais seis se mantem no *ranking* durante todo o período.

Segundo o BNDES, o cálculo do Limite de Exposição por Cliente, conforme Resolução CMN nº 2.844/01, considera além da carteira de operações diretas propriamente dita, outros tipos de exposição, como os saldos contratados a liberar, as participações acionárias detidas pelo BNDES e o valor das garantias prestadas pelo banco. A Resolução CMN nº 3.963/11 permite ao BNDES considerar como cliente distinto as empresas atuantes nos setores petrolífero e elétrico controladas direta ou indiretamente pela União.



Desta forma, aplicando os dados do Informe de Gestão de Risco de Crédito, mais abrangente que a análise por cliente, temos a elevação do percentual de exposição dos 10 maiores financiados de 23 para 46%, tomando como base a carteira de operações diretas.

Merece destaque, ainda, o fato de 10 dos 13 maiores beneficiários terem sido investigados nas irregularidades apontadas em casos relevantes de corrupção no país.

Ainda no tocante à carteira de operações ativas do BNDES, identificamos que as garantias soberanas respondem por 27% da carteira de operações diretas (item 1.1.1.2 deste relatório), com a cobertura alcançando 50, 80, 88.5, 90, 95 e 100% do saldo devedor.

Os beneficiários cobertos por esta modalidade de garantia nas operações internas e externas estão concentrados em sete governos estaduais, um municipal e dois agentes de intermediação financeira da administração indireta do Poder Executivo Federal, cinco países estrangeiros, quatro companhias aéreas estrangeiras e uma filial da Construtora Odebrecht.

Em que pese o tratamento conferido pelo BNDES à classificação de risco de crédito das operações garantidas pela União e suas entidades seja fundamentado na Resolução CMN 2.682/99 e na Resolução BNDES 2.216/2012, merece ressalva que esta metodologia provoca, no caso do BNDES, elevação do resultado (lucro) da instituição, tendo em vista que a elevação da classificação de risco decorrente da existência de uma garantia forte reflete em uma menor provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa (PCLD). Não apuramos o montante deste impacto no lucro, visto que, para tanto, necessitaríamos recalcular a provisão tomando por base a classificação de risco do próprio tomador de crédito.

Em relação ao processo de renegociação (item 1.1.1.3 deste relatório), observamos o aumento do montante de créditos renegociados, que saltou de R\$ 12,0 bilhões em 2015 para R\$ 39,4 bilhões em 2016. Da mesma forma, houve a degradação da classificação de risco da carteira do BNDES, com migração para níveis de risco mais alto. Essa alteração está alinhada ao incremento observado no indicador de inadimplência no exercício de 2016.

O mapeamento dos contratos renegociados pelo BNDES em 2016 permitiu identificar 56 clientes beneficiados em 87 contratos e que a tipologia de alteração nas condições previamente pactuadas está concentrada na modificação dos prazos. Merece anotação que os eventos de dilação de prazo (incluindo o *standstill*) têm repercussão na avaliação dos níveis de inadimplência da instituição, visto que a concessão de maior prazo torna operações inadimplentes em adimplentes.

Os trabalhos de auditoria evidenciam a adequação do arcabouço normativo afeto à gestão de garantias (informação 1.1.1.4), não tendo sido encontradas fragilidades normativas relevantes. Ressalva deve ser feita que tal apontamento não abrange a fidedignidade e a segurança das ferramentas de tecnologia da informação utilizadas para o gerenciamento das garantias.

Em seguida, foi identificada fragilidade relevante nos controles instituídos pelo BNDES para mitigar o risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito (constatação 1.1.1.5), com especial destaque para os recursos do Programa de Sustentação do Investimento. Tais fragilidades distanciam a instituição de sua missão de fomento, uma vez que não garantem que os recursos transferidos sob a forma de subvenção a entidades privadas sejam efetivamente mantidos nestas entidades incentivadas e incrementem a atividade produtiva.

Por fim, identificou-se, ainda, inadequação do indicador de inadimplemento da instituição, fundamentada na inobservância dos requisitos de validade, completude e comparabilidade (constatação 1.1.1.6), decorrentes, especialmente, do não tratamento das atipicidades de suas operações.

### **2.3 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

Durante o exercício de 2016, a atividade de monitoramento envolveu o tratamento de 63 recomendações exaradas para o BNDES, visando a correção de impropriedades identificadas em trabalhos anteriores. Após as avaliações pertinentes, 26 recomendações foram atendidas, permanecendo 37 em monitoramento (60,32%), conforme detalhamento a seguir:



<b>Classificação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Atendidas	26	39,68%
Prorrogadas	25	41,27%
Reiteradas	12	19,05%
<b>Total</b>	<b>63</b>	

As recomendações pendentes de atendimento indicam a insuficiência das medidas corretivas adotadas pela instituição sobre os seguintes temas:

- (i) avaliação da efetividade dos projetos apoiados pelo BNDES, incluindo a atividade de acompanhamento;
- (ii) necessidade de ampliação das políticas de transparência ativa da instituição. Em que pese tal apontamento, foram verificados avanços importantes sobre o tema; e
- (iii) insuficiência das medidas de controle adotadas para o tratamento prévio do resultado passível de distribuição aos empregados no Programa de Participação de Lucros e Resultados.

Sobre o item i, as revisões efetuadas basearam-se no Relatório de Efetividade relativo ao período entre 2007 e 2014, podendo este ser considerado como um avanço no objetivo de mensurar a efetividade das operações do banco, necessitando, contudo de aprimoramentos, em especial aqueles voltados para a sistematização e consolidação da metodologia de avaliação.

Vale ressaltar, ainda, que a instituição vem desenvolvendo esforços para a identificação dos benefícios esperados nos projetos apoiados. Contudo, a metodologia ainda está em etapa de testes.

Sobre o item ii, em que pese identificarmos a melhoria das informações de transparência na página eletrônica do banco, as revisões efetuadas permitem concluir para a existência de espaço para a ampliação do volume e elevação da qualidade das informações, evitando as indicações genéricas e saldos globais sem detalhamento.

Tratando do item iii, os testes de auditoria realizados sobre o tratamento do resultado previamente à distribuição de participação nos lucros e resultados aos funcionários, revelam (a) o aprimoramento dos indicadores utilizados para a avaliação de desempenho do corpo funcional da instituição apenas no exercício de 2017 e (b) a insuficiência das medidas relacionadas ao tratamento prévio do resultado passível de distribuição tanto no PLR de 2016 quanto no 2017, havendo espaço para melhoria das rotinas e metodologias internas que excluam o resultado das transações com o controlador.

## **2.4 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

Na consulta disponível no site do TCU, não foram identificados acórdãos contendo determinações ou recomendações do tribunal ao BNDES que veiculem obrigação específica à CGU.

## **2.5 Ocorrências com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao Erário.

## **3. Conclusão**

Após a realização das avaliações consignadas no presente trabalho, concluímos pela necessidade de ajustes na apuração e avaliação dos índices de inadimplência do BNDES visando à disponibilização de informações (i) capazes de efetivamente indicar a qualidade da gestão da carteira de crédito da instituição, (ii) alinhadas à normatização de regência e (iii) que permitam a comparação de sua atuação com os demais agentes do Sistema Financeiro Nacional.

Identificamos, ainda, necessidade de melhor tratamento dos recursos colocados à disposição dos mutuários, aprimorando o seu sistema de controles internos, de modo que o risco de apropriação pelos beneficiários de concessões de crédito subsidiado seja mitigado. Tal apontamento visa ainda dar maior alinhamento à política de fomento carreada pelo banco, de modo que, mediante o estímulo à formação de capital fixo nas entidades, a elevação dos resultados auferidos pelos beneficiários decorra da expansão da capacidade produtiva e não de meros ajustes na estrutura de capital.



Apesar de inexistirem constatações atreladas à questão, os trabalhos revelaram elevada concentração da carteira de crédito do BNDES, com exposições significativas em clientes envolvidos em casos de corrupção, e participação relevante do controlador na oferta de garantias, demandando atuação da organização no tratamento dos riscos associados.

Por fim, as impropriedades formais identificadas foram tratadas durante os trabalhos de auditoria e apresentadas na seção de análise deste relatório. Observamos o comprometimento da administração para o tratamento dessas questões.

Rio de Janeiro/RJ, 28 de fevereiro de 2018.



---

## Achados da Auditoria - nº 201701442

### 1 GESTÃO OPERACIONAL

#### 1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

##### 1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

###### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

###### Composição da carteira de Crédito do BNDES

###### Fato

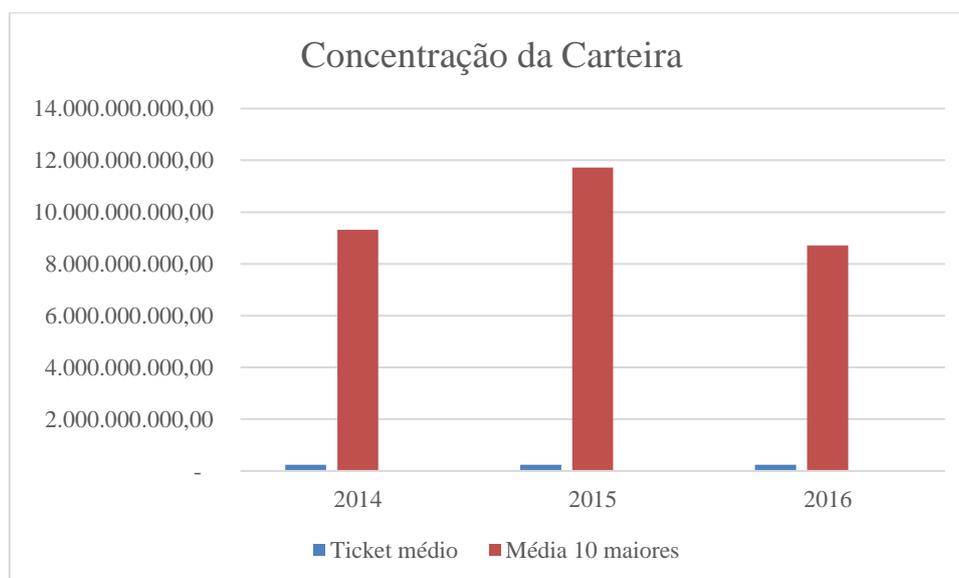
Avaliamos os financiamentos concedidos pelo BNDES quanto à distribuição dos recursos entre seus clientes com base no saldo devedor da carteira ativa das operações diretas em 31 de dezembro de 2014, 2015 e 2016.

Como pode ser observado, existe uma concentração representativa nos 10 maiores financiados, principalmente se levarmos em conta a quantidade de favorecidos. Merece destaque que a análise por CNPJ não considera o grupo econômico do cliente, ou seja, os valores podem ser em percentuais superiores ao apresentado na tabela.

	2014	2015	2016
10 maiores devedores	93.190.251.137,05	117.240.908.119,24	87.144.217.442,97
Total Geral	343.069.651.583,29	405.900.177.257,34	357.368.340.956,20
% 10 maiores	27,2%	28,9%	24,4%
Média aritmética dos saldos devedores	242.795.224,05	235.786.702,12	238.574.166,61
Número de favorecidos total	1.413	1.455	1.438
Média 10 maiores	9.319.025.113,71	11.724.090.811,92	8.714.421.744,30
Diferença 10 maiores vs Média geral	9.076.229.889,65	11.488.304.109,80	8.475.847.577,69
Maior Devedor	26.999.147.139,63	33.315.492.943,10	15.430.876.040,64
Menor Devedor	4.334,37	1.629,69	2.219,06

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir do saldo devedor em 31 de dezembro de 2014, 2015 e 2016 informado pelo BNDES

A concentração nos 10 maiores clientes fica mais óbvia se visualizarmos graficamente a relação entre os valores médios apurados.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.



A mesma análise de concentração é tratada no item 2.8.5 do Relatório de Gerenciamento de Riscos do 4º trimestre de 2016, quando o BNDES informa a exposição dos 10 e 100 maiores clientes em relação à carteira de crédito ativa, reproduzidas na tabela abaixo, ressaltando que, em virtude do elevado peso do macro setor financeiro, foram apresentadas duas visões: na primeira considerando toda a carteira (i) e na segunda expurgando as operações de Repasse Interfinanceiro (ii). Ressaltamos que, na tabela abaixo, o valor das operações diretas e da carteira total divergem daqueles informados nas Demonstrações Contábeis do BNDES, pois, segundo a Nota Conjunta AI-AIB-AGR nº01/2018 de 30/01/2018, a exposição no relatório considera, também, alinhado a visão de risco exigida pela Circular BACEN 3.678/2013, as debentures, venda a prazo de títulos e valores mobiliários e outros créditos.

Exposição dos	dez/16	%*	%**	dez/15	%*	%**
10 maiores clientes (i)	230.117.950	36%		284.824.066	40%	
100 maiores clientes (i)	474.922.031	74%		539.845.607	75%	
Total da carteira (i)	642.414.274			719.174.986		
10 maiores clientes (ii)	88.180.008	14%	23%	120.172.969	17%	28%
100 maiores clientes (ii)	246.530.525	38%	66%	286.395.976	40%	67%
Diretas (como base)**	376.059.678			425.171.304		
Repasse	266.354.596			294.003.682		
Total da carteira (como base)*	642.414.274			719.174.986		

Fonte: Relatório de Gerenciamento de Riscos do 4º trimestre de 2016

Na análise, o banco sustenta que, em dezembro de 2016, os 10 maiores clientes representaram 36% do total das exposições e que, ao excluir o macro setor financeiro, esse resultado é reduzido para 14%.

Merece anotação que a avaliação do banco apresentada no mencionado Relatório de Gerenciamento de Riscos possui inconsistência quando exclui os valores de repasses interfinanceiros, sob a justificativa do peso do setor financeiro, somente do numerador do indicador, distorcendo, com isso, os resultados de exposição apresentados. De fato, se não considerarmos os repasses tanto no numerador quanto no denominador, o valor dos dez maiores clientes em 2016 representa 23% das operações diretas, valor mais próximo aos resultados apurados pela equipe.

O BNDES, por meio da Nota Conjunta AI-AIB-AGR nº 01/2018 de 30/01/2018, considera um ponto de melhoria a ser incorporado, a inclusão de indicador que mostre o percentual dos maiores clientes não financeiros em relação à carteira, expurgado o setor financeiro. Destaca que o quadro em questão não é exigido pela Circular BACEN 3.678/2013, sendo uma disponibilização adicional de informações e que no texto do relatório o critério utilizado para o cálculo está explícito, não existindo, portanto, inconsistência.

Não questionamos a transparência, uma vez que os critérios aplicados na geração de dados estão determinados no relatório e não houve menção de erro quanto aos valores apresentados no quadro. A inconsistência reside na análise de queda a 14% quando expurgadas as operações de repasse, quando de fato ocasiona uma redução para 23%, conforme já explicado anteriormente.

Sequencialmente, comparamos os resultados apresentados no Relatório de Gestão de Riscos com aqueles contidos nos doze Informes de Gestão de Risco de Créditos referentes ao exercício de 2016, documento encaminhado mensalmente ao Comitê de Gestão de Riscos – CGR, que trata, entre outros assuntos, dos indicadores de concentração e da exposição ao setor público e por cliente.

As 10 maiores exposições para empresas e grupos não financeiros informadas nos documentos foram reproduzidas na tabela a seguir. Como pode ser observado, durante o exercício de 2016, os valores estão concentrados em 13 clientes, alguns pertencentes ao mesmo grupo econômico, dos quais seis se mantêm no ranking durante todo o exercício. **Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º105/2001.**



Beneficiário/mês	Exposição em 2016 (R\$ bilhões)											
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
Estado de São Paulo	18,1	18,1	17,9	17,8	17,9	17,3	17,3	17,3	17,2	17,2	17,2	17,1
***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
Governo da Venezuela	11,3	11,1	10,0	9,7	10,0	-	-	-	-	-	-	8,2
Governo de Angola	10,5	10,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
Total de exposição	183,9	184,3	186,0	188,0	182,6	178,2	185,0	187,1	186,5	194,9	193,3	174,4

\* Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001.

\*\* Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001.

\*\*\* Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001.

Fonte: Informes de Gestão de Riscos

Cotejando as informações disponíveis no Relatório de Gestão de Riscos com os Informes de Gestão de Riscos encaminhados, verificamos que os valores mensais de exposição dos 10 maiores clientes não financeiros são divergentes, conforme pode ser verificado na tabela abaixo.

Fonte/Mês		Valor (R\$ bilhões)				% dez/16	
		mar/16	jun/16	set/16	dez/16	*	**
Informe de Gestão de Risco de Crédito	Exposição 10+	186,0	178,2	186,5	174,4	27	46
Relatório de Gerenciamento de Riscos	Exposição 10+	115,1	110,8	109,1	88,2	14	23
Carteira de Crédito (Relatório de Gerenciamento de Riscos)	Operações diretas	410,6	399,6	394,7	376,1		
	Carteira total	694,4	673,7	665,0	642,4		

\*Base carteira ativa total \*\*Base operações diretas

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Segundo o BNDES, a diferença reside no fato dos critérios utilizados para a mensuração do Limite de Exposição por Cliente, estabelecido pela Resolução CMN n.º 2.844/01, considerar outros tipos de exposição como os saldos contratados a liberar, as participações acionárias detidas pelo BNDES e o valor das garantias prestadas pelo BNDES.

Acrescenta, que o limite de Exposição por Cliente, diferentemente do Relatório de Gerenciamento de Riscos, utiliza o critério de grupo econômico na consolidação da exposição, exceto para os casos especiais admitidos pela Resolução CMN n.º 3.963/11, que permite ao BNDES considerar como cliente distinto cada umas das empresas atuantes nos setores petrolífero e elétrico controladas direta ou indiretamente pela União. No Relatório de Gerenciamento de Riscos, a consolidação das exposições é feita por empresa individual (CNPJ).

Portanto, tomando como exemplo os valores apurados pelo banco para o mês de dezembro, quando aplicamos os dados do Informe de Gestão de Risco de Crédito, mais abrangente, temos a elevação do percentual de exposição dos 10 maiores financiados de 14 para 27% e de 23 para 46%, tomando como base a carteira ativa total ou a carteira de operações diretas, respectivamente.

Merece destaque, ainda, o fato de 10 dos 13 maiores beneficiários mencionados anteriormente, **informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001**, terem sido investigados nas irregularidades apontadas em casos relevantes de corrupção no país.



### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### Representatividade das garantias soberanas frente a carteira de crédito decorrente de operações diretas.

##### Fato

Em consulta ao Relatório de Gestão de Riscos – 4º Trimestre 2016 disponível no endereço eletrônico do BNDES, observamos que a posição mitigada com recursos públicos (garantia prestada pelo Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil ou Fundo de Garantia a Exportação, bem como garantia constituída por recursos do Fundo de Participação dos Estados ou do Fundo de Participação dos Municípios) totalizaram em 2016, R\$ 106 bilhões em face da carteira de R\$ 642,4 bilhões.

Deste modo, incluímos no presente trabalho questões de auditoria com o intuito de verificar: (i) a representatividade e, portanto, o impacto dos contratos cobertos por garantia soberana na composição da carteira do BNDES; (ii) o efeito destas garantias na classificação de risco da operação; e (iii) a partir da análise de uma amostra de processos, se os critérios ordinários de análise de crédito do tomador são mantidos.

Com base nos dados repassados pelo BNDES, das contratações que possuíam garantia dos órgãos, entidades ou fundos da União, Estados e Municípios na carteira do banco, verificamos que as garantias soberanas respondem por 27% da carteira de operações diretas, conforme tabela abaixo, valor materialmente representativo considerando o volume de recursos envolvidos.

Contratações	Saldo devedor garantido			
	31dez 2015	%	31dez 2016	%
Coberto por garantia soberana	102.423.244.473,07	25,2	96.497.235.912,27	27,0
Total Operações Diretas	405.900.177.257,34		357.368.340.956,20	

Fonte: Planilhas encaminhadas pelo BNDES em resposta ao item 10 da SA201701408/02 e ao item 10 SA201701408/01

Quanto aos garantidores, foram informados 93 CNPJ, transcritos de forma agrupada na tabela abaixo, com a cobertura alcançando 50, 80, 88,5, 90, 95 e 100% do saldo devedor, enquanto para três contratos o valor era fixo, superior ao saldo devedor nos exercícios sob análise.

Garantidor	Valor Garantido em 2016
União*	78.755.404.060,51
Estado	14.128.111.186,91
Município	3.613.720.664,85
<b>Total Geral</b>	<b>96.497.235.912,27</b>

\*Na União, R\$ 29.707.861.679,00 referem-se a garantias ofertadas em operações de exportação.

Fonte: Planilhas encaminhadas pelo BNDES em resposta aos item 10 da SA201701408/02

Merece anotação que, durante os trabalhos de auditoria, identificamos deficiência no sistema de controles internos da instituição afetos a gestão de garantias, decorrentes da ausência de ferramentas no Sistema de Gestão de Garantias do BNDES que permitam a identificação simples e objetiva dos garantidores acima listados, devendo a consulta ser estruturada por CNPJ e, portanto, dificultando extrações precisas e confiáveis.

Nesse sentido, vale ressaltar que o valor apurado pela equipe de auditoria - a partir das informações disponibilizadas pelo banco em resposta às solicitações de auditoria apresentadas no curso dos trabalhos - diverge da informação apresentada pelo BNDES no item 2.9 do Relatório de Gestão de Riscos – 4º Trimestre de 2016, que, ao apurar a posição mitigada para cálculo do capital regulatório, aponta que o montante de garantias ofertadas por entes públicos (Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil, Fundo de Garantia a Exportação – FGE, Fundo de Participação dos Estados - FPE, Fundo de Participação dos Municípios – FPM) soma o montante de R\$ 106.062.685 mil. A diferença identificada é de R\$ 9.565.449 mil.

Essa divergência de valores foi parcialmente justificada pelo BNDES por meio da Nota AC/SUP 02/2018, de 24/01/2018:



“[...] O Relatório de Gerenciamento de Riscos, na seção 2.9, trata de Instrumentos Mitigadores do Risco de Crédito. Neste item estão listados os quatro tipos de garantias passíveis de mitigação de risco no cálculo do capital regulatório da parcela de risco de crédito — RWACPAD, conforme as diretrizes da Circular BACEN nº 3.644/13. Cada tipo de mitigador recebe um Fator de Ponderação de Risco específico, sendo que, para as garantias da União, FGE e FPE/FPM, o Fator de Ponderação permitido é 0%.

Conforme informação da Área de Gestão de Integridade e Gestão de Riscos (AGR), o saldo apresentado no Relatório de Gerenciamento de Riscos inclui a garantia prestada pela União no contrato nº 808 da Procuradoria da Fazenda Nacional, celebrado em 28/12/2012. Este contrato foi celebrado entre a União e o BNDES, no qual a União, detentora de direitos creditórios junto à Itaipu Binacional, cedeu onerosamente ao BNDES as parcelas de crédito que detinha da referida empresa. **Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001.**

Por outro lado, os dados fornecidos pelo BNDES no âmbito dos itens 9 e 10 da Solicitação de Auditoria nº 201701408/02 de 11 operações vigentes em 2015 [e 2016] que possuíam garantia ou contragarantia dos órgãos, entidades ou fundos da União, estados e municípios consideraram apenas as garantias constituídas no âmbito de operações de crédito, tendo por base consulta realizada na ocasião da referida solicitação aos registros existentes no Sistema de Garantias.

Portanto, a comparação dos valores relacionados no Relatório de Gerenciamento de Riscos com aqueles obtidos a partir dos dados fornecidos no âmbito da Solicitação de Auditoria nº 201701408/02 envolvem premissas distintas, formuladas a partir de propósitos distintos. Além disso, a defasagem temporal com que as respectivas bases foram retiradas do Sistema de Garantias pode acarretar em diferenças de registro, tendo em vista a possibilidade de ter havido, no lapso temporal entre a consulta realizada para confecção do Relatório de Gerenciamento de Riscos e aquela realizada para resposta à referida solicitação da CGU, liberação de algumas dessas garantias e outras movimentações. [...]”.

A utilização de premissas distintas é um argumento válido desde que os critérios aplicados na geração dos dados fiquem claros no relatório em que estejam sendo informados. Ocorre que o único esclarecimento preciso sobre a divergência nas premissas utilizadas refere-se à operação de cessão onerosa de direitos creditórios da União, sem detalhar o restante da divergência de aproximadamente R\$ 1 bilhão.

Superada a questão das premissas, o banco aponta que a divergência ora em combate decorre da defasagem temporal com que as respectivas bases foram retiradas do Sistema de Garantias, sem apresentar os papéis de trabalho que subsidiaram a elaboração do Relatório de Gestão de Riscos referente ao 4º trimestre de 2016. Tal ocorrência chama a atenção para a segurança dos sistemas utilizados pelo banco, pois aponta para a possibilidade de alteração retroativa das bases de dados.

Retornando às avaliações efetuadas, mas buscando agora identificar os beneficiários de operações de crédito que se materializaram em razão da oferta de garantia soberana, apresentamos a relação dos 10 maiores beneficiários, apurada a partir das informações disponibilizadas pelo BNDES. Tais operações representam 63% do valor total garantido (considerando R\$ 96 bilhões).

	Beneficiários	Garantido em 2016	%	% Acumulado
Operações Internas	GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO*	8.493.873.821,19	12,72	0,13
	ESTADO DO RIO DE JANEIRO*	7.768.605.407,82	11,63	24,35
	**	**	**	**
	**	**	**	**
	MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO*	5.337.299.929,19	7,99	53,22
	ESTADO DE SANTA CATARINA*	3.425.304.389,21	5,13	58,35
	ESTADO DO ESPIRITO SANTO*	2.607.813.442,27	3,90	62,26
	ESTADO DO MARANHAO*	2.553.412.988,62	3,82	66,08
	ESTADO DO CEARA*	2.389.315.554,15	3,58	69,66
	ESTADO DE PERNAMBUCO*	2.143.098.242,33	3,21	72,87
	<b>Soma 10 maiores</b>	<b>40.172.824.229,72</b>		
	<b>Total Operações Internas</b>	<b>66.789.374.233,27</b>		



	Beneficiários	Garantido em 2016	%	% Acumulado
Operações Externas	GOVERNO DE ANGOLA	4.947.617.174,16	16,65	16,65
	**	**	**	**
	**	**	**	**
	GOVERNO DA VENEZUELA	1.773.351.352,65	5,97	44,22
	GOVERNO DE CUBA	1.734.069.457,00	5,84	50,06
	**	**	**	**
	**	**	**	**
	GOVERNO DA VENEZUELA - MIBAM	1.044.071.271,82	3,51	63,28
	GOVERNO DA REPUBLICA DOMINICANA	866.376.457,14	2,92	66,20
	**	**	**	**
<b>Soma 10 maiores</b>		<b>20.529.351.582,95</b>		
<b>Total Operações Externas (AEX)</b>		<b>29.707.861.679,00</b>		
<b>Total Geral</b>		<b>96.497.235.912,26</b>		

\*Nessas operações parte do valor apresentado é garantido pelo próprio ente da federação por meio de suas receitas próprias (FPE e FPM) e o saldo pela União.

\*\* *Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001.*

Fonte: Planilhas encaminhadas pelo BNDES em resposta aos item10 da SA201701408/02

Como pode ser observado, os beneficiários cobertos por garantia soberana nas operações internas estão concentrados em sete governos estaduais, um municipal e dois agentes de intermediação financeira da administração indireta do Poder Executivo Federal. Quanto às operações de exportações, temos, como maiores beneficiários de operações garantidas pelo controlador, cinco países estrangeiros, quatro companhias aéreas estrangeiras e *informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001.*

Finalizando nossas avaliações, temos que o tratamento conferido pelo BNDES à classificação de risco de crédito das operações garantida pela União e suas entidades é fundamentado na Resolução CMN 2.682/99 e na Resolução BNDES 2.216/2012, ambas relacionadas à Classificação de Risco para Fins de Provisionamento. Nestes normativos fica explicitado que a suficiência e liquidez das garantias podem melhorar a classificação de risco de uma operação. Não identificamos inconsistências relevantes que apontem para a inobservância do normativo.

Contudo, merece ressalva que esta metodologia provoca, no caso do BNDES, elevação do resultado (lucro) da instituição, tendo em vista que a elevação da classificação de risco decorrente da existência de uma garantia forte reflete em uma menor provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa (PCLD), sendo essa elevação relevante no presente caso, visto que, em 2016, cerca de 27% da carteira de crédito de operações diretas era coberta por garantia soberana. Não apuramos o montante deste impacto no lucro, visto que, para tanto, necessitaríamos recalcular a provisão tomando por base a classificação de risco do próprio tomador de crédito.

No tocante ao impacto das garantias soberanas no resultado do banco, a Nota AC/SUP 02/2018, de 24/01/2018 acrescenta algumas informações:

*“[...] Cumpre esclarecer que a classificação de risco de crédito atribuída a uma exposição de crédito do BNDES, assim como as de demais instituições financeiras do Sistema Financeiro Nacional (SFN), obedece ao padrão determinado na Resolução 2.682/1999 - CMN. (...) Dessa forma, o BNDES considera a classificação de risco do devedor e da garantia fidejussória, assumindo a segunda para fins de provisionamento caso esta apresente classificação de risco superior a primeira. Este procedimento é seguido não somente para operações garantidas pelo Tesouro Nacional, mas para todas as que possuam garantias fidejussórias, incluindo outros tipos de garantidores, como empresas e instituições financeiras. Portanto, no que tange à classificação de risco para fins de provisionamento das operações cobertas por garantias fidejussórias, o BNDES segue o padrão estabelecido pelo órgão regulador e praticado pelas demais instituições financeiras nacionais.*

*Destaca-se ainda que não são todas as garantias informadas na resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201701408/02 que impactam a classificação de risco da operação. Aquelas que contam com mitigantes de risco associados a FPE ou FPM, por exemplo, são classificadas conforme*



*classificação de risco dos respectivos entes públicos devedores, dentro dos critérios estabelecidos pela Resolução nº 2.682/1999-CMN, não sendo considerados esses mitigantes para efeito de classificação de risco e provisionamento em função de sua natureza.*

*Cumpra esclarecer que a constituição de garantias, de natureza real ou fidejussória, é um importante instrumento mitigador de risco de crédito amplamente adotado por instituições financeiras, visando reforçar e dar maior segurança a suas operações de crédito.*

*Nesse sentido, as garantias soberanas oferecidas no âmbito das operações informadas na Solicitação de Auditoria nº 201701408/02 apresentam bom histórico de recuperação, sendo todas as operações que tiveram aval do Tesouro Nacional honradas após eventos de inadimplência do devedor, o que evidencia seu elevado caráter mitigador de risco. Além disso, o baixo risco envolvido nas operações que contam com garantia do Tesouro está em linha com a exigência zero de capital em operações com risco de crédito com o Tesouro Nacional (Circular BACEN nº 3.644 de 04/03/2013).*

*É importante frisar que as operações que contam com garantia da União são objeto de análise de risco por parte do Tesouro Nacional, sendo realizadas de maneira totalmente independente daquela realizada pelo BNDES. Segundo o próprio, ‘a avaliação da capacidade de pagamento dos entes, realizada pelo Tesouro Nacional, é parte da sistemática observada pela Secretaria do Tesouro Nacional quando analisa a concessão de garantia da União aos entes subnacionais. Nesse sentido, é pré-requisito para concessão de aval para contratação de operações de crédito por Estados, Distrito Federal e Municípios’.*

A argumentação apresentada pelo BNDES está alinhada aos registros efetuados neste relatório, sendo as informações apresentadas pelo banco oportunas para o entendimento do seu relacionamento com o controlador.

Vale reforçar que as informações apresentadas buscam trazer luz para eventuais deficiências comparativas entre a carteira do BNDES com a carteira dos demais integrantes do Sistema Financeiro Nacional. Sobre o tema, vale mencionar que a Secretaria de Governanças das Estatais – SEST, ao tratar da avaliação dos indicadores utilizados para fins de apuração da Participação dos Lucros e Resultados, mais precisamente abordando o indicador “Qualidade da Carteira de Crédito”, trouxe o seguinte posicionamento:

*“[...] Além disso, esse indicador é mais voltado para a gestão de risco do negócio, o que já é acompanhado por outros agentes de governança. **Por fim, frisa-se também que o risco do BNDES é, historicamente, menor do que o risco do mercado,** portanto entende-se que a questão é acompanhada e gerenciada internamente, sugerindo que esse indicador não traz desafios adequados para que o corpo funcional venha a atuar de forma mais firme do que usualmente já o faz. Por esses motivos, sugere-se à SEST não aprová-lo[...]” (grifos nossos).*

Deve-se mencionar ainda o impacto provocado na apuração da qualidade da carteira do banco, uma vez que aproximadamente 25% de sua carteira de operações diretas tem mais operações com classificações de risco elevadas em razão do garantidor. Tal observação foi objeto de crítica na constatação 1.1.1.9 do Relatório de Auditoria nº 201601544.

Por fim, vale registrar que, em alguns casos, a presença do controlador como garantidor permite, inclusive, a celebração de operações de crédito ainda que o limite de exposição a determinado tomador seja inobservado.

### 1.1.1.3 INFORMAÇÃO

#### Análise das renegociações de crédito

##### Fato

O aumento no montante de créditos renegociados pelo BNDES nos últimos exercícios pode ser observado nos valores reproduzidos na tabela abaixo, obtidos nas notas explicativas às demonstrações financeiras consolidadas.

Data	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valor (R\$ milhões)	668,5	2.428,7	603,7	10.448,3	871,8	6.553,3	6.666,4	4.323,0	12.032,9	48.923,1

Fonte: Demonstrações Contábeis do BNDES



Ressaltamos que mensagem encaminhada pelo banco informa erro na composição da linha “Créditos Renegociados em 2016”, indicando que, nas demonstrações referentes ao exercício de 2017, será efetuado ajuste reduzindo o saldo renegociado para R\$ 39.412.641, ou seja, um ajuste redutor do saldo renegociado de R\$ 9.510.473 mil. Por meio da Nota Conjunta AI-AIB-AGR nº01/2018 de 30/01/2018, o BNDES ratifica a informação de que o total dos créditos renegociados no 4º trimestre/2016 foi computado em duplicidade na elaboração da nota explicativa daquele exercício, sem qualquer efeito sobre as demonstrações contábeis.

Com base nos dados repassados pelo banco, podemos observar, ainda, a degradação da classificação de risco da sua carteira, com migração para níveis de risco mais alto. Essa alteração está alinhada ao incremento observado no indicador de inadimplência no exercício de 2016.

Risco	2014	%	2015	%	2016	%
AA	99.352.607.437,93	28,96	99.135.818.130,13	24,42	50.519.293.562,06	14,14
A	143.915.410.342,53	41,95	119.975.529.843,27	29,56	96.738.198.992,00	27,07
B	89.560.045.615,81	26,11	170.678.084.874,66	42,05	155.548.155.876,39	43,53
C	8.642.358.381,85	2,52	11.808.150.944,15	2,91	32.220.241.700,75	9,02
D	791.915.611,45	0,23	1.960.526.780,50	0,48	7.515.540.104,70	2,10
E	532.334.241,64	0,16	1.954.143.819,83	0,48	9.472.087.705,62	2,65
F	5.623.501,44	0,00	21.953.436,71	0,01	364.812.588,11	0,10
G	22.474.371,99	0,01	906.941,02	0,00	4.077.991.295,56	1,14
H	246.882.078,65	0,07	365.062.487,07	0,09	912.019.134,06	0,26
<b>Total</b>	<b>343.069.651.583,29</b>	<b>100,00</b>	<b>405.900.177.257,34</b>	<b>100,00</b>	<b>357.368.340.959,25</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Planilhas em resposta aos itens 9 e 10 SA201701408/01

Sobre o tema, o BNDES manifesta que o processo recessivo da economia brasileira em 2015 e 2016 teve impacto relevante na deterioração da carteira de crédito de todo Sistema Financeiro Nacional e, com base em dados do Banco Central do Brasil, acrescenta que: (i) as operações classificadas entre E-H, aumentaram de 4,8% em 2014 para 6,9% em 2016; e (ii) a carteira de ativos de crédito considerados problemáticos, na definição do BCB, aumentou de 5,5% em 2014, para quase 8,0% ao final de 2016, percentual equivalente a um valor nominal de cerca de R\$ 250 bilhões em ativos de créditos problemáticos.

O mapeamento dos contratos renegociados pelo BNDES de 2014 a 2016 levantou: (i) os clientes beneficiados; (ii) os tipos de alterações nas condições previamente pactuadas; e (iii) os valores envolvidos.

As respostas foram encaminhadas de forma fragmentada, com pedidos de prorrogação de prazo e algumas vezes incompletas, impactando, portanto, a execução dos trabalhos conduzidos, em especial o prazo para sua conclusão. Além disso, as respostas não foram padronizadas - com identificação de eventos semelhantes de formas distintas - indicando a oportunidade de aprimoramento sobre o tema.

Dos 87 contratos com fechamento da renegociação em 2016, totalizando R\$ 39,4 bilhões, os 15 maiores clientes beneficiados, considerando operações de crédito e repasse, respondem por 85,1% do valor, conforme tabela abaixo:

Cientes	Operação de Crédito (R\$ mil)	Repasse (R\$ mil)	Total (R\$ mil)	%
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*



Clientes	Operação de Crédito (R\$ mil)	Repasse (R\$ mil)	Total (R\$ mil)	%
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
*	*	*	*	*
Valor parcial	30.876.071	2.677.714	33.553.785	85
Total em 2016	36.022.685	3.389.956	39.412.641	

\* Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001.

Fonte: Planilhas encaminhadas pelo BNDES em resposta ao item 1 SA201701408/10.

Em que pese a concentração dos créditos renegociados em 15 devedores não ter sido tratada como inconformidade neste relatório, o BNDES se manifesta:

*“(...) missão inerente a um Banco de Desenvolvimento que age em lacunas do mercado privado, viabilizando grandes projetos com alto impacto social para o País, cujos volumes investidos e riscos não são compatíveis com a dinâmica do mercado privado de crédito nacional. Notadamente, o financiamento ao setor de infraestrutura, cuja estrutura de mercado é formada tradicionalmente por poucos participantes de grande porte, acaba, conseqüentemente, colaborando para a concentração apontada.”*

Acrescenta, ainda, de forma resumida que:

- 1- o processo de renegociação está normatizado na Resolução n.º 3.079/2016-BNDES, de 30.11.2016, elaborada e aprovada em atendimento as recomendações feitas pela CGU no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n.º 201413197;
- 2- o procedimento para solução de créditos problemáticos pode se dar anteriormente à recuperação de crédito, de forma a solucionar eventual queda da capacidade de pagamento do tomador;
- 3- as renegociações de dívidas oriundas da redução na capacidade de cumprimento das obrigações:(i) recebem tratamento na avaliação de crédito do cliente;(ii) esses aspectos são considerados na classificação de risco;e (iii) impactam o montante provisionado para créditos de liquidação duvidosa (PCLD).

Quanto às repactuações finalizadas em 2016, temos, de forma resumida, as tipologias transcritas na tabela a seguir, evidenciando que os principais objetos de renegociação envolvem a concessão de maior prazo e alteração de taxas, visto envolverem 64 casos dos 87 relatados:

Alterações na renegociação	Quantidade de Contratos	Valor (R\$ mil)
Prazo	31	15.858.919,09
Standstill	8	10.353.960,26
Prazo e Taxa	21	5.012.064,35
Taxa e Garantias	2	3.025.645,01
Standstill /recuperação judicial/encaminhado AJ/DECOP	5	2.926.517,00
Taxa	4	668.970,19
Spread	3	630.410,26
Beneficiária, Fiador e taxa	1	591.313,17
Standstill/ prazo e spread	1	160.305,57
Não renegociado*	3	60.635,78
Substituição de fiança	1	59.748,13
Houve suspensão e depois liquidado	4	49.047,54
Prazo e dispensa sob condição	1	17.486,28
Prazo, Taxa e Garantia	1	923,12
Prazo, Taxa, Garantia e dispensa sob condição	1	211,70
<b>Total Geral</b>	<b>87</b>	<b>39.412.641,25</b>



Fonte: Planilhas encaminhadas pelo BNDES em resposta ao item 1 SA201701408/10

\* Embora computados, a renegociação ocorreu em outro contrato na mesma operação (falha na informação)

Merece anotação que os eventos de dilação de prazo (incluindo o *standstill*) têm repercussão na avaliação dos níveis de inadimplência da instituição, visto que a concessão de maior prazo torna operações inadimplentes em adimplentes.

No tocante aos créditos em renegociação em dezembro de 2016, as informações foram repassadas de forma fragmentada e sem padronização e não temos como confirmar asua completude. Com isso, considerando as dificuldades na obtenção de informações completas e fidedignas dos créditos renegociados, adicionado à inexistência de mecanismos de controle que permitam aferir as operações que se encontravam em renegociação em 31/12/20016, ocorreram eventos que restringiram o escopo deste trabalho e que impedem a emissão de opinião, com razoável segurança, sobre a conformidade dos registros e controle dos processos de renegociação.

#### **1.1.1.4 INFORMAÇÃO**

##### **Adequação do arcabouço normativo afeto à gestão de garantias**

###### **Fato**

Considerando a definição do escopo acordado entre a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, efetuamos testes de auditoria voltados para a avaliação do regramento interno adotado pelo BNDES para a gestão de garantias, considerando todo o processo, desde a constituição inicial da garantia no momento da concessão do crédito, passando pelo seu cadastro, interação com sistemas de gestão, atividade de monitoramento e sua liberação na liquidação da operação.

Os testes de auditoria buscaram responder as seguintes questões:

- Os critérios estabelecidos para o aceite de garantias na concessão de operações de crédito são consistentes e verificáveis e contemplam características como suficiência, exequibilidade e liquidez?
- Existem procedimentos adequados para a preservação da suficiência das garantias frente à operação de crédito vinculadas?

Após a análise dos normativos, orientações e manuais disponibilizados pela instituição, bem como as apresentações conduzidas pelo auditado, que envolveram interação com o Sistema de Gestão de Garantias utilizado “para o cadastramento de Ativos de Terceiros (potenciais Garantias, ou Bens de interesse de avaliação), Acompanhamento da Avaliação de Bens e o cadastramento dos Seguros, de forma integrada com os outros macroprocessos”, entendemos que o arcabouço normativo para o tratamento da gestão de garantias atualmente existente é suficiente e adequado.

#### **1.1.1.5 CONSTATAÇÃO**

##### **Insuficiência dos controles instituídos pelo BNDES para mitigar o risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito**

###### **Fato**

Considerando que o BNDES opera mediante a concessão de crédito abaixo do custo ordinário de mercado (subsidiado), contando com financiamento público de suas operações, seja de forma direta, quando o controlador transfere recursos do Orçamento Fiscal para formar o *funding* da instituição, ou de forma indireta, quando o controlador custeia taxas de juros abaixo de seu custo de captação (subsídio implícito) e/ou oferece equalização de taxas (subsídio explícito), entendemos por relevante buscar entendimento sobre os mecanismos de controle existentes na entidade que garantissem que a assimetria decorrente da concessão de empréstimos subsidiados a particulares não fosse por estes apropriada na forma de distribuição do resultado.



Neste sentido, requeremos, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201701408/02, a disponibilização de informações sobre as ferramentas adotadas para garantir que a subvenção governamental existente nos financiamentos concedidos não fosse distribuída ou repassada aos sócios ou acionistas beneficiários da concessão.

Em resposta, o banco apresentou Nota Técnica APP/SUP nº 14/2017 e um conjunto de nove resoluções. Em resumo, (i) informou o regramento fixado a partir de 2016 pela Resolução DIR 3.086/2016, que, em seu item 11.15, apresenta regras voltadas para o estabelecimento de restrições para a distribuição de “dividendos” e “juros sobre o capital próprio” por beneficiários de operações de crédito, e (ii) complementou que essas verbas não podem ser incluídas nos pedidos de concessão de crédito ao BNDES, citando como fonte de vedação o “Glossário” constante do Anexo II à mencionada Resolução.

Tratando das inovações trazidas pelo item 11.15 da Resolução DIR 3.086/2016, dada sua relevância para a presente análise, temos que o novo regramento prevê a limitação da distribuição de resultados pelos beneficiários como uma faculdade do BNDES e que eventuais restrições devem ter como baliza os seguintes parâmetros:

*“[...]a) Nas operações com **custo financeiro em TJLP**, a critério do BNDES, o contrato estabelecerá restrições para a distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio **acima de 25% do lucro líquido do exercício social ajustado**, nos termos da legislação societária, nos seguintes casos:*

*(i) se a relação **Dívida Líquida/EBITDA** do Beneficiário for **maior ou igual a 3,5**; ou*

*(ii) durante o período de carência de **pagamento de principal e/ou juros**.*

*b) Nas operações com **custo financeiro em TJLP**, a critério do BNDES, o contrato estabelecerá restrições para a distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio **acima de 50% do lucro líquido do exercício social ajustado**, nos termos da legislação societária, nos seguintes casos:*

*(i) se a relação **Dívida Líquida/EBITDA** do Beneficiário for **inferior a 3,5**; e*

*(ii) se o financiamento estiver em período de **amortização**.*

*c) As restrições acima mencionadas, nos itens "a" e "b", **não serão aplicáveis** nos casos de:*

*(i) financiamento e/ou investimento realizado em **debêntures**, com custo financeiro em TJLP, em **montante inferior a 5% do Ativo Total** com base no Balanço consolidado do Beneficiário;*

*(ii) financiamento com **menos de 50%** dos itens financiáveis do projeto apoiado **em TJLP**;*

*(iii) financiamento envolvendo **concorrência locacional internacional** de empreendimentos;*

*(iv) financiamento cujas **condições sejam determinadas por agentes externos ao BNDES**, como o Conselho Monetário Nacional, e/ou normativos externos ao BNDES, como regulamentos do Fundo da Marinha Mercante, Fundo Setorial do Audiovisual e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações;*

*(v) os dividendos a serem transferidos para outras **empresas/SPEs do mesmo Grupo Econômico** para investimentos produtivos.*

*d) O contrato contemplará a **possibilidade** de distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio acima dos limites supramencionados, nos itens “a”, “b” e “c”, **sem que seja considerado inadimplemento não financeiro**, nas seguintes hipóteses:*

*(i) **alteração do custo financeiro, de TJLP para referencial de custo de mercado**, em até 30 dias contados da data da distribuição de dividendos e/ou juros sobre capital próprio, retroativa a data da contratação, em valor igual ao necessário para que seja observado o patamar equivalente ao previsto no subitem (ii) da alínea “c” acima; ou*

*(ii) **liquidação antecipada do financiamento**, em até 30 dias contados da data da distribuição dos dividendos e/ou juros sobre capital próprio, em valor igual ou superior ao excesso de dividendos e/ou juros sobre capital próprio pagos em relação ao limite contratual aplicável[...].”*

Em que pese a louvável atuação do banco em estabelecer regras voltadas para mitigar o risco de captura de rendas públicas por parte dos beneficiários de concessões de crédito do BNDES, as avaliações efetuadas revelam a existência de espaço para melhoria, visto que o regramento proposto não é capaz de mitigar totalmente o risco de apropriação privada de parcela do subsídio

governamental, simplesmente em razão de centrarem-se em avaliação da situação econômico-financeira do beneficiário sem apurar o montante efetivo de benefício creditício auferido pelo particular em razão de taxas de juros abaixo do custo de mercado.

A metodologia proposta, além de não garantir que as restrições à distribuição do resultado sejam suficientes, expõe o banco, por outro lado, ao risco de impor limitações indevidas sobre o beneficiário, exigindo que, mesmo nos casos de baixa representatividade do subsídio sobre o endividamento total e, conseqüentemente, sobre o resultado, o particular possa sofrer restrições desproporcionais em sua política de distribuição de resultados.

Assim, tomando como exemplo a limitação de distribuição de resultados acima do limite mínimo de 25% para as entidades que possuem empréstimos subsidiados (marcados à TJLP) e apresentem alto endividamento ( $D\acute{e}vida\ líquida/EBITDA \geq 3,5$ ), concluímos que esta medida pode não representar o número adequado da parcela de lucro vedada à distribuição pelo beneficiário, se grande parcela do endividamento do particular advir de concessões subsidiadas, pois, nestes casos, o impacto dessas concessões creditícias subsidiadas pode ser relevante no resultado da entidade, impondo restrições superiores à 25%.

Por outro lado, a aplicação desta norma pode ser onerosa demais para a entidade privada, caso o seu endividamento não tenha como origem o crédito subsidiado e, portanto, o resultado privado não sofra influência relevante do crédito governamental, redundando, assim, em limitação excessiva por parte do governo na política de distribuição de resultados do beneficiário.

Vale lembrar que, para acomodar os impactos dos subsídios governamentais nas entidades privadas, a Lei nº 11.638/2007 inseriu o artigo 195-A na Lei 6.404/1976, viabilizando, com isso, a plena aplicação do CPC nº 07. Transcrevemos o mencionado artigo abaixo para facilitar o entendimento:

*“Reserva de Incentivos Fiscais  
(Incluído pela Lei nº 11.638 de 2007)*

*Art. 195-A. A assembléia geral poderá, por proposta dos órgãos de administração, destinar para a reserva de incentivos fiscais a parcela do lucro líquido decorrente de doações ou subvenções governamentais para investimentos, que poderá ser excluída da base de cálculo do dividendo obrigatório (inciso I do caput do art. 202 desta Lei). (Incluído pela Lei nº 11.638, de 2007)”*

A inclusão deste artigo na lei 6.404/1976 visou, em um primeiro momento, alinhar o tratamento contábil dos subsídios governamentais às normas internacionais de contabilidade, criar condições efetivas de limitação à distribuição do resultado auferido em razão de incentivos governamentais e elevar a transparência das contas empresariais, conforme se depreende da leitura dos documentos relativos ao projeto de lei nº 3.741/2000, que culminou com a presente alteração.

Em outras palavras, todo o racional desenvolvido pelo BNDES para mitigar a possibilidade de distribuição de eventual resultado decorrente da concessão de crédito subsidiado pelo beneficiário pode ser satisfatoriamente substituído pela exigência de constituição de reservas de incentivos fiscais pelo beneficiário combinada com a exigência contratual de observância do CPC 07 e de impossibilidade de distribuição desses recursos.

*“O benefício econômico obtido com um empréstimo governamental por uma taxa de juros abaixo da praticada pelo mercado deve ser tratado como uma subvenção governamental. (...) O benefício econômico advindo da taxa de juros contratada abaixo da praticada pelo mercado deve ser mensurado por meio da diferença entre o valor contábil inicial do empréstimo, apurado conforme o Pronunciamento Técnico CPC 38, e o montante recebido” (item 10A).*

*“Uma subvenção governamental deve ser reconhecida como receita ao longo do período e confrontada com as despesas que pretende compensar, em base sistemática (...)” (item 12)*

*“Enquanto não atendidos os requisitos para reconhecimento da receita com subvenção na demonstração do resultado, a contrapartida da subvenção governamental registrada no ativo deve ser feita em conta específica do passivo” (item 15A)*

*“Há situações em que é necessário que o valor da subvenção governamental não seja distribuído ou de qualquer forma repassado aos sócios ou acionistas, fazendo-se necessária a retenção, após*



*trânsito pela demonstração do resultado, em conta apropriada de patrimônio líquido, para comprovação do atendimento dessa condição. Nessas situações, tal valor, após ter sido reconhecido na demonstração do resultado, pode ser creditado à reserva própria (reserva de incentivos fiscais), a partir da conta de lucros ou prejuízos acumulados”. (item 15B)*

Tal medida tem, ainda, o benefício de não impor restrições insuficientes ou demasiadamente severas aos beneficiários, mas sim na exata medida do benefício econômico percebido em razão do ingresso em seu patrimônio dos recursos subsidiados.

Vale mencionar, também, que a constituição da reserva de incentivos fiscais é alinhada com as premissas das políticas de fomento visto que (i) exige que, a partir do financiamento subsidiado, o resultado efetivamente melhore, para que, então, haja efeito para o acionista (ou seja, nesse caso sim, o acionista apenas receberá dividendos oriundos, por exemplo, da comercialização de novos produtos ou da melhoria da produtividade); (ii) afasta o agente interessado apenas em alterar a sua estrutura de capital; e (iii) favorece a formação de capital fixo (ou seja, ampliação da capacidade produtiva da empresa).

Finalizada a avaliação da primeira abordagem apresentada pelo BNDES, retomamos a análise da Nota Técnica APP/SUP nº 14/2017, encaminhada em resposta à SA 201701408/02, para tratar do trecho que indica a impossibilidade de distribuição de parcelas de lucros por parte dos beneficiários em razão da inexistência dessas rubricas na relação de itens que compõem o quadro de usos e fontes elencados no “Glossário” (alínea “C”) do Capítulo I do Anexo I da Resolução DIR nº 3.086/2016.

A análise da seção indicada, evidencia a definição dos “*itens de uso*” utilizados nos “*quadros de usos e fontes*” para avaliação dos pedidos de concessão de crédito, abordando os Grupos “*Bens de Capital Nacional*”, “*Capital de Giro / Gastos*”, “*Serviços Nacionais*”, “*Ativos Intangíveis*”, “*Outros Ativos*”, “*Obras Civas*”, “*Planos de Investimento*”, “*Operações Financeiras*”, “*Participação Societária*” e “*Outros*”. De fato, em nenhum dos itens listados, há menção a possibilidade de financiamento direto de itens relacionados à distribuição de resultados.

Contudo, vale mencionar que, no item “*Outros*”, identificamos o subitem 11.2, que fixa os “*itens não financiáveis*”. Este subitem não estabelece taxativamente a vedação ao financiamento direto da distribuição.

Duas considerações tomam relevância material sobre o argumento apresentado na Nota Técnica APP/SUP nº 14/2017.

O primeiro refere-se à simplicidade desta abordagem, que desconsidera os impactos do ingresso de créditos subsidiados no custo de capital das entidades beneficiárias e o seu consequente incremento em rentabilidade do capital próprio, capturado via distribuição do resultado.

O segundo fundamenta-se, novamente, na inteligência do CPC 07, que esclarece que “*o benefício econômico obtido com um empréstimo governamental por uma taxa de juros abaixo da praticada pelo mercado deve ser tratado como uma subvenção governamental. (...) O benefício econômico advindo da taxa de juros contratada abaixo da praticada pelo mercado deve ser mensurado por meio da diferença entre o valor contábil inicial do empréstimo, apurado conforme o Pronunciamento Técnico CPC 38, e o montante recebido*” (item 10A).

Diante de todo o exposto, entendemos que os controles internos estabelecidos pelo BNDES para mitigar o risco de captura privada de rendas decorrentes do ingresso de operações de crédito subsidiadas no patrimônio de beneficiários privados podem ser aperfeiçoados, por meio da exigência de constituição de reserva de incentivos fiscais atrelada à observância do CPC 07 pelos mutuários.

## **Causa**



Insuficiência dos normativos internos de concessão de crédito da instituição, desconsiderando a existência de desdobramentos patrimoniais relevantes após a concessão empréstimos subsidiados a entidades privadas, e, conseqüentemente, permitindo a livre destinação desses resultados.

Inexistência de controles internos destinados a mensurar, avaliar e aferir a destinação dos valores auferidos pelas empresas beneficiárias de concessões de crédito junto ao BNDES decorrentes das alterações patrimoniais provocadas pelo ingresso de dívida subsidiada.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 19/01/2018, o BNDES encaminhou as Notas Conjuntas ACO nº 03/2018 e AP/DEPROD nº 04/2018, em resposta aos apontamentos apresentados:

*“A presente Nota tem por objetivo apresentar considerações sobre a recomendação desta CGU para que o BNDES exija de seus beneficiários privados a constituição de reserva de incentivos fiscais atrelada à observância do CPC 07 - Subvenção e Assistência Governamentais.*

### **A NORMA CONTABIL E O TRATAMENTO DAS SUBVENÇÕES PARA INVESTIMENTOS**

*Até dezembro de 2007 as subvenções para investimentos eram reconhecidas diretamente em reservas de capital, no patrimônio líquido, por força do que dispunha a Lei nº 6.404/76. Com objetivo de integrar a contabilidade brasileira às normas internacionais de contabilidade do International Accounting Standards Board - IASB, a Lei nº 11.638/07 determinou que seu registro transitasse pelo resultado como receita de subvenção a partir de janeiro de 2008.*

*Embora as leis societárias e tributárias não detalhem o que seria caracterizado como subvenção governamental, os pronunciamentos emitidos pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC apresentam o tema com detalhes, consolidando o entendimento de que, para fins contábeis, as operações realizadas pelo BNDES não se enquadram no conceito de “empréstimo subsidiado”, caso em que poderiam ser consideradas uma subvenção governamental. Assim, é importante trazer a definição de “empréstimo subsidiado” prevista no item 3 do Pronunciamento CPC nº 07:*

*“[...] Empréstimo subsidiado é aquele em que o credor renuncia ao recebimento total ou parcial do empréstimo e/ou dos juros, mediante o cumprimento de determinadas condições. De maneira geral, é concedido direta ou indiretamente pelo Governo, com ou sem a intermediação de um banco; está vinculado a um tributo; e caracteriza-se pela utilização de taxas de juros visivelmente abaixo do mercado e/ou pela postergação parcial ou total do pagamento do referido tributo sem ônus ou com ônus visivelmente abaixo do normalmente praticado pelo mercado. Subsídio em empréstimo é a parcela do empréstimo ou do juro renunciado e a diferença entre o juro ou ônus de mercado e o juro ou o ônus praticado”.*

*Sobre o assunto, a “Introdução” do Sumário do Pronunciamento Técnico CPC 07 atenta para o fato de que a aplicação completa do conceito de ganhos com empréstimos subsidiados como parte das subvenções governamentais deve também obedecer ao CPC 12 - Pronunciamento Técnico sobre Ajuste a Valor Presente.*

*Novamente, no item “Reconhecimento, mensuração, contabilização e apresentação das subvenções” é dito que “os empréstimos subsidiados de origem governamental serão trazidos a valor presente e a diferença entre os valores presentes pelas aplicações da taxa de desconto e da taxa subsidiada será reconhecida como subvenção governamental e apropriada ao resultado como tal”.*

*O CPC 12, por sua vez, deixa claro que, para fins contábeis, não há subvenção governamental nas operações realizadas pelo BNDES. Veja a pergunta nº 10 do Anexo ao pronunciamento nº 12, com a respectiva resposta:*

*“[...] 10. No caso de empréstimos, financiamentos e mútuos com encargos financeiros diferentes das atuais taxas de juros praticadas pelo mercado, deve ser feito o AVP?*

*(a) Financiamentos do BNDES, contratados com taxas de juros diferentes das taxas praticadas pelo mercado em geral para outras modalidades de empréstimos, estão sujeitos ao AVP?*

*Resposta - Não. Esses financiamentos reúnem características próprias e as condições definidas nos contratos de financiamento do BNDES, entre partes independentes, e refletem as condições para aqueles tipos de financiamentos. Em alguns casos, os encargos financeiros são inferiores as taxas*



*de juros aplicáveis para empréstimos em geral e/ou para capital de giro, mas deve-se levar em consideração que o BNDES financia projetos, com características próprias, em geral aplicando taxas que seriam aplicáveis a qualquer entidade, ajustadas apenas pelo risco específico de crédito das entidades e projetos envolvidos. No Brasil, não há um mercado consolidado de dívidas de longo prazo com as características dos financiamentos do BNDES, com o que a oferta de crédito as entidades em geral, com essa característica de longo prazo, normalmente está limitada ao BNDES. Esse tratamento está alinhado as normas internacionais, mais especificamente os IAS 20 e 37 e com este Pronunciamento [...]”.*

*Portanto, integrando a leitura dos pronunciamentos CPC nº 07 e nº 12, o entendimento técnico dos órgãos normatizadores, referendado pelos reguladores, é que, para fins contábeis, os empréstimos concedidos pelo BNDES em TJLP não se enquadram no conceito de “subvenção governamental” dado que: (i) não há renúncia, pelo BNDES, de juros, muito menos do principal, em suas operações de financiamento; (ii) o BNDES cobra dos seus clientes a mesma taxa (TJLP) obtida na sua captação de recursos, com acréscimo de sua remuneração (spread básico) e spread de risco; (iii) os financiamentos do BNDES estão disponíveis a todas as empresas e grupos econômicos no Brasil, que atendam às condições exigidas para cada tipo de financiamento; e (iv) a taxa praticada pelo banco corresponde à taxa de mercado para a natureza e prazo de suas operações.*

*Vale ressaltar que as empresas privadas que recebem recursos do BNDES são, em grande parte, auditadas pelas principais empresas que atuam no setor, grupo conhecido no mercado como “Big Four”, representado pela PwC, Ernst & Young, Deloitte e KPMG. Em pesquisa às demonstrações financeiras de alguns clientes do BNDES, não foi identificado qualquer registro de reserva de incentivos fiscais oriunda de diferença entre a taxa de juros aplicada pelo BNDES e uma eventual taxa de mercado, tampouco qualquer ressalva dos auditores independentes em relação a esta prática, o que indica que o entendimento das firmas de auditoria está aderente aos comentários apresentados nesta Nota.*

#### **ANALISE DE IMPACTO DA CRIAÇÃO DA RESERVA DE INCENTIVOS FISCAIS**

*A legislação tributária reconheceu a orientação contábil-societária de transitar as subvenções governamentais pelo resultado, como receita de subvenção, criando regras que possibilitam a não tributação desta receita desde que o valor seja reconhecido em reservas de incentivos fiscais e não seja distribuído aos sócios/acionistas sob qualquer hipótese.*

*Admitindo que as operações do BNDES pudessem ser classificadas como subvenção governamental para fins contábeis, vale ressaltar que a consolidação deste entendimento resultaria na redução do pagamento de tributos das empresas que obtém financiamento com o BNDES à Receita Federal. Isto porque a despesa com juros sobre estes empréstimos seria a apurada pela taxa de mercado e registrada como uma despesa operacional, dedutível, enquanto o ganho oriundo da diferença desta taxa de mercado para a taxa do BNDES seria registrado como uma receita de subvenção governamental, não tributável. Esta receita seria transferida para a conta de reserva de incentivos fiscais, no patrimônio líquido da beneficiária.*

*Neste caso, no cenário de pagamento apenas dos dividendos mínimos (25% sobre o lucro após a destinação da reserva de incentivo fiscal), a perda para a Receita Federal resultante do aumento na despesa dedutível (34% sobre a diferença de taxas) seria maior do que a economia no pagamento de dividendos.*

*Desta forma, os mutuários do BNDES seriam duplamente beneficiados, pois, além de obterem um financiamento de longo prazo no BNDES, também teriam uma redução tributária por conta do tratamento contábil dado aos juros da operação.*



## **ALTERAÇÕES NA NORMA DE RESTRIÇÃO DE DIVIDENDOS E JUROS SOBRE O CAPITAL PRÓPRIO<sup>1</sup>**

*Em complementação às respostas apresentadas na Nota Técnica APP/SUP nº 14/2017, a inclusão de norma de restrição de dividendos deu-se na revisão das Políticas Operacionais (POs), aprovada em 07.12.2016, em função das discussões ocorridas na Diretoria, motivadas fundamentalmente pelo diferencial que havia entre a TJLP e as taxas de mercado, o que permitiria ao BNDES elevar o nível de exigências, por se tratar de um recurso incentivado, incluindo contrapartidas não financeiras, de maneira imediata, para efetivação de apoio aos projetos protocolados no Banco. Cabe ressaltar, todavia, que o cenário de taxa de juros da economia, no momento daquela revisão das POs, era substancialmente diverso do atual, com destaque para o diferencial de taxas entre a SELIC e a TJLP.*

*Ademais, com a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP), por meio da Lei nº 13.483/2017, o diferencial entre o custo financeiro do BNDES e aqueles praticados no mercado deixará de existir, tendo em vista que a TLP busca, em essência, justamente igualar o custo financeiro do BNDES àqueles praticados no mercado.*

*Assim, com vistas a não onerar excessivamente os projetos a serem apoiados, os quais já não mais contarão com o diferencial de custo financeiro em relação às taxas praticadas no mercado, as exigências relacionadas à operacionalização dos projetos, inclusive as contrapartidas não financeiras, foram reavaliadas, de modo a mantê-las num nível compatível com o cenário de conversão do custo do BNDES aos custos de mercado, bem como adequá-las à sua exequibilidade operacional.*

*Nesse sentido, foram aprovadas alterações, pela Diretoria do BNDES, em Reunião Ordinária realizada em 04.12.2017, no texto da norma contida no item 11.14 das Orientações Básicas do BNDES, referente a restrições para distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio. A referida norma passou a incidir, com parâmetros definidos para aplicação na fase de enquadramento, em operações sob a forma de apoio Direta e indireta Não-Automática, somente em operações de apoio a capital de giro não associado, da seguinte forma:*

*11.14 Restrições para Distribuição de Dividendos e Juros sobre Capital Próprio por Beneficiários de operações sob a forma de apoio Direta e indireta Não-Automática.*

*11.14.1 Operações de apoio a capital de giro não associado sob a forma de apoio Direta e indireta Não-Automática:*

*a) Nas operações com custo financeiro em TLP, a critério do BNDES, o contrato estabelecerá restrições para a distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio acima de 25% do lucro líquido do exercício social ajustado, nos termos da legislação societária, nos seguintes casos:*

- i. se a relação Dívida Líquida/EBITDA do Beneficiário for maior ou igual a 3,5; ou*
- ii. durante o período de carência de pagamento de principal e/ou juros.*

*b) Nas operações com custo financeiro em TLP, a critério do BNDES, o contrato estabelecerá restrições para a distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio acima de 50% do lucro líquido do exercício social ajustado, nos termos da legislação societária, nos seguintes casos:*

- i. se a relação Dívida Líquida/EBITDA do Beneficiário for inferior a 3,5; e*
- ii. se o financiamento estiver em período de amortização.*

*c) As restrições acima mencionadas, nos itens "a" e "b", não serão aplicáveis nos casos de:*

- i. financiamento com menos de 50% dos itens financiáveis do projeto apoiado em TLP;*
- ii. financiamento cujas condições sejam determinadas por agentes externos ao BNDES, como o Conselho Monetário Nacional, e/ou normativos externos ao BNDES, como regulamentos do Fundo da Marinha Mercante, Fundo Setorial do Audiovisual e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações;*
- iii. os dividendos a serem transferidos para outras empresas/SPEs do mesmo Grupo*

---

<sup>1</sup> Segundo o disposto na Organização Interna Básica do BNDES, regulada pela Resolução DIR nº 3.061/2016, e alterações posteriores, compete à Área de Planejamento do BNDES a atribuição de elaborar as Políticas Operacionais do Sistema BNDES e coordenar as atividades relacionadas ao processo de alteração das mesmas.



*Econômico para investimentos produtivos.*

*d) O contrato contemplará a possibilidade de distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio acima dos limites supramencionados, nos itens "a", "b" e "c", sem que seja considerado inadimplemento não financeiro, no caso de liquidação antecipada do financiamento, em até 30 dias contados da data da distribuição dos dividendos e/ou juros sobre capital próprio, em valor igual ou superior ao excesso de dividendos e/ou juros sobre capital próprio pagos em relação ao limite contratual aplicável.*

*Observações:*

*1. Nas operações com custo financeiro em TLP, a critério do BNDES, o contrato estabelecerá restrições para que, nas operações com cooperativas, não sejam distribuídos recursos a título de juros sobre o capital e sobras do exercício acima de 50% das referidas sobras;*

*2. As restrições acima, nos itens "a", "b", "c" e "d", serão aplicáveis inclusive em operações que sejam garantidas por fianças bancárias.*

*11.14.2 Demais operações:*

*Poderão ser estabelecidos restrições para a distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio acima de 25% do lucro líquido do exercício social ajustado, nos termos da legislação societária, com base em parâmetros da operação, verificados na fase de análise de projeto, tais como (i) índice de cobertura do serviço da dívida, (ii) classificação de risco, dentre outros.*

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 15/02/2018, o BNDES, por meio da Nota ACO nº 09/2018, de 21/02/2018, trouxe as seguintes considerações sobre a recomendação proposta no relatório de auditoria preliminar, cujos trechos relevantes transcrevemos a seguir:

*"[...] Na Nota Conjunta ACO nº 03/2018 e AP/DEPROD nº 04/2018, de 18.01.2018, este assunto foi amplamente tratado e foram apresentadas considerações sobre: a Norma Contábil e o Tratamento das Subvenções para Investimentos, a análise de impacto da criação da Reserva de Incentivos Fiscais pelas empresas beneficiárias e a análise das Alterações da Norma de restrição de dividendos e juros sobre o capital próprio aos beneficiários dos financiamentos.*

*Ratificamos as considerações apresentadas na referida Nota e ressaltamos que qualquer orientação que envolva a obrigação de registro contábil nos termos do CPC 07 - Subvenção e Assistência Governamental deve ser precedida de discussões com os Órgãos Reguladores, uma vez que envolve mudanças no entendimento de mercado (CPC, CVM, BACEN, auditores independentes, dentre outros) sobre a abrangência e aplicabilidade da norma.*

*Por fim, ressaltamos que caso as empresas privadas beneficiárias dos créditos do BNDES tratem contabilmente o valor do financiamento como subvenção governamental, como recomendado por esta CGU, poderão incorrer em descumprimento de normativos contábeis e, portanto, estarão expostas ao risco de que seus Demonstrativos Contábeis sejam ressaltados por seus auditores independentes e, no limite, em caso de companhias abertas, podem chegar a ter seus registros na CVM suspensos [...]"*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pelo BNDES traz argumentação indicando que, com base no entendimento do Comitê de Pronunciamento Contábeis – CPC, é possível concluir que as concessões de crédito firmadas pelo banco não se enquadram no conceito de empréstimo subsidiado, uma vez que, em resumo, não se amoldam aos conceitos gerais propostos no item 3 do Pronunciamento nº 07 (Subvenção Governamental).

O banco complementa sua argumentação com o texto da Introdução do Sumário do CPC 07, que indica que *"os empréstimos subsidiados de origem governamental serão trazidos a valor presente e a diferença entre os valores presentes pelas aplicações da taxa de desconto e da taxa subsidiada será reconhecida como subvenção governamental e apropriada ao resultado como tal (...)"*, acrescentando trecho de resposta à seção de *"Perguntas e respostas sobre Ajuste a Valor Presente – AVP"* do CPC 12 (Ajuste a Valor Presente), que aponta para a desnecessidade de ajuste a valor presente para as concessões de crédito do BNDES pelas seguintes razões:



- Financiamento de projetos com características próprias, em geral aplicando taxas que seriam aplicáveis a qualquer entidade, ajustadas apenas pelo risco específico de crédito das entidades e projetos envolvidos; e
- Inexistência de um mercado de crédito de longo prazo no Brasil.

Importante ressaltar que, na mesma seção de “*Perguntas e respostas sobre Ajuste a Valor Presente – AVP*”, o CPC reconhece que “(...) *Em alguns casos, os encargos financeiros são inferiores as taxas de juros aplicáveis para empréstimos em geral e/ou para capital de giro*”. (grifamos)

Considerando o até aqui exposto, temos que a argumentação contida na primeira seção da manifestação do BNDES se restringe ao cotejamento da definição de “*empréstimo subsidiado*”, elencada no item 3 do CPC 07, sem considerar o item 10A, do mesmo pronunciamento, que, pela sua clareza, transcrevemos:

“10A. O benefício econômico obtido com empréstimo governamental por uma taxa de juros abaixo da praticada pelo mercado deve ser tratado como subvenção governamental. O empréstimo deve ser reconhecido e mensurado de acordo com o CPC 48 – Instrumentos Financeiros. O benefício econômico advindo da taxa de juros contratada abaixo da praticada pelo mercado deve ser mensurado por meio da diferença entre o valor contábil inicial do empréstimo, apurado conforme o CPC 48, e o montante recebido. O benefício econômico obtido deve ser contabilizado de acordo com este pronunciamento. A entidade deve considerar as condições e obrigações que foram ou que devem ser atendidas ao identificar os custos que o benefício do empréstimo pretende compensar. (Alterado pela Revisão CPC 12)”

Tratando agora da Introdução ao sumário do CPC 07 e da seção de “*Perguntas e respostas sobre Ajuste a Valor Presente – AVP*”, ambos do CPC 12, vale mencionar que esses trechos não integram os Pronunciamentos propriamente ditos, e sua leitura visa a facilitar o entendimento e prestar orientações sobre os conceitos propostos nos pronunciamentos.

Sobre o tema, conforme posicionamento da doutrina contábil, o alinhamento das práticas contábeis brasileiras àquelas referenciadas pelo *International Financial Reporting Standards – IFRS* (Lei nº 11.638/2008), impõe um novo olhar sobre a contabilidade, privilegiando-se a essência das transações sobre a forma, reforçando uma avaliação baseada em princípios em vez de regras extenuantes e detalhadas.

Nesse sentido, afastar todo o racional principiológico dos Pronunciamentos Contábeis ora em referência com base em uma citação da seção de “perguntas e respostas” não nos parece alinhado à nova filosofia contábil, razão pela qual entendemos insuficientes para afastar os apontamentos inicialmente efetuados.

Retornando à manifestação do BNDES, o banco apresenta as razões que entende afastarem a aplicação dos pronunciamentos CPC 07 e 12, indicando que “(i) *não há renúncia, pelo BNDES, de juros, muito menos do principal, em suas operações de financiamento; (ii) o BNDES cobra dos seus clientes a mesma taxa (TJLP) obtida na sua captação de recursos, com acréscimo de sua remuneração (spread básico) e spread de risco; (iii) os financiamentos do BNDES estão disponíveis a todas as empresas e grupos econômicos no Brasil, que atendam às condições exigidas para cada tipo de financiamento; e (iv) a taxa praticada pelo banco corresponde à taxa de mercado para a natureza e prazo de suas operações*”.

Em que pese essa manifestação, as avaliações até aqui efetuadas permitem dissentir do entendimento de que as concessões de crédito do BNDES não se enquadram na definição de “*empréstimo subsidiado*”, pelas razões a seguir listadas:

(i) De fato, o BNDES em si não renuncia dos juros em suas operações de financiamento. Contudo, isso ocorre única e exclusivamente por este papel ser assumido pelo controlador que, ao formar o *funding* da unidade, o faz à taxa de juros abaixo do seu próprio custo de oportunidade. Sobre o tema, vale chamar para o debate a nova filosofia contábil que impõe uma avaliação da essência



das operações sobre suas formas, de modo que ainda que isoladamente o BNDES não renuncie a parcela de juros, a União o faz sem que isso sensibilize as demonstrações do banco;

(ii) O BNDES cobra taxas de juros similares aos seus clientes, o que não significa que esta taxa não seja inferior a taxa referencial para empréstimos de longo prazo, questão pacificada pela Lei nº 13.483/2017 que instituiu a Taxa de Longo Prazo - TLP, vinculando-a a Notas do Tesouro Nacional Série B – NTN-B.

(iii) Diversamente do que propõe o BNDES, as concessões não estão disponíveis para todos os agentes econômicos que atendam as condições de elegibilidade fixadas pelo banco, uma vez que há o crivo de enquadramento dos pedidos. Assim, considerando-se ser uma operação que carrega consigo o atendimento a uma finalidade pública, caso os interesses existentes na operação não se coadunem com a política oficial de fomento, a operação não será firmada, não sendo adequado tratar essas operações como comuns de mercado, assim entendida aquela disponível a todo e qualquer agente em determinada condição e desvinculada de uma determinada finalidade.

(iv) Inexistem elementos que evidenciem a correção da proposta apresentada pelo BNDES de que a taxa praticada pelo banco corresponde exatamente à taxa de mercado para a natureza e prazo dessas operações. Sobre a questão, vale mencionar que na seção de “Perguntas e Respostas” do CPC 12, o posicionamento é mais amplo, destacando-se a inexistência de um mercado de crédito de longo prazo e não a inexistência de taxa de referência.

Tal fato, apesar de sutil, faz toda a diferença, uma vez que a inexistência de um mercado de crédito não impõe a impossibilidade de precificação do custo dessa questão. Ademais, há que se mencionar que a Taxa de Longo Prazo, instituída recentemente pela Lei nº 13.483/2017, não estabelece uma nova taxa, mas sim utiliza-se de uma taxa já disponível no mercado para a precificação das operações de crédito de longo prazo do governo central, conforme a seguir transcrito, evidenciando a possibilidade de precificação do subsídio:

“[...]Art. 3º A taxa de juros prefixada a que se refere o § 1º do art. 2º desta Lei terá vigência mensal, com início no primeiro dia útil de cada mês-calendário, e corresponderá à média aritmética simples das taxas para o prazo de cinco anos da estrutura a termo da taxa de juros das Notas do Tesouro Nacional Série B – NTN-B, apuradas diariamente, dos três meses que antecedem a sua definição [...]”.

Assim, diante de todos os pontos acima, entendemos que os empréstimos do BNDES amoldam-se ao conceito de “Empréstimo subsidiado” proposto pelo CPC 07, atendendo aos seguintes requisitos: (i) o controlador do BNDES (União) renuncia efetivamente à parcela dos juros envolvidos nas operações de crédito, (ii) as concessões de crédito estão vinculadas ao cumprimento de determinadas condições, (iii) as concessões são operadas indiretamente pelo governo com a utilização de um banco e (iv) as taxas de juros praticadas são visivelmente abaixo das taxas de mercado.

Ademais, vale mencionar que todos os debates sobre as causas da inexistência de um mercado de crédito de longo prazo consolidado no país passam pela discussão dos efeitos do BNDES (*crowdingout*).

Sobre a questão de existência ou não de subsídios nas concessões de crédito do BNDES, vale chamar ao debate a lei nº 4.320/1964, que, em seu artigo 19, veda a concessão de “ajuda financeira” – subvenção – a empresas com fins lucrativos, salvo quando existir autorização legislativa específica para a concessão de subvenção econômica, autorizações estas identificadas, por exemplo, no art. 2º da lei nº 8.019/1990 combinado com os arts. 4º e 8º da lei 9.365/1996 e o art. 1º da lei nº 12.096/2014.

Assim, negar a existência do subsídio com base no argumento de inexistência de mercado de crédito de longo prazo é, em essência, afirmar que as concessões de crédito até aqui efetuadas pelo BNDES são contrárias à Lei nº 4.320/1964 que permite apenas aquelas efetuadas na forma de subvenção econômica quando autorizadas por leis específicas.

Por fim, encerrando a primeira seção de manifestação, informa o BNDES que, em consulta a demonstrações financeiras de alguns de seus clientes não observou a existência de tratamento



contábil desses recursos por parte desses beneficiários, sem que isso fosse objeto de ressalva por parte dos auditores independentes.

Considerando a afirmação do banco, efetuamos consulta nos balanços de três instituições beneficiárias de operações de crédito no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento – PSI. De fato, não identificamos tratamento contábil sobre os recursos do BNDES. Tal fato, porém, não é capaz de, por si só, evidenciar a correção da metodologia atualmente aplicada, uma vez que práticas reiteradas de determinados atos contábeis não tem o condão de indicar a correção da prática.

Tomando como exemplo o caso do PSI, no qual as concessões de crédito foram pactuadas a taxas de juros abaixo da própria taxa de juros praticada pelo BNDES (contando com recursos de subsídio explícito), e admitindo, apenas em tese, que a taxa de juros praticada pelo BNDES seria a própria taxa de referência para o mercado de crédito de longo prazo, temos que, ao menos nos casos do PSI, deveria o BNDES ter exigido dos beneficiários o trânsito em reserva de incentivos fiscais da parcela do lucro apurado, pelos beneficiários, em função do diferencial de custo entre as taxas do BNDES e as taxas do PSI.

Conforme já afirmado, esta medida seria alinhada à finalidade do banco, qual seja o fomento ao desenvolvimento econômico nacional, uma vez que, ao garantir que esses recursos fiquem na entidade, incentiva a elevação da capacidade produtiva e mitiga o mero incremento de rentabilidade em decorrência de rearranjos da estrutura de endividamento do beneficiário.

Firma-se, assim, entendimento diverso do defendido pelo banco, restando a deficiência dos controles existentes no BNDES para a proteção do patrimônio público colocado a sua disposição, ao não estabelecer controles capazes de minimamente mitigar o risco de apropriação do subsídio pelos mutuários.

O BNDES apresenta ainda considerações sobre os efeitos na arrecadação tributária decorrentes da obrigatoriedade contratual de adoção do CPC 07 pelos beneficiários das operações de crédito concedidas pelo banco. Sobre esse tema, entendemos a preocupação fiscal do banco, sempre presente também nos apontamentos do controle interno, mas não consideramos que seja suficiente para afastar os valores aqui defendidos, mormente aqueles atinentes à essência da atividade de fomento.

Como já adiantado, a constituição da reserva de incentivos fiscais é alinhada com as premissas das políticas de fomento, visto que (i) exige que, a partir do financiamento subsidiado, o resultado efetivamente melhore, para que, então, haja efeito para o acionista (ou seja, nesse caso sim, o acionista apenas receberá dividendos oriundos, por exemplo, da comercialização de novos produtos ou da melhoria da produtividade); (ii) afasta o agente interessado apenas em alterar a sua estrutura de capital; e (iii) favorece a formação de capital fixo (ou seja, ampliação da capacidade produtiva da empresa). A avaliação dos eventuais efeitos fiscais deve levar em consideração também os benefícios da constituição do mecanismo ora proposto pelo controle interno.

Adicionalmente, vale trazer para o debate uma questão operacional relativa ao conhecimento das deduções efetuadas pelos mutuários no Livro de Apuração do Lucro Real – LALUR, uma vez que o BNDES não tem como afirmar se os mutuários não utilizaram as concessões de crédito como fundamento para efetuar as deduções fiscais autorizadas pela legislação.

Tratando da última seção da manifestação do banco, que aborda a alteração de suas políticas operacionais, visando à implementação de políticas voltadas para a restrição à distribuição de dividendos por seus mutuários, merece destaque a contradição entre a informação apresentada na primeira seção, que advoga pela inexistência de subsídios nas concessões de crédito do BNDES, e as informações derradeiramente apresentadas pelo banco, que informa que *“a inclusão de norma de restrição de dividendos deu-se na revisão das Políticas Operacionais (POs), aprovada em 07.12.2016, em função das discussões ocorridas na Diretoria, motivadas fundamentalmente pelo diferencial que havia entre a TJLP e as taxas de mercado, o que permitiria ao BNDES elevar o*

*nível de exigências, por se tratar de um recurso incentivado, incluindo contrapartidas não financeiras, de maneira imediata, para efetivação de apoio aos projetos protocolados no Banco”.* (grifamos)

Em resumo, o próprio BNDES reconhece, que os recursos utilizados para suas concessões de crédito são subsidiados, reforçando nossa argumentação pela necessidade de cautela no trato dos recursos públicos, em especial com medidas que garantam a fidedignidade da aplicação finalística pretendida.

Em seguida, o BNDES reconhece, em sua manifestação, que os ajustes legislativos ora efetuados para a implementação da TLP mitigarão as ocorrências aqui criticadas, indicando que esta situação não mais existirá. Com isso, temos, sumariamente, o reconhecimento da instituição de que as práticas anteriormente adotadas foram insuficientes para garantir a correta aplicação de vultosa quantia de recursos públicos até aqui destinada sem restrições ao mercado privado.

Por fim, o BNDES apresenta as alterações efetuadas ao final de 2017 em suas Políticas Operacionais, estabelecendo restrições para distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio. Em essência, as alterações representam um retrocesso no normativo anteriormente aprovado, tendo em vista que agora restringem a distribuição de resultados apenas para as operações “*de apoio a capital de giro não associado*”, deixando de fora as restrições anteriormente fixadas para toda e qualquer operação “*sob a forma de apoio Direta e Indireta Não-Automática*”.

Ademais, não identificamos alterações materiais significativas nos critérios utilizados para o estabelecimento das restrições, sendo válida a crítica anteriormente efetuada quanto à insuficiência do regramento proposto para o risco de apropriação privada de parcela do subsídio governamental, tendo em vista que valem-se, essencialmente, da avaliação da situação econômico-financeira do beneficiário, sem apurar o montante efetivo de benefício creditício auferido pelo particular em razão de taxas de juros abaixo do custo de mercado.

Por fim, tratando das manifestações complementares ao relatório preliminar, apresentadas pelo BNDES por meio da Nota ACO nº 09/2018, entendemos o argumento apresentado pelo banco sobre a necessidade de ampliação dos debates envolvendo a aplicabilidade do CPC nº 07. Apesar disso, a equipe de auditoria entende que o BNDES deve, ainda que não seja pela exigência da aplicação do CPC nº 07 aos mutuários do banco, avançar no sentido de mitigar o risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito, motivo pelo qual registramos neste relatório recomendação sobre o assunto.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Avaliar a possibilidade de inclusão em seus futuros contratos de concessão de crédito de cláusula específica destinada ao reconhecimento e tratamento do valor de subvenção governamental decorrente das operações de crédito e repasse do BNDES, impedindo que este valor seja distribuído ou de qualquer forma repassado aos sócios ou acionistas.

## **1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL**

### **1.1.2.1 CONSTATAÇÃO**

**Indicador de inadimplemento - Ausência dos requisitos de validade, completude e comparabilidade.**

#### **Fato**

### **1. INTRODUÇÃO**

De acordo com o Guia do Financiamento disponível no *site* do BNDES<sup>2</sup>, os recursos intermediados pelo banco podem ter como destinatários pessoas físicas, pessoas jurídicas de direito privado (p. ex. sociedades empresárias, fundações, cooperativas e empresas estatais), pessoas jurídicas de

<sup>2</sup> Disponível em Menu / Financiamentos / Guia do financiamento / Formas de apoio.



direito público (entidades e órgãos públicos) e entes despersonalizados (consórcios e condomínios que exerçam atividade produtiva).

Em regra, esses recursos podem ser obtidos direta ou indiretamente.

Na forma de apoio direta, o proponente procura o próprio BNDES a fim de obter subsídio creditício. O principal *produto* da modalidade de operação direta é o Finem, que se destina a projetos de investimento, mas há também *programas* nos quais esse tipo de apoio é oferecido<sup>3</sup>. Via de regra, a operação direta destina-se a financiamentos superiores a R\$ 20 milhões.

As operações diretas são registradas no balanço patrimonial do BNDES sob a conta “operações de crédito”. Nessas operações, o risco de crédito é assumido pelo próprio banco.

De acordo com informações prestadas pela unidade auditada<sup>4</sup>, conclui-se que a conta “operações de crédito” das demonstrações consolidadas do BNDES (utilizada para a aferição do indicador de inadimplemento) contém somente os empréstimos e financiamentos contratados pelo BNDES e pela FINAME, cabendo destacar que:

- os números da subsidiária londrina BNDES Limited<sup>5</sup> são consolidados nas DF do BNDES, mas ela não realiza operações de crédito; e
- os financiamentos concedidos pelo banco aos beneficiários que são, simultaneamente, devedores de financiamentos concedidos pelo BNDES e investidos pela BNDESPAR, compõem o saldo da conta “operações diretas”, porém esta conta não engloba as transações entre a BNDESPAR e coligadas, registradas sob a conta “direitos recebíveis”.

Ainda segundo a unidade auditada, a BNDES Limited encontra-se em processo de encerramento.

Cabe registrar que as operações diretas também podem ser intermediadas por mandatários, de acordo com o art. 4º, XIX, “a”, da Resolução nº 665/1987 da diretoria do BNDES.

Diversos são os instrumentos adotados pelo banco em suas operações diretas. Além de celebrar contratos de financiamento com pessoas jurídicas e físicas beneficiárias do crédito, a unidade auditada também desconta títulos de crédito ou formaliza documentos como cédula de crédito industrial ou nota de crédito industrial.

A unidade auditada também financia empresas diretamente por meio da aquisição/subscrição de debêntures, do que é exemplo o produto “BNDES Debêntures Simples em Ofertas Públicas”.<sup>6</sup>

Na forma de apoio indireta, o crédito concedido pelo BNDES não é obtido diretamente junto ao banco, e sim por instituição financeira por ele credenciada. As operações indiretas são realizadas por instituições financeiras credenciadas pelo banco, com recursos por ele repassados.

As operações indiretas são registradas no balanço patrimonial do BNDES sob a conta “repasses interfinanceiros”. Um traço fundamental da operação indireta é o fato de o risco de crédito dessa modalidade de apoio ser de responsabilidade da instituição financeira credenciada.

---

<sup>3</sup> O BNDES dispõe de três instrumentos de financiamento: produtos, linhas de financiamento e programas. Os **produtos** definem regras gerais de financiamento de acordo com cada finalidade, e podem possuir diferentes **linhas de financiamento** permanente, cada qual endereçada a diferentes objetivos e tipos de clientes, com condições específicas. Os **programas** são temporários e atendem a objetivos específicos (Menu / Financiamentos / Guia do financiamento / Instrumentos de financiamento).

<sup>4</sup> Nota Técnica ACO/DCONT nº 08/2017, de 26/07/2017 (resposta aos itens 18 e 19 da SA 02), e Nota Técnica ACO/DEACO nº 016/2017, de 10/10/2017 (resposta aos subitens “a” e “c” do item 16 da SA 05) e Nota Técnica ACO/DESOC nº 13/2017, de 11/10/2017 (resposta aos itens 1 e 17 da SA 05).

<sup>5</sup> Em 2017, a BNDES Limited, constituída em 2009 em Londres, voltou a ostentar essa denominação, após ter tido seu nome alterado para BNDES Plc em 2013.

<sup>6</sup> Neste registro não consideramos as debêntures detidas pela BNDESPAR, o que ocorre, por exemplo, sob o programa de títulos híbridos de apoio a inovação (“BNDES THAI”).



Cabe observar que existem também contratos de repasse classificados como operações diretas<sup>7</sup>, em que pese o repasse destinar-se, conforme visto, a operações indiretas – e por este motivo constaram da conta “repasses interfinanceiros”. Ex.: Contratos 10.2.0190.1 (Caixa) e 12.2.0887.1 (Juriti Microfinanças).

O credenciamento das instituições junto ao Sistema BNDES é formalizado com a assinatura, pela instituição financeira, de termo de adesão ao Contrato nº 14.2.0380.1. Este instrumento, por sua vez, foi celebrado pelo BNDES com diversas instituições financeiras em 11/09/2014. Trata-se de um contrato de abertura de crédito, a partir do qual o BNDES atribui limites de crédito às instituições financeiras credenciadas.

Segundo a unidade auditada<sup>8</sup>, as operações indiretas podem ser de dois tipos: automática, que independe de avaliação prévia do BNDES<sup>9</sup>, sendo adotada em operações de até R\$ 20 milhões ou no financiamento de aquisição isolada de máquinas e equipamentos, independentemente do valor; e não automática, que depende de consulta prévia a ser encaminhada ao banco, sendo voltada para operações de valor superior a R\$ 20 milhões.

De acordo com o *site* do banco<sup>10</sup>, podem atuar como agentes repassadores do BNDES ou da FINAME: agências de fomento, bancos comerciais, bancos de desenvolvimento, bancos de investimento, bancos múltiplos, cooperativas centrais de crédito, sociedades de crédito, financiamento e investimento e sociedades de arrendamento mercantil. Há também situações em que o próprio BNDES pode atuar como agente financeiro da FINAME, conforme consignado na Nota AJ/DNORM nº 060/2017, de 13/10/2017.

O repasse do banco a cooperativas de crédito está bastante associado a sua atuação em microcrédito (Programa BNDES de Microcrédito). Nesse segmento, as instituições financeiras são denominadas de *agentes operadores*, e podem ser de “1º piso” ou de “2º piso”, a depender do formato da operação.

Os agentes operadores de 1º piso são as Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO), e possuem contato direto com o tomador final (o microempreendedor), repassando-lhe os recursos do banco; os agentes operadores de 2º piso também são conhecidos por Agentes de Intermediação (AGI), e repassam recursos para as IMPO, que também podem obter os recursos diretamente do BNDES<sup>11</sup>. A figura a seguir, obtida do site da unidade auditada, ilustra essas classificações:

---

<sup>7</sup>A classificação pode ser vista na consulta disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes>>.

<sup>8</sup> Informação disponível em seu *site*: Menu / Financiamentos / Guia do financiamento / Formas de apoio.

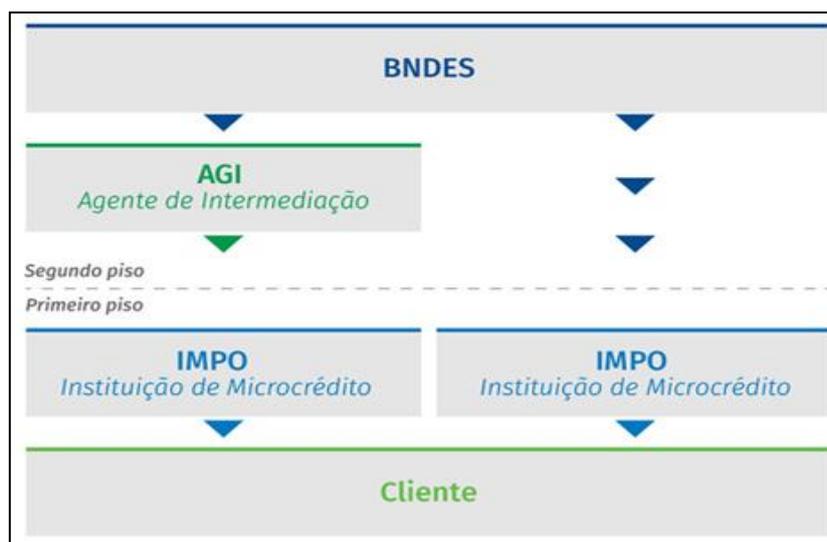
<sup>9</sup> Embora o apoio indireto automático não dependa de avaliação prévia, a conclusão da operação depende de homologação e liberação pelo banco.

<sup>10</sup> Cf. <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/instituicoes-financeiras-credenciadas/como-credenciar>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

<sup>11</sup> Informações complementares sobre essa modalidade de apoio podem ser obtidas no *site* do PNMPO (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, instituído pela Lei n 11.110/05 e modificado pela Medida Provisória nº 802/2017: <http://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoas-2/programa-nacional-do-microcredito-produtivo-orientado-pnmppo>).



## Agente operadores – BNDES Microcrédito



Fonte: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-microcredito-instituicao>. Acesso em: 02 nov. 2017.

Os agentes operadores podem ser agências de fomento, bancos comerciais, cooperativas centrais de crédito, cooperativas singulares de crédito, bancos cooperativos, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP).

Cabe o registro de que, embora a Resolução CMN nº 3.567/08 permita que as SCMEPP sejam controladas por OSCIP, estas últimas não são supervisionadas pelo Banco Central do Brasil (BCB).

Também é prevista a operação mista, que combina as formas direta e indireta não automática. Neste caso, o risco da operação é compartilhado entre o BNDES e a instituição financeira.

Uma operação mista pode ser identificada pelo fato de seu contrato correspondente possuir pelo menos um subcrédito<sup>12</sup> concedido diretamente pelo BNDES e pelo menos um subcrédito relativo a operação indireta não automática contratada junto a instituição financeira credenciada ao banco. A classificação mencionada neste tópico, que divide as operações do BNDES basicamente em diretas e indiretas, aplica-se principalmente a financiamentos que não envolvem exportações. Todavia, as exportações, operacionalizadas por meio do programa BNDES Exim, também ocorrem sob as formas direta e indireta.

O BNDES Exim possui três produtos: Pré-embarque (operação indireta), Pós-embarque (operação direta) e Automático (operação indireta)<sup>13</sup>.

Nas linhas do produto Pré-embarque, o financiamento destina-se à produção de bens e serviços destinados à exportação, e é intermediado por instituição financeira domiciliada no Brasil e credenciada ao BNDES. Segundo a unidade<sup>14</sup>, trata-se de bancos comerciais com os quais o exportador já mantém relacionamento, e que são os tomadores do risco de crédito do exportador perante o BNDES.

<sup>12</sup> De acordo com informações disponíveis no *site* do banco, um mesmo contrato pode ter seu valor dividido em diferentes partes chamadas *subcréditos*, que poderão ser caracterizados por condições financeiras distintas, de modo que a soma dos valores dos subcréditos equivale ao valor total do contrato.

<sup>13</sup> Embora o *site* do BNDES (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/BNDES-Exim>) classifique a linha Exim Automático como operação indireta, cabe o registro de que, na planilha de operações pós-embarque da Central da Downloads, as operações de pós-embarque automático são consideradas operações diretas.

<sup>14</sup> Informações disponíveis no *site* do banco: Menu / Onde atuamos / Exportação / Como funciona o apoio à exportação.



No produto pós-embarque, o financiamento destina-se à comercialização de bens e serviços brasileiros, e a intermediação é feita por banco mandatário domiciliado no Brasil. O banco mandatário é definido nas Normas Operacionais do Produto BNDES Exim Pós-embarque (Circular AEX nº 08/2015, de 27/07/2015) como:

*“[...] Instituição financeira domiciliada no Brasil, credenciada para operar com o Sistema BNDES e definida pelo Exportador, responsável, entre outras obrigações [...], pela remessa e análise da documentação vinculada à exportação, transferência ao Exportador dos recursos desembolsados pelo BNDES, cobrança e fechamento de câmbio, bem como, caso aplicável, pelas obrigações referentes à sua atuação como instituição autorizada a operar no CCR, e que não assume o risco de crédito da operação[...]”.* (grifamos)<sup>15</sup>

Em tais operações, pode surgir também a figura do banco garantidor, definido como “*instituição Financeira situada no Brasil que atue como fiadora, endossante de títulos de crédito ou que de outra forma emita garantia em favor do BNDES ou da FINAME*”.

A comercialização para exportação pode ser financiada por meio das modalidades *suppliercredit* ou *buyercredit*, além da linha BNDES Exim Automático.

Por meio da modalidade *suppliercredit*, o exportador é refinanciado com o desconto de títulos. Na modalidade *buyercredit*, o financiamento ocorre com a celebração de contrato com o importador, com interveniência do exportador.

No BNDES Exim Automático, o objetivo é o apoio “à comercialização no exterior de bens de fabricação nacional mediante a abertura de linha de crédito a instituições financeiras no exterior”. Os desembolsos do BNDES também ocorrem por intermédio de banco mandatário, porém a instituição financeira estrangeira é a responsável pelo risco de crédito da operação.<sup>16</sup> Vale registrar que nas operações Exim os desembolsos são sempre em reais<sup>17</sup>.

O financiamento à exportação realizado pelo Sistema BNDES ocorre sob o programa FAT-Cambial<sup>18</sup>, cujo *funding* é composto por até 50% dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao banco por força do que dispõe o § 1º do art. 239 da Constituição Federal, lido em conjunto com a Lei nº 9.365/96 e com a Resolução nº 320/2003 do CODEFAT<sup>19</sup>. O risco cambial dessas operações é suportado pelo FAT, e não pelo BNDES, conforme inteligência do art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.365/96.

O recebimento de NTN-I pela FINAME consiste em outra sistemática adotada no apoio a exportações, qual seja, a de equalização de taxas. Neste caso, a FINAME<sup>20</sup> age como instituição mandatária no âmbito do PROEX Equalização, programa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) intermediado pelo Banco do Brasil, consoante a Resolução CMN nº 4.063/2012. Como as NTN-I são emitidas pela STN e atualizadas pela variação do dólar americano, o BNDES também fica afastado do risco cambial, que nesse caso é suportado pela União – ou seja, além de servir de instrumento de equalização de taxas (Libor x TJLP, por exemplo), a NTN-I acaba possuindo natureza de *hedge* cambial para o banco.

<sup>15</sup> Não obstante, a carteira de crédito informada pela unidade auditada exhibe bancos domiciliados no exterior.

<sup>16</sup> Conforme <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/exim-pos-emb-automatico>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>17</sup> Cf. <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/exportacao>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>18</sup> Informação disponível no site do banco: Menu / Perguntas frequentes / Operações de exportação.

<sup>19</sup> O art. 5º da Lei nº 9.365/96 estabelece que o BNDES poderá aplicar até 20% dos recursos repassados pelo FAT (Constitucional) em financiamento a exportação, porém o §2º desse mesmo dispositivo autoriza o CODEFAT a ampliar o limite estabelecido pelo art. 5º.

<sup>20</sup> De acordo com a resposta do banco à Solicitação de Auditoria nº 201701408/12, as NTN-I também são emitidas em favor do BNDES, que também atua no âmbito do PROEX Equalização. A unidade reiterou que ela é beneficiária de equalização, e não instituição mandatária, porém o texto foi mantido, conforme já explicado.



Registre-se que, embora o BNDES Exim seja operado pela Área de Comércio Exterior e Fundos Garantidores do banco (AEX), a subsidiária integral FINAME possui papel central nesse programa, uma vez que a ela são emitidas as NTN-I, conforme estabelecido pelo art. 2º, §1º c/c art. 5º da Resolução CMN nº 4.063/12.

Por oportuno, vale transcrever informação constante da resposta do BNDES à Solicitação de Auditoria nº 201701408/12:

*“[...] Para a FINAME são emitidas apenas aquelas NTN-I referentes a operações financiadas com recursos da própria FINAME, tradicionalmente concentradas em operações com os EUA. Isto porque, uma vez consultados a respeito das implicações tributárias decorrentes das operações de financiamento dessa natureza, os escritórios estrangeiros com os quais o Sistema BNDES já trabalhou se manifestaram afirmando que, do ponto de vista tributário, é mais seguro e vantajoso que a operação seja realizada pela FINAME - os juros serem pagos à FINAME estariam isentos do imposto de renda retido na fonte (withholdingtax) posto que a FINAME é uma entidade integralmente controlada pelo Estado brasileiro, cujo objeto é o apoio à exportação de produtos manufaturados no Brasil, sem a finalidade de desenvolver atividade econômica e comercial nos EUA[...]”.*

Ainda segundo a referida resposta, essas características aproximam a natureza jurídica da FINAME à de uma agência de crédito à exportação, e permitiria seu enquadramento nos critérios de isenção do “*Portfolio InterestExemption*”, segundo a análise realizada pelos advogados estrangeiros.

O BNDES também financia importações, o que ocorre no âmbito do Finem quando a beneficiária comprova a inexistência de bens e serviços similares no mercado nacional, e no âmbito do Cartão BNDES, que financia máquinas e equipamentos importados voltados para o setor de confecção e vestuário.<sup>21</sup>

Por fim, vale ressaltar que as operações viabilizadas pelo Cartão BNDES assemelham-se a operações indiretas automáticas. De acordo com o site do cartão, há atualmente 11 emissores. Para operarem o cartão, os emissores celebraram com o BNDES o Contrato de Abertura de Crédito Rotativo e Outros Pactos (CAC) nº 12.2.1346.1, ou a ele aderem por meio de termo de adesão.

## 2. INDICADOR

Os regimes de administração especial temporária – RAET (Decreto-Lei nº 2.321/87, art. 1º), de intervenção e liquidação extrajudicial (Lei nº 6.024/74, art. 1º) e de falência (Lei nº 11.101/05, art. 2º, I) não se aplicam ao BNDES. Em que pese a existência desses privilégios, o inadimplemento nas operações do banco representa um grande risco para a União, sua única controladora<sup>22</sup>. Portanto, monitorar o cumprimento das obrigações financeiras pelos devedores torna-se um dos principais elementos do gerenciamento do risco de crédito.

De acordo com a série histórica “Carteira de crédito e repasses interfinanceiros” disponível no site do BNDES<sup>23</sup>, o banco calcula o inadimplemento de suas operações de crédito por meio da fração “**Créditos inadimplentes / Carteira bruta**”, semelhante ao adotado pelo Banco Central do Brasil.

O volume de créditos inadimplentes não se limita às parcelas vencidas e não pagas, pois seu cálculo deve ser precedido do que se denomina de *arrasto*. Conforme explicado pelo Banco Central:

*“[...]Na classificação do saldo da carteira por nível de atraso, deve-se realizar o arrasto das parcelas a vencer, isto é, na ocorrência de atraso de uma dada parcela, todo o saldo devedor da operação dever ser*

<sup>21</sup> Cf. <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/faq/apoio-financeiro>> (Assuntos gerais /O que pode ser financiado / O BNDES financia importação?). Acesso em: 01 nov. 2017.

<sup>22</sup> De acordo com o Relatório de Gerenciamento de Riscos do BNDES ref. ao 4º trimestre de 2016, seu RWA é composto por 85,5% de risco de crédito.

<sup>23</sup> Disponível em Menu / Relações com investidores / Informações gerenciais / Séries históricas (planilha *Séries+hísticas\_Dez.2016.xlsx*).



classificado na faixa de atraso correspondente, mesmo que existam parcelas ainda não vencidas[...]”<sup>24,25</sup>

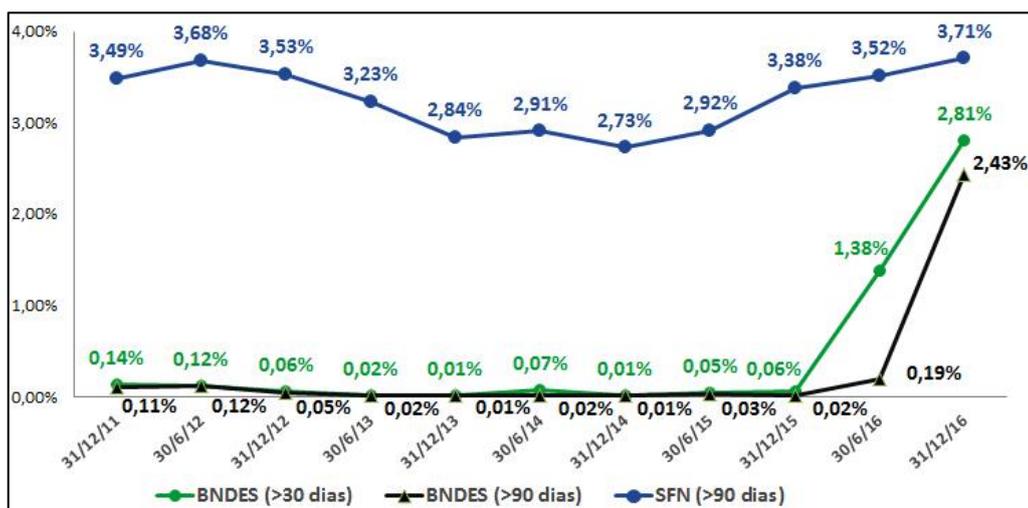
O denominador “carteira bruta”, por sua vez, é o saldo contábil das operações diretas e indiretas, e pode, portanto, ser obtido nas demonstrações financeiras da instituição (cerca de R\$ 624 bilhões em 31/12/2016). Trata-se do saldo devedor dos contratos de empréstimo e financiamento celebrados entre o banco e seus beneficiários.

É importante frisar que o indicador aqui examinado não incorpora o inadimplemento das debêntures detidas pelo banco. Esse descumprimento é aferido pelo “Índice de inadimplência ampliado”<sup>26</sup>, estabelecido pela Ordem de Serviço PRESI nº 007/2015-BNDES, de 14/10/2015, conforme recomendação expedida pela CGU no Relatório de Auditoria nº 201413197.

Em 31/12/2016, a aferição do indicador de inadimplemento resultou em 2,81%. Embora o valor seja superior ao aferido em 31/12/2015 (0,06%), ele foi inferior ao índice registrado para as instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional. Em 31/12/2013 e 31/12/2014, o inadimplemento medido foi de 0,01%, menor taxa histórica, segundo o banco<sup>27</sup>.

O BNDES define inadimplemento como a ocorrência de atraso superior a 30 dias, diferentemente do critério adotado pelo Banco Central, que considera para tanto o atraso superior a 90 dias. A fim de comparar-se com as instituições do Sistema Financeiro Nacional (SFN), que adotam o prazo oficial do BCB, a estatal também publica o indicador para os atrasos superiores a 90 dias, conforme demonstrado na figura a seguir<sup>28</sup>:

**Inadimplemento – BNDES x SFN**



Fonte: Figura disponível em <[http://www.bnades.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/informacoes-gerenciais/carteira\\_credito\\_inadimplencia.html](http://www.bnades.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/informacoes-gerenciais/carteira_credito_inadimplencia.html)>. Acesso em: mai. 2017.

<sup>24</sup> O conceito de *arrasto* consta do documento 3050. Trata-se de um dos arquivos que as instituições financeiras devem periodicamente preencher e enviar ao Banco Central do Brasil para fins regulatórios. Destina-se à alimentação do Sistema de Informações de Crédito (SCR) e contém estatísticas agregadas de crédito e arrendamento mercantil. A seguir, o assunto será aprofundado.

<sup>25</sup> O termo *arrasto* também é aplicado, nos casos em que um devedor possui mais de um contrato, quando o *rating* do pior contrato é aplicado aos contratos de melhor *rating*. Esse procedimento é facultado pelo art. 3º da Resolução CMN nº 2.686/99.

<sup>26</sup> O índice ampliado também considera o inadimplemento de direitos recebíveis e das operações de venda a prazo de títulos e valores mobiliários.

<sup>27</sup> Cf. BNDES - Relatório Anual de 2014.

<sup>28</sup> A análise da viabilidade dessa comparação é feita no tópico a seguir.



A série de inadimplimento com a qual o banco compara seu próprio indicador está disponível no Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) - v2.1 do Banco Central do Brasil<sup>29</sup>. Trata-se da série **21082**, que é formada por dados do Sistema de Informações de Créditos (SCR).

Referida série possui dados de todo o SFN: ela contém créditos referentes a operações contratadas tanto no segmento de crédito livre quanto no segmento de crédito direcionado – que é o caso dos créditos subsidiados pelo banco, de modo que o saldo de operações do BNDES está também incluído na série.

Os dados disponíveis no SCR são alimentados pelas instituições financeiras, conforme determinação contida na Resolução CMN nº 3.658/200830. Para alimentar o SCR, as instituições financeiras preenchem basicamente três planilhas, encaminhadas periodicamente ao BCB<sup>31</sup>:

- 1) **Documento 3050**: estatísticas agregadas de crédito e arrendamento mercantil;
- 2) **Documento 3040**: dados de risco de crédito individuais; e
- 3) **Documento 3026**: dados de risco de crédito de grupos econômicos.

De acordo com as notas metodológicas da série 21082, ela é formada a partir dos dados informados no documento 3050.

Antes de prosseguir a análise, é preciso apresentar alguns tipos de carteira do SCR:

- **Carteira classificada**: equivale ao valor do saldo apresentado no subgrupo 3.1.0.00.00-0 - CLASSIFICAÇÃO DA CARTEIRA DE CRÉDITOS, conforme estabelecido no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif)<sup>32</sup>.

O subgrupo 3.1.0.00.00-0 é uma conta de compensação que contém operações de crédito, operações de arrendamento mercantil e outros créditos, todos classificados por nível (AA, A, B, etc.).

De acordo com o arquivo de validação do documento 3040<sup>33</sup>, essa conta não inclui repasses.

- **Carteira ativa**: total de créditos vencidos e a vencer para 13 modalidades, exceto para a de repasse.
- **Carteira de crédito**: equivale à soma da carteira ativa às respectivas baixas a prejuízo e às baixas a prejuízo da modalidade de repasse.<sup>34</sup>

Note-se, todavia, que embora o nome completo da série 21082 seja “*Inadimplência da carteira de crédito - Total*”, a carteira que serve de base para o conjunto de dados não inclui operações baixadas para prejuízo, conforme informado em suas notas metodológicas (carteira ativa).

O conceito do SCR que incorpora repasses interfinanceiros é o de **responsabilidade total**, que se calcula pela soma da carteira de crédito, dos repasses interfinanceiros e das coobrigações<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> Seu endereço eletrônico é <https://www3.bcb.gov.br/sgspub>.

<sup>30</sup> Essa resolução será revogada em 01/01/2018 pela Resolução CMN nº 4.571/2017.

<sup>31</sup> Cf. <http://www.bcb.gov.br/htms/pstaw10docs.asp>. Acesso em: 19 jul. 2017.

<sup>32</sup> Circular BCB nº 3.764, de 26/08/2015.

<sup>33</sup> Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/fis/crc/port/documento3040.asp>> (SCR3040\_RegrasValidacaoBacen.xls - aba “Batimento - Nível de Risco”).

<sup>34</sup> Os conceitos de carteira ativa e de crédito constam do *Glossário de Conceitos de Consultas ao SCR para Instituições Financeiras - Documento 3040*, disponível em <<https://www.bcb.gov.br/fis/crc/port/documento3040.asp>>.

<sup>35</sup> Segundo as instruções de preenchimento do documento 3040, as coobrigações envolvem as cessões de crédito realizadas com retenção de risco (direito de regresso do credor contra o cedente) e as garantias prestadas. De acordo com a resposta ao item 23 da Solicitação de Auditoria nº 201701408/05, nos últimos 10 anos o BNDES cedeu créditos entre 2007 e 2011 e em 2016. Além disso, a unidade auditada oferece o produto BNDES Fianças e Avais (prestação de fiança e aval, normalmente associada a projetos que já estão sendo financiados pelo banco). O aprofundamento dessas questões não fez parte do escopo desta auditoria.



O manual de instruções de preenchimento do documento 3050 dispõe sobre as informações a serem prestadas pelo BNDES:

*“[...]As informações a serem prestadas pelo BNDES devem abranger as operações lançadas na conta Classificação da Carteira de Créditos, código 3.1.0.00.00-0, do Cosif. As informações referentes às operações de crédito com recursos do BNDES, contratadas de forma indireta por intermédio das instituições financeiras credenciadas, por meio de repasses, devem ser informadas pelas respectivas instituições financeiras[...]”.*

Conforme visto, a conta 3.1.0.00.00-0 do BNDES não deve conter operações indiretas, cujos saldos devem ser informados, nos termos do manual supramencionado, pela rede credenciada, a fim de evitar a contagem em duplicidade de créditos – as análises a seguir partem da premissa de que o BNDES alimenta o documento 3050 somente com as informações relativas a suas operações diretas.

Esse entendimento é confirmado na seção de perguntas e respostas do documento 3050, disponível no site do Banco Central<sup>36</sup>: *“a instituição repassadora não deve informar o repasse realizado, cabendo à instituição financeira responsável pela operação junto aos tomadores de crédito a prestação das informações do Documento 3050”*<sup>37</sup>.

A seguir, apresentamos as irregularidades identificadas no **uso** do indicador de inadimplemento sob exame pelo BNDES.

## **2.1. Inclusão de operações indiretas**

A inclusão de operações indiretas no indicador de inadimplemento do BNDES envia seu resultado e prejudica a **comparação** com indicadores semelhantes de outras instituições financeiras, conforme tratado a seguir.

Segundo informações do Banco Central, os repasses interfinanceiros são operações, em sua maioria, oriundas do BNDES e de instituições estrangeiras, em que os recursos são repassados para instituições financeiras emprestarem a seus clientes<sup>38</sup>.

O repasse originado de instituições estrangeiras pode ser definido pelo art. 11 do Anexo II à Resolução CMN nº 3.844/2010: trata-se de captação de recursos no exterior para concessão de crédito no mercado local – operação que não se confunde com a maior parcela de repasse realizado pelo BNDES, composta por operações ativas de repasse, e não por recebimentos de repasse, como aquele mencionado na referida resolução.

Por sua vez, as operações indiretas do Sistema BNDES de fato possuem uma significativa proeminência, uma vez que respondem por aproximadamente 10% do volume de crédito de todo o Sistema Financeiro Nacional<sup>39</sup> – o que é compatível com o fato de o banco não possuir agências e depender de uma rede credenciada de agentes financeiros que lhe ofereça capilaridade.

Veja-se, nesse sentido, que dos cinco bancos comerciais classificados pelo Banco Central no segmento S1, que engloba as instituições de maior porte<sup>40</sup>, somente dois possuíam, em 31/12/2016, saldo de operações ativas de repasse: Santander (R\$ 1,507 bilhão) e Itaú (R\$ 136,857 milhões), valores relativamente irrisórios se comparados aos do BNDES (segmento S2), cujo saldo de operações de repasse em 31/12/2016 era superior a R\$ 266 bilhões.

<sup>36</sup> Disponível em <[https://www.bcb.gov.br/Fis/crc/port/faq\\_3050\\_5.asp](https://www.bcb.gov.br/Fis/crc/port/faq_3050_5.asp)>. Acesso em: 11 out. 2017.

<sup>37</sup> As operações de repasse são informadas no documento 3040, cf. a já mencionada seção de perguntas e respostas: *“A instituição financeira que, além de realizar operações diretamente, realizar também via repasses, deve informar essas últimas na modalidade Repasses”*.

<sup>38</sup> Cf. <[http://www.bcb.gov.br/fis/crc/port/SCR\\_Manual\\_cidadao.pdf](http://www.bcb.gov.br/fis/crc/port/SCR_Manual_cidadao.pdf)>.

<sup>39</sup> Segundo dados de 2012 a 2014 disponíveis na publicação do BCB *Relatório de Economia Bancária e Crédito - 2014*, combinados com a planilha elaborada pelo BNDES e disponível em seu site (Menu / Relações com investidores / Informações gerenciais / Séries históricas).

<sup>40</sup> A classificação foi adotada pelo BCB em cumprimento à Resolução CMN nº 4.553/2017. A relação pode ser consultada em <<http://www.bcb.gov.br/nor/basileia/enquadramento.asp>>. Acesso em: 10 out. 2017.



### **Especificidade do BNDES**

Portanto, o primeiro ponto a ser observado é o seguinte: o indicador do BNDES contém um tipo de operação (repass) que é bastante característico seu, e praticamente inexistente (ou relativamente irrelevante) em outras instituições do SFN.

### **Falha metodológica**

Outro ponto a ser observado reside no fato de o conceito de carteira bruta adotado pelo banco não se coadunar com o SCR. Conforme visto, os indicadores de inadimplemento oficiais baseiam-se na carteira ativa, que não incorpora operações de repasse.

Desse modo, ao comparar, por meio de seu próprio indicador, sua carteira *bruta* com a carteira *ativa* do SFN (que compõe o indicador da série 21082 do SGS, conforme visto), o BNDES acaba por contabilizar operações em duplicidade, uma vez que diversas operações indiretas incluídas no indicador do banco são também incluídas nos dados das demais instituições financeiras que compõem o indicador do SFN – o que resulta na invalidade da própria comparação, e retira do indicador o requisito desejável de comparabilidade (propriedade de possibilitar comparações ao longo do tempo e entre diferentes objetos de auditoria)<sup>41</sup>.

### **Redução artificial do indicador**

Além disso, a contabilização das operações indiretas no indicador do BNDES acaba por beneficiá-lo na comparação com o SFN, conforme passa-se a explicar.

Conforme visto, as instituições credenciadas pelo BNDES celebram junto a este um contrato de abertura de crédito que instrumentaliza os repasses. Conforme será detalhado adiante, o inadimplemento da rede credenciada perante o banco, além de revestir-se de natureza diferente em relação ao inadimplemento originado do tomador final, **é praticamente inexistente**, mas isso não significa que não exista inadimplemento do tomador final do crédito perante a instituição credenciada – lembre-se que é ela que suporta o risco de crédito das operações indiretas.

Ou seja, a ausência de inadimplemento relativo ao volume de operações indiretas incluído no indicador do BNDES contribui para a redução de seu indicador de inadimplemento, ao passo que a presença desse mesmo volume de operações indiretas no indicador do SFN – operações essas que eventualmente ficam inadimplentes – contribui para o aumento do inadimplemento aferido pelo indicador geral.

Em outras palavras, um mesmo volume de créditos pode ser considerado adimplente no indicador do BNDES e inadimplente no indicador de um agente credenciado, de modo que a inclusão das operações indiretas do banco em seu indicador de inadimplemento reduz artificialmente a aferição de seu inadimplemento em relação ao inadimplemento do SFN.

Considerando-se somente o inadimplemento da carteira ativa, o índice de inadimplemento do BNDES em 31/12/2016 resulta em 4,90%, maior que aquele aferido para o SFN.

Entre 2007 e 2016, as operações indiretas do banco representaram em média 47% de sua carteira total, sendo possível afirmar que a inclusão dessas operações no indicador de inadimplemento do BNDES acaba por reduzi-lo a praticamente a metade do valor real.

### **Riscos de naturezas diferentes**

Por outro lado, pode-se argumentar que o BNDES deveria considerar os repasses na aferição de seu indicador porque estaria sujeito ao inadimplemento da própria rede credenciada responsável pela intermediação nas operações indiretas.

---

<sup>41</sup> A referência utilizada pela equipe da auditoria na avaliação de indicadores é o documento *Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias*, aprovado pela Portaria SEGECEX/TCUnº 33, de 23/12/2010, disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-auditoria-indicadores-de-desempenho-e-mapa-de-produtos.htm>>.



Esse foi o entendimento do banco manifestado na Nota Conjunta AC/SUP 21/2017 e ACO/SUP 08/2017, de 13/10/2017<sup>42</sup>, e é o entendimento disposto na *Norma sobre Inadimplemento e Renegociações em Operações do Sistema BNDES* (Resolução nº 3.079/2016 da diretoria do banco), cujo art. 76 trata do caso de “inadimplemento financeiro da Entidade Financeira”.

Tal entendimento também está presente na Resolução CMN nº 4.557/2017, que dispõe sobre a nova estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de gerenciamento de capital. Ela inclui na definição de risco de crédito a possibilidade de perdas associadas ao não cumprimento de obrigações nos termos pactuados por interveniente.

Com efeito, o BNDES está sujeito ao risco de alguma instituição financeira credenciada não honrar os pagamentos decorrentes do contrato de abertura de crédito pelo qual transitam os recursos dos repasses. Todavia, isso não significa que operações com *tomadores finais* possuam a mesma natureza e possam ser tratadas da mesma forma que operações realizadas com *intermediários*, segundo entendemos e passamos a explicar.

Em primeiro lugar, observa-se que a regra na concessão direta de crédito é a apresentação de garantias, sendo a **dispensa de garantias** excepcional, ao passo que a regra nas operações realizadas junto às instituições financeiras credenciadas é a dispensa de garantia, conforme se depreende da leitura da Seção VII do Capítulo IV do Regulamento Geral de Operações do BNDES (RGO)<sup>43</sup>. Veja-se ainda que a apresentação de garantias não é condição a ser observada para o credenciamento da instituição financeira.<sup>44</sup>

A diferença entre as naturezas das operações diretas e indiretas também pode ser identificada na **composição da taxa de juros** aplicável às operações do BNDES.

No apoio direto, a taxa de juros é composta das seguintes parcelas: custo financeiro (“captação”<sup>45</sup>), remuneração básica e taxa de risco de crédito. Desse modo, ao acompanhar o cumprimento das obrigações financeiras decorrentes de operações diretas, o BNDES avalia risco de crédito, e naturalmente utiliza um indicador de inadimplemento.

No apoio indireto, a fórmula é semelhante, porém a taxa de risco de crédito é **substituída por uma taxa de intermediação financeira**, e existe uma parcela adicional referente à taxa cobrada pelo agente financeiro. Segundo o banco, a taxa de intermediação financeira “reflete o **risco sistêmico das instituições financeiras credenciadas, ou seja, a possibilidade de o BNDES sofrer perdas decorrentes de crise no sistema financeiro**. Atualmente, é de 0,23% a.a. para qualquer cliente”.<sup>46</sup>(grifamos).

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201701408/12, o banco indicou que a definição de intermediação financeira disponível em seu *site* seria corrigida, porque “a TIF [...] não é uma taxa que visa somente a cobertura de uma eventual crise sistêmica, mas sim uma taxa de risco de crédito padronizada que visa também a cobertura do risco idiossincrático de intervenção/liquidação de cada um dos bancos”.

---

<sup>42</sup> Encaminhada em resposta ao item 15 da SA 05, que abordou o tema.

<sup>43</sup> O regulamento foi aprovado pela Resolução nº 1.647/2007; a versão consultada nesta análise foi a atualizada em 24/05/2017.

<sup>44</sup> As condições podem ser consultadas no *site* do banco em Menu / Instituições financeiras credenciadas / Como se credenciar.

<sup>45</sup> Considerando que as principais fontes de financiamento do BNDES são o FAT, que é uma poupança compulsória, e os mútuos originados de seu controlador, a rigor não há que se falar em captação, tendo em vista que esses instrumentos possuem característica de dívida subordinada, não havendo efetivamente esforço do banco na “captação” desses recursos.

<sup>46</sup> Disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/taxa-de-juros>>. Acesso em: 18 out. 2017. A referida taxa está prevista na Política de Precificação de Risco de Crédito vigente (Resolução DIR nº 3.193/2017-BNDES, de 04/09/2017). A taxa anterior, prevista na Resolução nº 3.015/2016, era de 0,40%.



A TIF seria, então, mais abrangente, por cobrir dois tipos de risco: sistêmico e de crédito.

Sobre a correção de texto proposta pelo BNDES, algumas observações são necessárias. A primeira delas refere-se à unidade entender que o risco de um banco sofrer regime especial é não sistemático (idiossincrático). Isso pode ser verdadeiro para bancos de pequeno porte, ou seja, eventual diversificação de portfólio pode mitigar o risco de quebra desses bancos, porém o mesmo não se verifica na hipótese de quebra de um grande banco. Nesse sentido, basta visitar o conceito de importância sistêmica referido na Resolução CMN nº 4.557/2017.

E se a TIF cobre risco sistêmico, o BNDES deve avaliar se o atual patamar de 0,23% a.a. é suficiente para tal finalidade, tendo em vista que a provisão constituída para operações de repasse é relativamente reduzida.

Em relação à afirmação do banco de que a TIF também cobre risco de crédito, há que se considerar que o risco coberto por ela é estruturalmente diferente da taxa aplicável a operações diretas, pois da decretação de regime especial não decorre necessariamente o evento inadimplemento, uma vez que o BNDES e a FINAME se sub-rogam nos créditos e garantias constituídos em favor dos agentes financeiros que venham a falir ou sofrer liquidação extrajudicial ou intervenção, nos termos do art. 14 da Lei nº 9.365/96.

A taxa de risco de crédito cobrada nas operações diretas atende a situações em que o BNDES pode, a depender na natureza da garantia constituída, ser compelido a entabular uma renegociação que lhe seja prejudicial, gerando perda de parte significativa do crédito concedido, ou até mesmo de sua totalidade, em casos extremos.

No relacionamento com os agentes financeiros repassadores, o procedimento é completamente diferente. Via de regra, não há renegociação com o agente financeiro – cabendo lembrar que ele não apresenta garantias –, o que leva ao caso extremo de decretação de regime especial e, por via de consequência, do direcionamento dos pagamentos dos beneficiários ao BNDES. Em suma, não há renegociação nem possibilidade de perda imediata, tal como ocorre nas diretas.

Desse modo, mesmo as mais severas materializações do risco de crédito associado às instituições financeiras (falência, liquidação ou intervenção) não geram a completa deterioração do crédito a que o Sistema BNDES faz jus, tendo em vista que ele passa a ser credor dos tomadores de crédito das instituições financeiras falidas, liquidadas ou em intervenção.

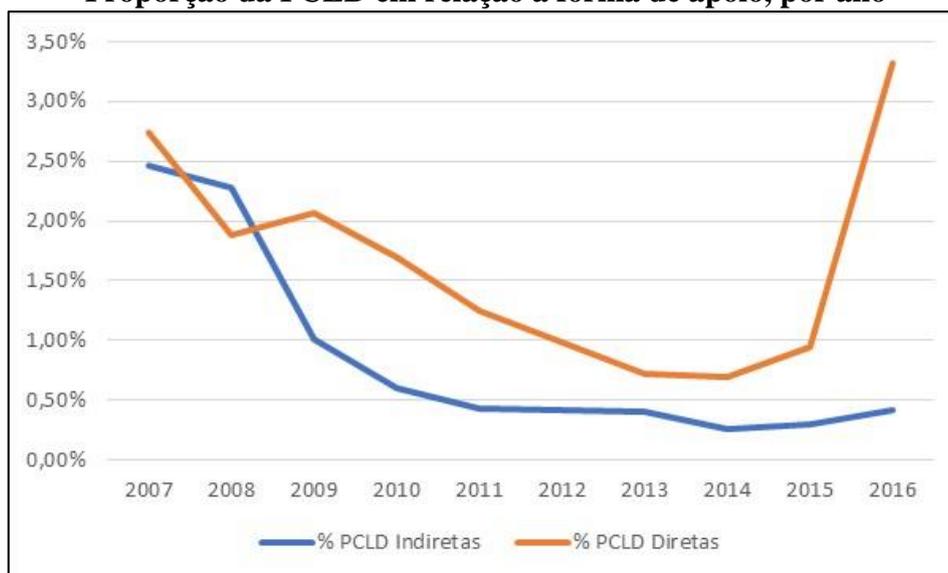
Note-se que, quando da decretação de regime especial em um agente financeiro, o volume de créditos sub-rogados ingressa no banco como operações diretas, e a taxa de juros antes paga ao agente canaliza-se para o BNDES, de modo que este captura a TIF (embora se trate de uma operação direta), o *spread* de risco do agente e a remuneração antes paga ao agente. Ou seja, ainda que a nova carteira de operações diretas (sub-rogadas) contenha um percentual que esteja ou venha a estar inadimplente, existe um *trade off* ao incorporar ganhos antes pertencentes ao intermediário financeiro.

Portanto, o efeito do inadimplemento do beneficiário direto é diferente do efeito do inadimplemento do intermediário financeiro, de modo que as operações de repasse possuem um risco reduzido em relação às operações diretas.

Nesse sentido, percebe-se ainda que a provisão para créditos de liquidação duvidosa (PCLD) para as operações de crédito é muito superior à das operações de repasse. Conforme visto, entre 2007 e 2016, as operações indiretas do banco representaram em média 47% de sua carteira total, no entanto, durante a maior parte desse mesmo período, a PCLD constituída para as operações indiretas foi menor que a PCLD de operações de crédito, refletindo o baixo risco propiciado pelo instituto da sub-rogação:



### Proporção da PCLD em relação à forma de apoio, por ano



Fonte: Demonstrações financeiras do BNDES de 2007 e 2016.

A fim de ilustrar a diferença entre os riscos inerentes ao inadimplemento na carteira de crédito e ao inadimplemento na carteira de repasses, solicitamos por meio da SA 06 que o banco encaminhasse a lista das instituições financeiras credenciadas para o repasse em operações indiretas que tenham atrasado pagamento em mais de 30 dias e em mais de 90 dias em algum dos últimos 15 exercícios (2002-2016).

Entre 2002 e 2016, o banco classificou ao todo 16 instituições financeiras como inadimplentes, ao fim de cada mês<sup>47</sup>. Desse total, quatro são agências de fomento, uma era sociedade de economia mista estadual antes de ser incorporada ao Banco do Brasil, e as demais 11 são ou eram bancos múltiplos ou de investimento. Em média, houve menos de 2 atrasos por ano, havendo anos em que não houve atraso nenhum, considerada a data de 31/12.

Dos 11 bancos, dois atrasaram o pagamento por menos de 90 dias, o que não configura inadimplemento, do ponto de vista do BCB, e dois promoveram o atraso em 2002. Dos sete bancos restantes, cinco foram liquidados ou encontram-se em processo de liquidação extrajudicial, o banco estadual encontrava-se em situação pré-falimentar, mas foi incorporado ao Banco do Brasil, e o outro é o *informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001*.

*Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001*. Em relação a esses registros, há que se lembrar que o *Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001*<sup>48</sup>. Como a compra não envolveu a troca de CNPJ do banco alvo, somente de sua razão social<sup>49</sup>, de modo que os registros de inadimplemento do *Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001* referem-se, em verdade, ao extinto *Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001*.

<sup>47</sup>Foram informadas ainda seis instituições não financeiras que foram desconsideradas na análise. Também consta da relação original cinco OSCIP que desenvolvem atividade de crédito – como OSCIP não são regulamentadas pelo BCB, conclui-se que elas não oferecem risco significativo, de modo que também foram desconsideradas da análise.

<sup>48</sup> O decreto que autorizou a aquisição, no entanto, somente foi editado em 18/07/2014 (*Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001*).

<sup>49</sup>*Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo bancário, na forma da Lei Complementar n.º 105/2001*.



*105/2001*, que foi, a propósito, multado pelo Banco Central em junho de 2013 por causa de problemas na gestão da carteira da instituição.

Assim, a alta proporção de bancos nos quais o Banco Central identificou problemas (vários deles tendo se submetido a regime especial) ilustra a natureza atípica dos contratos de repasse e sua diferença para os contratos celebrados em operações diretas.

Cabe ressaltar que, diferentemente das instituições financeiras federais, as agências de fomento não possuem privilégio e sujeitam-se a regime especial, conforme destacado pelo art. 1º, § 2º, da Medida Provisória nº 2.192-70/2001. Todavia, além de agências de fomento serem instituições financeiras não-bancárias (assim com o próprio BNDES, que também não possui autorização para a captação de depósitos à vista), elas foram classificadas pelo Banco Central no segmento S4, aquele de menor risco sistêmico.

Veja-se outro traço fundamental que distingue a intermediação do crédito subsidiado pela rede credenciada: enquanto a taxa de risco de crédito cobrada nas operações diretas é fortemente determinada pelas garantias apresentadas e é, por isso, variável, **a taxa de intermediação financeira, conforme visto, é fixa**, independentemente da operação indireta realizada ou da instituição credenciada – assim como também é fixa a taxa de risco de crédito nas operações garantidas por fianças bancárias, nos termos do art. 6º da atual Política de Precificação de Risco de Crédito da unidade auditada (Resolução nº 3.193/2017).

Embora a cada instituição financeira seja atribuído um *rating* pelo BNDES, a taxa de intermediação financeira – atualmente fixada em 0,23% – sobrepõe-se a eventual taxa de risco de crédito associada àquela classificação.

### **Finalidade dos contratos**

Pode-se argumentar ainda que o BNDES, assim como realiza empréstimos e financiamentos para os beneficiários de suas operações diretas, faz o mesmo para os agentes financeiros responsáveis pelas operações de repasse.

Ocorre que os contratos celebrados nas operações diretas possuem finalidade diversa da do contrato de abertura de crédito que instrumentaliza as operações indiretas: aqueles destinam-se à aplicação de recursos pelo tomador final, qual seja, o efetivo beneficiário da ação fomentadora do BNDES, enquanto o último destina-se a pessoa jurídica que não se insere no rol de beneficiários (ou subsidiados ou fomentados), uma vez que é mero agente repassador dos recursos do banco aos verdadeiros tomadores.

Portanto, considerando que a inclusão de operações indiretas no indicador de inadimplemento não reflete adequadamente o fenômeno “inadimplemento”, restam prejudicadas suas características desejáveis de validade e completude.<sup>50</sup>

### **Regulação do Banco Central**

Some-se a todo o exposto que o inadimplemento de uma instituição financeira é absolutamente extraordinário, pois o fato de ela deixar de satisfazer, com pontualidade, seus compromissos, é causa de decretação *ex officio* de liquidação extrajudicial pelo Banco Central do Brasil, conforme disposto no art. 15, I, “a”, da Lei nº 6.024/74. Nesse sentido, ainda há que se lembrar da supervisão do Banco Central sobre as mesmas instituições financeiras acompanhadas pelo BNDES.

---

<sup>50</sup> Os conceitos mencionados, de acordo com o já citado documento *Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias*, são os seguintes:

- . **Validade:** grau segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido. O indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de um processo; e
- . **Completude:** os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado.



Dessa forma, nota-se que o indicador de inadimplimento do banco beneficia-se da baixa frequência de inadimplimento dos agentes financeiros.

Vale observar também que o banco entende que seus baixos índices de inadimplimento demonstram uma boa gestão da carteira de repasses<sup>51</sup>. Todavia, é preciso observar que a gestão de riscos realizada pelo BNDES é feita em adição ao acompanhamento de riscos que já é realizado pelo Banco Central, no âmbito mesmo de seu papel de regulador do sistema financeiro<sup>52</sup>, de modo que o indicador do banco se beneficia da atuação de uma instituição externa.

O próprio COSIF determina que operações de crédito sejam publicadas em conta apartada das operações de repasse, refletindo o fato de essas operações não se confundirem com aquelas, sobretudo se considerarmos que a instituição financeira não se enquadra perfeitamente no conceito de tomador de uma operação de crédito, sendo melhor classificada como intermediadora.<sup>53</sup>

Registre-se por fim que o próprio BNDES reconhece a diferença da exposição a que se sujeita nas operações diretas. Nesse sentido, o item 2.8.5 do Relatório de Gerenciamento de Riscos do BNDES ref. ao 4º trimestre de 2016, que apresenta, além da carteira completa, a carteira sem as operações de repasse interfinanceiro, para fins de demonstração de concentração de beneficiários.

### Conclusão

Diante do exposto, entendemos que o BNDES deve elaborar um indicador de inadimplimento que expurgue de sua aferição as operações de repasse.

#### **2.2. Inclusão de operações em carência de juros e de principal**

Segundo o art. 25 do Regulamento Geral de Operações (RGO) do BNDES, o período de resgate das operações do banco sujeitas a reembolso compreende dois prazos: o prazo de carência e o prazo de amortização. O prazo de carência tem início com a eficácia do negócio jurídico, e termina quando se inicia o prazo de amortização do principal.

É importante notar que o termo “negócio jurídico” envolve não só contratos, mas também outras espécies de negócio jurídico, como o aditivo contratual. Desse modo, conclui-se que o banco concede carência tanto na celebração do contrato de colaboração financeira como na celebração de um aditivo contratual que veicule uma renegociação.

De acordo com informações disponíveis no site do BNDES, a fase de carência seguinte à celebração de um contrato de colaboração financeira incide sobre o principal da dívida, de modo que, durante esse período, os beneficiários pagam somente juros. Segundo o banco, o prazo de carência “*Geralmente, é definido de forma que o término da carência ocorra no máximo até 6 meses após a data de entrada em operação comercial do empreendimento*”<sup>54</sup>. Já a fase de carência concedida em momento posterior à celebração do contrato é conhecida como *standstill*, e pode incidir sobre juros ou sobre principal<sup>55,56,57</sup>.

Isto posto, é de se notar que a chamada carteira bruta incorpora também o saldo das operações que se encontram em carência de juros e de principal: 13% das operações diretas (R\$ 45,940 bilhões)

---

<sup>51</sup> Site do BNDES: Menu / Relações com investidores / Desempenho econômico e financeiro / Desempenho econômico e financeiro 2014. Acesso em: 26 jun. 2017.

<sup>52</sup> Nesse sentido, vale consultar o regimento interno do Banco Central do Brasil, disponível em <[http://www.bcb.gov.br/Adm/RegimentoInterno/RegimentoInterno\\_2017-3.5.pdf](http://www.bcb.gov.br/Adm/RegimentoInterno/RegimentoInterno_2017-3.5.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>53</sup> Nesse sentido, estabelece o COSIF (1.6.1) que (i) a atividade predominante do tomador de crédito e a aplicação dada aos recursos devem ser levadas em conta na classificação das operações de crédito; e que (ii) o gênero “operações de crédito” possui as seguintes espécies: empréstimos, títulos descontados e financiamentos.

<sup>54</sup> Disponível em Menu / Financiamentos / Guia do financiamento / Prazos e periodicidade de pagamento.

<sup>55</sup> *Standstill* é a “suspensão do pagamento de principal e/ou juros da dívida do beneficiário”, conforme <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/tabela-de-tarifas-do-bndes/tabela-de-tarifas-do-bndes>>. Acesso em: 03 out. 2017.

<sup>56</sup> Um exemplo desse expediente pode ser visto em <[http://ri.oi.com.br/oi2012/web/mobile/conteudo\\_mobile.asp?idioma=0&tipo=43085&conta=28&id=226759](http://ri.oi.com.br/oi2012/web/mobile/conteudo_mobile.asp?idioma=0&tipo=43085&conta=28&id=226759)>. Acesso em: 02 out. 2017.

<sup>57</sup> Nesta análise não foi considerada a forma de pagamento das tarifas cobradas pelo banco.



encontravam-se, em 31/12/2016, desobrigadas da realização de qualquer reembolso ao BNDES (suspensão total da dívida) – proporção semelhante foi observada nos exercícios de 2014 e 2015<sup>58</sup>.

Tendo em vista que o saldo total de operações diretas compõe o indicador de inadimplemento, as operações cujas dívidas foram totalmente suspensas também foram incluídas naquele indicador.

Ocorre que essas operações em suspensão total não deveriam fazer parte do indicador de inadimplemento, pelo simples fato de o conceito de inadimplemento não se lhes aplica: se na data de aferição do indicador não existir obrigação financeira a ser cumprida, não há que se falar em inadimplemento.

Diante do exposto, entendemos que o BNDES deve elaborar um indicador de inadimplemento que expurgue de sua aferição as operações em carência de juros e de principal.

### **2.3. Viés: renegociações, reestruturações, baixas a prejuízo e cessões de crédito**

A renegociação é definida pela Resolução CMN nº 2.682/99 como qualquer tipo de acordo que modifique os termos originais da dívida, implicando em alteração nos prazos de vencimento ou nas condições de pagamento originalmente pactuadas, em especial a composição de dívida, a prorrogação, a novação e concessão de nova operação para liquidação parcial ou integral de operação anterior.

O índice de renegociação é calculado pelo BNDES por meio da razão entre o saldo de operações de crédito e repasses interfinanceiros renegociados e o saldo total da carteira. A aferição do indicador em 2016 foi de 6,34%, referente a aproximadamente R\$ 40 bilhões de créditos renegociados, o que representou um aumento em relação ao 2015 (R\$ 15 bilhões, resultando em uma aferição de cerca de 2,14%)<sup>59</sup>.

Por sua vez, a reestruturação é uma espécie de renegociação, realizada em função de dificuldades financeiras por que passam os devedores. Segundo o documento *Prudential treatment of problem assets* divulgado pelo Comitê de Basileia<sup>60</sup>, que tentou padronizar o conceito de reestruturação, esta pode ser definida como uma vantagem concedida ao devedor em razão de suas dificuldades financeiras, e que não seria concedida pelo credor em outra circunstância. No âmbito do BNDES, a reestruturação considera os seguintes casos:

- Renegociações motivadas por dificuldades financeiras do devedor em honrar seus compromissos junto ao banco; e
- Renegociações reincidentes, independentemente do motivo (incluem-se, neste caso, as operações que estejam pelo menos no quarto pedido de renegociação, considerados os 24 meses anteriores).

O BNDES também possui um índice de reestruturação. Em 2016, ele foi aferido em 2,38%, percentual referente a cerca de R\$ 15 bilhões. Considerando que o volume de créditos inadimplentes em 31/12/2016 foi de R\$ 17,5 bilhões, verifica-se que, não fossem as reestruturações realizadas, o indicador de inadimplemento teria sido bastante superior ao divulgado pelo banco.

Nem toda operação renegociada decorre de inadimplemento, porém as operações inadimplentes renegociadas deixam de ser consideradas inadimplentes, de modo que a renegociação dessas operações, caso efetuada até a data de aferição do indicador de inadimplemento, reduz o indicador de inadimplemento.

---

<sup>58</sup> De acordo com resposta do BNDES ao item 13 da SA 05.

<sup>59</sup> As informações sobre o índice de renegociação, bem como aquelas sobre reestruturação a seguir, constam da resposta ao item 20 da SA 05.

<sup>60</sup> Disponível em <<https://www.bis.org/bcbs/publ/d403.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.



Operacionalmente, o procedimento está correto: se um determinado beneficiário que estava atrasado com suas obrigações financeiras perante o BNDES entabula com este uma renegociação, em tese o relacionamento contratual retorna à situação de normalidade.

***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***

A propósito, vejamos em detalhes a interpretação que o banco confere a seus baixos índices de inadimplimento. Segundo o BNDES, são algumas das qualidades que eles demonstrariam<sup>61</sup>:

- alta qualidade e boa gestão da carteira;
- consistência das políticas operacionais; e
- compromisso na aplicação dos recursos públicos.

Entendemos, no entanto, que a observação isolada do índice de inadimplimento não autoriza conclusões sobre a qualidade e a gestão da carteira ou sobre a aplicação de recursos públicos, uma vez que o volume de créditos da carteira ativa pode ser fortemente afetado pelo volume de renegociações, como visto acima, assim como pelo grau de perda ao BNDES gerada pelas características das renegociações.

A quantidade de créditos lançados a prejuízo também deve ser considerada quando da análise qualitativa da carteira, uma vez que uma grande quantidade de créditos baixados a prejuízo indica a presença de ativos problemáticos na carteira – a regulamentação da baixa a prejuízo também está prevista Resolução CMN nº 2.682/99, cujo art. 7º determina que o débito em provisão deve ser feito após decorridos seis meses da classificação da operação no nível de risco H.

Assim, a fim de se concluir, por exemplo, pela alta qualidade da carteira, além de seu inadimplimento, é preciso conhecer também a propriedade dos termos renegociados e o volume de créditos reestruturados. Um baixo índice de inadimplimento associado a um alto índice de reestruturação pode indicar uma carteira de baixa qualidade, assim como um baixo índice de inadimplimento associado a um alto volume de créditos baixados pode indicar problemas na gestão da carteira e das políticas operacionais, e até mesmo revelar falha na aplicação de recursos públicos.

Durante os trabalhos de campo, identificou-se que o BNDES também procede à cessão de créditos (conforme já tratado, nos últimos 10 anos a unidade cedeu créditos entre 2007 e 2011 e em 2016). O aprofundamento do processo de cessão de créditos não fez parte do escopo desta auditoria, de forma que não é possível saber se há ou não coobrigação, nem de que forma o banco contabiliza essas cessões ou de que modo elas afetam o indicador de inadimplimento. Vale observar que a conversão de dívida detida pelo BNDES ou pela FINAME em participação acionária do BNDESPAR também reduz o índice de inadimplimento.

Diante do exposto, entendemos que toda e qualquer análise qualitativa sobre o indicador de inadimplimento do BNDES deve ser feita em conjunto com os indicadores de renegociações e de reestruturação e com o volume de créditos baixados a prejuízo.

Vale a pena mencionar que o Banco do Brasil dispõe de um indicador que mede o inadimplimento sobre a carteira renegociada por atraso, calculado por meio da divisão dos créditos inadimplentes renegociados pelo saldo de créditos renegociados, e que pode ser adotado pelo BNDES como boa prática<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup>Site do BNDES: Menu / Relações com investidores / Desempenho econômico e financeiro / Desempenho econômico e financeiro 2014. Acesso em: 26 jun. 2017. BNDES - Relatórios anuais de 2012 e de 2016.

<sup>62</sup>O indicador pode ser consultado na nota explicativa 10, quadro “k”, das demonstrações contábeis consolidadas de 2016 do Banco do Brasil, disponíveis em <[www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/4T16DemoContTT.pdf](http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/4T16DemoContTT.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.



## Causa

Produção e/ou disponibilização de informações incompletas e que não tratam as atipicidades da instituição, podendo enviesar a tomada de decisão e/ou a interpretação do usuário da informação.

### Manifestação da Unidade Examinada

O fato supra foi encaminhado à unidade por meio da Solicitação de Auditoria nº 201701408/12, de 21/12/2017. A resposta foi consignada na Nota Conjunta SUP/AC 01/2018, ACO 02/2018, AEX 06/2018 e SUP/AGR 02/2018, de 12/01/2017.

A resposta do banco possui, além da breve introdução e da conclusão, seis partes (itens 2 a 6). O item 2 traz alguns esclarecimentos, já considerados no fato, sobre as operações de financiamento à exportação. A seguir, colacionamos o excerto do item 3 à conclusão:

#### *[...]3. INSOLVÊNCIA BANCÁRIA E TAXA DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA*

*Através da Solicitação de Auditoria nº 201701408/12 a Controladoria Geral da União no Estado do Rio de Janeiro questiona a inclusão das operações indiretas para o cálculo do indicador de inadimplemento O principal argumento colocado é que as operações indiretas são de natureza muito distinta das operações diretas, o que poderia ser corroborado pela aplicação da taxa de intermediação financeira para cálculo da remuneração do BNDES ao invés da taxa de risco de crédito aplicado nas operações diretas.*

*Foi ressaltado ainda que, de acordo com o site do BNDES, a taxa de intermediação financeira reflete “o risco sistêmico das instituições financeiras credenciadas, ou seja, a Possibilidade de o BNDES sofrer perdas decorrentes de crise no sistema financeiro” e que, portanto, poderia ser bem distinto do risco de crédito das operações diretas.*

*Dessa forma, é importante esclarecer na presente Nota, para maior entendimento da CGU, o racional do cálculo da taxa de Intermediação Intermediação Financeira (TIF) e seu papel na cobertura do risco de crédito do BNDES junto aos Agentes Financeiros.*

*A IP AC/DECRE nº10/2017 de 30.08.2017 fundamentou a proposta técnica da Resolução DIR nº 3.193/2017 de 04/09/2017, que define as taxas de risco de crédito aplicadas no BNDES em vigor. Em seu item 3.4 (Operações Indiretas) consta que “A Área de Crédito vem conduzindo estudos nos últimos anos para aprimorar o valor adequado dessa taxa para cobrir o risco de crédito com agentes financeiros (instituições financeiras brasileiras e repassadoras dos recursos do Banco)”. Dessa forma, reconhece-se que o objetivo da TIF é cobrir o risco de crédito com agentes financeiros, muito embora tenham sido ressaltadas as principais diferenças em relação à natureza das operações diretas, que são:*

- . baixa incidência de casos de default entre as instituições financeiras brasileiras;*
- . as operações indiretas contam com o benefício da sub-rogação, o que pode vir a assegurar menor risco de perda para o Banco, em caso de liquidação do agente;*
- . as operações indiretas apresentam menor consumo de capital do que uma operação direta para fins de apuração dos índices de capital do Conselho Monetário Nacional;*
- . dado o fluxo operacional das operações indiretas, o BNDES opta pela não diferenciação das taxas de risco, que poderia acarretar dificuldades operacionais tanto para os agentes como para o BNDES, em função da necessidade permanente de alteração de taxas nos sistemas de formação dessas entidades; e*
- . potencial risco de elevar a concentração e dependência que a diferenciação de taxas poderia acarretar na carteira de repasse dado que os agentes de menor risco normalmente são aqueles em que o Banco detém a grande maioria da exposição.*

***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***

***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo empresarial, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***

***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo empresarial, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***

***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo empresarial, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***



*Pelo exposto, ressalta-se que para o cálculo da Taxa de Intermediação Financeira o BNDES utiliza parâmetros e métricas que visam garantir a cobertura do risco de crédito de cada um dos Agentes Financeiros, porém sob uma ótica consolidada de carteira. A TIF portanto não é uma taxa que visa somente a cobertura de uma eventual crise sistêmica, mas sim uma taxa de risco de crédito padronizada que visa também a cobertura do risco idiossincrático de intervenção/liquidação de cada um dos bancos. Será solicitada a correção da informação do conceito da TIF constante no site do BNDES para melhorar o entendimento do público em geral.*

*Ainda, a CGU argumenta que “Some-se a todo o exposto que o inadimplemento de uma instituição financeira é absolutamente extraordinário, pois o fato de ela deixar de satisfazer, com pontualidade, seus compromissos, é causa de decretação exofficio de liquidação extrajudicial pelo Banco Central do Brasil, conforme disposto no art. 15, I, “a”, da Lei nº 6.024/74. Nesse sentido, ainda há que se lembrar da supervisão do Banco Central sobre as mesmas instituições financeiras acompanhadas pelo BNDES. Dessa forma, nota-se que o indicador de inadimplemento do banco beneficia-se da baixa frequência de inadimplemento dos agentes financeiros.”*

*Há de se ressaltar que a liquidação de uma instituição financeira, apesar de não ser muito frequente, não é um evento com probabilidade zero, conforme demonstram os dados do Banco Central do Brasil. De modo a ilustrar esse fato, foi selecionada a lista de bancos que foram liquidados pelo Banco Central do Brasil a partir de 2005. A tabela a seguir exhibe essa relação:*

[...]

*Essa relação mostra 11 liquidações em 13 anos. Considerando-se o número total médio de bancos autorizados pelo Banco Central do Brasil (BCB) a funcionar no período de 2005 a 2016 (aproximadamente 152), a proporção de liquidações em relação ao total de bancos é de 7,3%, ou 0,6% em termos anuais, o que representa uma expectativa de liquidação de quase uma instituição financeira por ano.*

*Dos 11 bancos liquidados, o BNDES se relacionou com 10. Como o Banco Mais, Rural Investimento, Rural e Simples faziam parte de um mesmo conglomerado financeiro, serão tratados como um só caso. A relação do BNDES com esses bancos até suas respectivas liquidações é descrita a seguir, por ordem cronológica da data de liquidação:*

*I. Banco Santos: Era Agente Financeiro habilitado à época em que sofreu intervenção pelo Banco Central no fim de 2004. Possuía limite de crédito até então. A partir da intervenção, foram sub-rogadas pelo BNDES 1.090 operações.*

*II. Banco Morada: Liquidação decretada no segundo semestre de 2011. BNDES não concedia limite de crédito a esse banco desde 2007. Não havia operações ativas à época da liquidação.*

*III. Banco Cruzeiro do Sul: Liquidação decretada no segundo semestre de 2012. Sem limite de crédito com o BNDES desde 2002. Nenhuma operação foi sub-rogada.*

*IV. Banco Prosper: Liquidação decretada no segundo semestre de 2012. Sem limite de crédito com o BNDES desde 2009. Três operações foram sub-rogadas.*

*V. Banco BVA: Liquidação decretada no primeiro semestre de 2013. Sem limite de crédito desde 2005. Doze operações foram sub-rogadas.*

*VI. Conglomerado Rural: Liquidação decretada no segundo semestre de 2013. Sem limite de crédito desde 2006. Duas operações foram sub-rogadas.*

*VII. Banco BRJ: Liquidação decretada no segundo semestre de 2015. Sem limite de crédito desde 2001. 3 operações com saldo devedor em aberto, mas não houve sub-rogação por estarem totalmente vencidas, sendo feita, deste modo, a habilitação desses créditos.*

*VIII. Banco Azteca: Sem relacionamento com o BNDES.*

*Apreende-se que a gestão de risco do BNDES, por meio do acompanhamento contínuo do risco de crédito dos bancos com os quais possui relacionamento, mitigou parte considerável das perdas nos casos apresentados. Isso se deu em virtude de, para a grande maioria dos casos, o BNDES ter deixado de conceder limite de crédito com um longo período de antecedência aos eventos de intervenção/liquidação. Caso não houvesse esse acompanhamento e monitoramento constante do nível de risco das entidades financeiras, é provável que os eventos de perda fossem bem maiores, o que teria um reflexo significativo no índice de inadimplência do BNDES.*

*Dentre as atividades da Área de Crédito (AC) e da Área de Operações Indiretas (AOI) do BNDES, destacam-se aquelas que estão relacionadas às tarefas de credenciamento e acompanhamento de risco de Agentes Financeiros, que visam mitigar o risco de crédito da carteira de repasses:*

- a) Credenciamento através de visita prévia pela AC, que inclui avaliação da capacidade financeira e técnica do Agente e do seu processo de crédito e controles internos. Para que se complete seu credenciamento e seja habilitado a operar, exige-se que o Agente obtenha classificação de risco de no mínimo B- na escala BNDES (b na escala BACEN). Vale mencionar que, de 2005 a 2017, o BNDES credenciou 23 novos Agentes Financeiros, tendo recusado 4 pleiteadores;
- b) Acompanhamento da AC com periodicidade mínima trimestral dos dados financeiros do Agente, incluindo da própria carteira de repasses concedida ao Agente através do documento 3040, incluindo visita periódica;
- c) Estabelecimento de Limites de Créditos Semestrais, que são dados em função de sua classificação de risco, ou seja quanto maior o risco e maior a exposição junto ao Agente menor é a concessão do Limite. Além disso, diariamente a utilização desse limite é acompanhada por sistema corporativo automático para evitar seu consumo completo. De um total aproximado de 125 Agentes credenciados pelo BNDES, 57 possuem limite de crédito e estão habilitados a operar em 2018. Outros 42 não operam mais em virtude do BNDES ter cortado seus limites em função da elevação do seu risco ou por descumprimento de normas internas, enquanto os restantes deixaram de operar por diferentes razões; e
- d) Acompanhamento contínuo feito pela AOI das operações indiretas por amostragem, para checagem do atendimento às normas internas e externas do BNDES e regulatórios. O descumprimento por parte do Agente do arcabouço normativo pode levar ao seu impedimento de operar, dependendo de sua gravidade.

#### 4. INADIMPLÊNCIA BNDES X INADIMPLÊNCIA SFN

Na Solicitação de Auditoria nº 201701408/12, a CGU afirma que “o banco calcula o inadimplemento de suas operações de crédito por meio da fração “Créditos inadimplentes / Carteira bruta”, semelhante ao adotado pelo Banco Central do Brasil”. Também afirma que “O volume dos créditos inadimplentes não se limita às parcelas vencidas e não pagas, pois seu cálculo deve ser precedido do arrasto”. Menciona ainda que “O BNDES define inadimplemento como a ocorrência de atraso superior a 30 dias, diferentemente do critério adotado pelo Banco Central (...) A fim de comparar-se com as instituições do Sistema Financeiro Nacional (SFN) (...) a estatal também publica o indicador para os atrasos superiores a 90 dias, (...)”.

No tópico “Falha Metodológica” é afirmado que o conceito de carteira bruta adotado pelo banco não se coaduna com o SCR, uma vez que a carteira ativa não deveria incorporar operações de repasses.

Sobre estes pontos, importa esclarecer que o conceito de inadimplência contido na Resolução CMN 2.682/1999, válido para todas as instituições consolidadas nas médias do SFN, considera operações em atraso a partir de 15 dias. Para fins de cálculo do indicador de inadimplência média é que o BACEN considera a inadimplência a partir de 90 dias em virtude da diversidade de perfis das instituições consolidadas. Como o BNDES é um banco com características únicas no SFN, não há nenhuma entidade com a qual ele possa comparar seus indicadores, de modo que a média do SFN é a melhor informação disponível para esta finalidade. Por este motivo, o BNDES também apura o índice para 90 dias, ressaltando-se que o BNDES divulga outras informações de carteira de crédito e renegociação que podem ser analisadas em conjunto por qualquer público.

A exclusão da carteira de repasses não assegura uma melhor comparabilidade com a média do SFN, dada a diversidade de perfis de instituições consolidadas. Além disso, a inadimplência da carteira de operações de crédito e repasses é o indicador que mede a eficácia do modelo de gestão de risco de crédito do BNDES. Conforme comentado também no item 5, esse modelo leva em consideração que parte das operações é feita na modalidade indireta, o que possibilita a assunção de riscos maiores na carteira direta, considerando uma lógica de gestão de carteira e que a carteira indireta possui perfil de risco mais baixo que das operações diretas. Assumir que o indicador de inadimplência só deva considerar a carteira de operações diretas é pressupor que as carteiras são geridas de forma isolada, o que não é o caso. Não obstante, o BNDES divulga trimestralmente em notas explicativas às demonstrações financeiras, o saldo total e a parcela inadimplente de cada carteira separadamente.

A inclusão do arrasto, assim como operações em prazo de carência, segue o conceito do BACEN, que, uma vez padronizado permite a consolidação dos dados de todas as instituições. Pelo perfil da carteira de operações de crédito, o efeito do arrasto tende a ter um impacto muito maior no BNDES



do que em outras instituições. Além disso, o arrasto também abrange operações com prazo de carência, de modo que excluir os créditos em carência compromete o conceito do arrasto, que também precisaria ser revisto.

Após percorrer sobre documentos específicos enviados pelas instituições financeiras para alimentar o SCR, a CGU conclui que os dados do BNDES contidos no SCR referem-se apenas à carteira de operações diretas e que, por isso, o índice de inadimplência do BNDES não estaria correto. Conclui ainda que o conceito de carteira ativa do BACEN não inclui operações de repasses.

Vale ressaltar que as estatísticas do SFN apresentam uma visão de “Consolidado”, similar ao processo de consolidação de demonstrações financeiras. Neste processo, as operações entre empresas incluídas na consolidação devem ser eliminadas, permanecendo apenas os saldos com terceiros que, por consequência, são os beneficiários finais. Por esta razão é que o conceito de carteira ativa mencionado pelo CGU considera basicamente os beneficiários finais, e não por ser incorreto o cômputo da carteira de repasses no cálculo do índice de inadimplência individual de cada instituição. É uma consequência do processo de consolidação dos dados, e não um conceito ou um objetivo.

Por fim, a CGU apura que o índice de inadimplência somente da carteira de operações diretas do BNDES é de 4,90%, informação que pode ser apurada pela leitura da nota explicativa 5.6 às demonstrações financeiras de 31/12/2016. Por outro lado, o que não pode ser percebido em nenhuma divulgação do BNDES é que, desconsiderado o efeito do arrasto, que penaliza o BNDES na comparabilidade com o SFN, conforme já citado, este indicador cairia para 0,84%.

## 5. PROVISIONAMENTO

Na Solicitação de Auditoria nº 201701408/12, o CGU afirma “Nesse sentido, percebe-se ainda que a provisão para créditos de liquidação duvidosa (PCLD) para as operações de crédito é muito superior à das operações de repasse. Conforme visto, entre 2007 e 2016, as operações indiretas do banco representaram em média 47% de sua carteira total, no entanto, durante a maior parte desse mesmo período, a PCLD constituída para as operações indiretas foi menor que a PCLD de operações de crédito”. Em relação a esta afirmação, entendemos que é necessário o esclarecimento de alguns pontos.

O BNDES, no âmbito de suas responsabilidades relacionadas ao provisionamento, atua conforme a Resolução 2.682/1999 CMN que discorre sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa.

Em seu artigo 2º são apresentados os aspectos que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem verificar para efetuar o provisionamento das operações de crédito de acordo com cada nível de risco e seu respectivo percentual de provisão.

Todas essas operações de crédito seguem o disposto na Resolução 2.682/1999 CMN. Admitem-se excepcionalmente diferenciações atreladas ao nível de risco da operação, através das classificações de risco que são insumos para o cálculo do provisionamento, conforme disposto no seu artigo 3º. Além disso, o “arrasto” da inadimplência e da provisão para risco de crédito se dá para toda a carteira, independente de ela estar em estágio de carência ou de amortização.

Tais fatos reforçam nosso entendimento manifestado no item anterior de que não caberia separar ou tratar de forma diferente operações de crédito diretas e operações de repasse, uma vez que todas elas formam a carteira ativa de operações de crédito. Caso as operações de repasse não fossem operações de crédito, não haveria necessidade de constituir suas PCLDs.

Ademais, vale ressaltar que é inerente ao negócio das instituições financeiras buscar o equilíbrio da carteira ativa de operações de crédito, dentro de uma lógica integrada de portfólio.

## 6. INCLUSÃO DE OPERAÇÕES EM CARÊNCIA DE JUROS E DE PRINCIPAL

No ítem 2.2. da Solicitação de Auditoria referida, a CGU coloca que as operações em prazo de carência não deveriam ser consideradas no indicador de inadimplência, pois, ... “pelo simples fato de o conceito de inadimplemento não se lhes aplica: se na data de aferição do indicador não existir obrigação financeira a ser cumprida, não há que se falar em inadimplemento”.

É importante ressaltar que apesar dessas operações estarem em fase de carência de juros e de principal, é necessário observar o devido provisionamento das mesmas, pois existe uma expectativa de recebimento desse crédito estabelecido pela obrigação contratual. Se um cliente entrar em

*recuperação judicial ou falência no período de carência, o BNDES é obrigado a reconhecer a perda por força normativa e provisionar a totalidade do crédito. Além disso, um mesmo cliente pode ter uma operação em fase de amortização e outra em carência, e se entrar em inadimplência na primeira, em virtude da obrigação do arrasto, o BNDES é obrigado a reconhecer a inadimplência, e respectiva perda, também na segunda. Além disso, a inadimplência pode ser “não-financeira” e levar à classificação do crédito como inadimplente mesmo na fase de carência.*

*Essas ações certamente impactariam o indicador de inadimplemento, e dessa forma, a exclusão das operações em carências distorceriam o indicador, especialmente nesses casos.*

*Por fim, vale ressaltar que não são apenas os financiamentos do BNDES que contam com prazo de carência. A concessão de tal prazo faz parte das condições de pagamento usualmente estabelecidas pelos bancos em geral. Portanto, o indicador de inadimplemento do Sistema Financeiro Nacional consolidado abarca não somente as operações do BNDES que estão em carência, mas as operações em carência dos demais bancos também.*

#### **7. VIÉS: RENEGOCIAÇÕES, REESTRUTURAÇÕES, BAIXAS A PREJUÍZO E CESSÕES DE CRÉDITO:**

*No item 2.3. da Solicitação de Auditoria referida, a CGU atenta para a possibilidade de existência do risco de sobre utilização do procedimento de renegociação a fim de manter baixos índices de descumprimento financeiro e afirma ainda que “... a observação isolada do índice de inadimplemento não autoriza conclusões sobre a qualidade e a gestão da carteira ou sobre a aplicação de recursos públicos, uma vez que o volume de créditos da carteira ativa pode ser fortemente afetado pelo volume de renegociações, como visto acima, assim como pelo grau de perda ao BNDES gerada pelas características das renegociações”.*

*Quanto aos pontos levantados, deve-se esclarecer que a renegociação de créditos problemáticos não representa a mera postergação de inadimplência. Ao contrário, é um recurso de que se lança mão buscando a solução de uma eventual queda da capacidade de pagamento do tomador, visando, com isso, evitar ou ao menos reduzir a possibilidade de perda futura.*

*Nesse sentido, em um cenário de crise econômico-financeira em que há maior percepção de risco relativamente a empresas e setores, é comum que se observe maior incidência de negociações e reestruturações. O Relatório de Estabilidade Financeira emitido em Outubro de 2017 pelo Banco Central do Brasil aponta para a intensificação nos processos de negociação e reestruturação de créditos nos últimos anos, observada para o Sistema Financeiro Nacional como um todo. Inclusive, na separação por controle que é feita, o segmento “banco público de desenvolvimento” no qual o BNDES se insere, é o que apresenta menor tendência de crescimento.*

*Além disso, lembramos que as negociações do BNDES podem ser conduzidas por qualquer área operacional, além da Área de Crédito e da Área Jurídica, e que elas levam tempo diferenciado de conclusão a depender da situação de cada contrato e de cada beneficiário, sendo impraticável uma gestão coordenada deste processo com objetivo de enviar indicadores.*

*Sobre a apuração e divulgação de indicadores de desempenho, cumpre destacar ainda que o BNDES atende a todas as suas obrigações legais. As informações prestadas permitem ao investidor realizar uma análise abrangente a respeito da qualidade e gestão de sua carteira. Entre os indicadores divulgados estão o Índice de Renegociação, Percentual provisionado da carteira, Valor de créditos baixados e Percentual da carteira por faixas de risco. Há indicadores que, apesar de não divulgados, são acompanhados periodicamente pela Administração, como o Índice de clientes Reestruturados, Índice de Inadimplência Ampliado (que inclui as debêntures), Índice de Inadimplência Cheio (que inclui os créditos baixados) e Índices de cobertura. Além disso, as notas explicativas às Demonstrações financeiras apresentam informações por faixa de risco e inadimplência, segregada entre as carteiras de operações de crédito e de repasses. Vale destacar ainda que parte deste conteúdo divulgado pelo BNDES não é vinculado a obrigações legais, sendo sua veiculação motivada pelo compromisso da instituição com a transparência em suas ações. As conclusões apresentadas pelo BNDES em seus relatórios são resultado da análise conjunta desses indicadores associada a formações qualitativas.*

#### **8. CONCLUSÃO**

*As operações de repasse são também utilizadas como instrumentos de amplitude de alcance de clientes para que o crédito possa chegar mais facilmente a todas as pontas através das instituições financeiras previamente credenciadas e avaliadas conforme sua liquidez, estrutura, gestão e*



situação econômico-financeira. Devido a isso, cada instituição financeira passa pelo mesmo processo de avaliação de risco de crédito, incluindo análise cadastral, do que todas as operações de outros setores da economia.

É importante ressaltar que as operações indiretas são o principal instrumento para que o BNDES consiga atingir o segmento de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME), utilizando-se da capacidade de distribuição dos agentes financeiros. Além disso, ao atingir esse segmento mais pulverizado com o menor risco oferecido pela intermediação dos bancos, é possível ao BNDES, em uma visão global de carteira incorrer em maiores riscos nas operações diretas, especialmente o de concentração, respeitando é claro, os limites regulatórios. Se não houvesse a possibilidade de intermediação financeira, o BNDES teria que atuar de maneira mais pulverizada, incorrendo em mais custos de distribuição e sobre tudo limitando sua capacidade de concentração de riscos.

Conclui-se, que no entendimento do BNDES, a carteira de repasse se constitui essencialmente de operações de crédito, dado que o evento de intervenção/falência de uma instituição financeira pode resultar em perdas para a instituição, já considerando a inadimplência esperada da carteira subrogada. Portanto, a desconsideração da carteira de repasses no indicador de inadimplemento pode levar à falta de uma compreensão mais abrangente das atividades creditícias do BNDES bem como dos seus riscos incorridos. No entanto, sem prejuízo às informações prestadas atualmente, poderíamos divulgar um índice complementar de inadimplência da carteira direta, que deverá ser analisado em conjunto com o índice já existente. Vale ressaltar que o BNDES cumpre todas as exigências legais no que tange à divulgação de indicadores. Não obstante, também divulga informações em seus relatórios que não são obrigatórias, motivado por seu compromisso com a transparência de suas ações. Inclusive, parte dos dados citados pela CGU em sua solicitação de auditoria é de procedência dessa natureza.

Ressalvamos ainda que, conforme já mencionado, é importante manter a inclusão das operações em carência, por serem igualmente provisionadas, por representarem uma expectativa de recebimento de receita e por estar contida no conceito do arrasto [...].”

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 15/02/2018, o BNDES, por meio da Nota Conjunta AC/SUP nº 06/2018 e AGR/SUP nº 04/2018, de 21/02/2018, trouxe considerações sobre duas recomendações propostas no relatório de auditoria preliminar, bem como sobre trechos específicos do relatório. A seguir, transcrevemos os excertos relevantes, por tema:

▪ Recomendação nº 1 (comparação com o inadimplemento do BNDES com o inadimplemento em recursos direcionados):

“[...] No nosso entendimento, a adoção da inadimplência do crédito direcionado como referencial padrão de comparação para o BNDES, em lugar da inadimplência do SFN, é questionável, pois o indicador proposto carece dos requisitos de significância, validade e comparabilidade, não agregando, pelo contrário, retirando qualidade à análise.

[...]

Verifica-se, portanto, que o crédito direcionado, excetuando-se o BNDES, é composto basicamente pelo crédito rural e o crédito imobiliário, ou seja, dois segmentos muito específicos do crédito. Já as operações de crédito do BNDES, diferentemente, se destinam a uma extensa variedade de setores. As subdivisões do crédito direcionado possuem, portanto, baixa afinidade entre si quanto à sua natureza, condições de financiamento, funding e complexidade.

Quanto ao crédito imobiliário, observa-se, por exemplo, que na quase totalidade dos casos, a instituição financeira mantém a propriedade do bem financiado até a completa liquidação do crédito. Esse tipo de crédito caracteriza-se, assim, por elevada segurança jurídica e liquidez de garantias, diferenciando-se bastante de diversas modalidades de crédito operadas pelo BNDES, em que, naturalmente, há maior risco envolvido, como o crédito a infraestrutura, inovação, indústria, financiamento de projetos, etc.

O crédito rural, por sua vez, caracteriza-se historicamente por recorrentes renegociações aprovadas em lei e subsídios do governo federal. Assim, a taxa de inadimplência é historicamente menor do que realmente seria sem as renegociações aprovadas em lei.

Pelos motivos mencionados, reiteramos que a comparação da inadimplência do BNDES com dois segmentos muito específicos do crédito é bastante frágil, prejudicando a significância, validade e comparabilidade do índice proposto. Por outro lado, o indicador que engloba a inadimplência de



*peças jurídicas em todo o SFN contempla uma gama maior de setores e modalidades de crédito, assemelhando-se mais à complexidade de operações realizadas pelo BNDES. O indicador de inadimplência total, revela-se, portanto, um referencial, ainda que imperfeito, de melhor qualidade que o proposto alternativamente CGU.*

Ainda em relação à Recomendação nº 1, a unidade argumentou que as séries de crédito direcionado consideradas no Fato possuíam critérios diferentes daqueles utilizados por ela em seu indicador de inadimplência, e apresentou o exemplo do arrasto, tanto do saldo devedor, quanto dos demais contratos de um mesmo cliente inadimplente. Além disso, apontou a necessidade de ajustes – já realizados – no gráfico constante do campo “Análise do Controle Interno”, que compara séries de crédito direcionado, e em informações sobre os documentos 3040 e 3050 do SCR.

▪ Recomendação nº 2 (divulgação de indicador de inadimplência exclusivo para operações diretas): A unidade concordou com a disponibilização, em seu *site*, de uma série histórica adicional, retratando a inadimplência apenas das operações diretas do BNDES. Ressaltamos que essa providência não substitui a recomendação de divulgar também o **indicador** referente a tal série, a fim de permitir a correta contextualização do indicador de inadimplência.

Os argumentos contrários ao expurgo das operações em carência de juros e de principal, já analisados no campo “Análise do Controle Interno”, foram reiterados pelo BNDES, motivo pelo qual não foram aqui reproduzidos. O único argumento não apresentado anteriormente destaca que o expurgo das operações acarretaria em alto custo, uma vez que requereria procedimentos manuais não cobertos por sistema específico.

▪ Informações sobre o impacto de garantias da União nas classificações de risco da carteira do BNDES: Em relação à elevação do lucro do BNDES decorrente da melhora das classificações de risco das operações cobertas por garantias prestas pela União, o banco reiterou os argumentos anteriormente apresentados, no sentido de que o fato decorre do atendimento à Resolução CMN nº 2.682/99.

Em relação à afirmação de que o aval concedido pelo União opera uma transferência de risco ruim do BNDES para a União, o BNDES informou o seguinte:

*“[...] as operações que contam com garantia da União são objeto de análise de risco por parte do Tesouro Nacional. Análises estas que são realizadas de maneira totalmente independente daquela realizada pelo BNDES. Logo, o risco de crédito percebido por este órgão relativamente às operações a que presta garantia pode muito bem diferir do BNDES, até porque a União conta com outros mecanismos e contragarantias que mitigam o seu risco de exposição perante o restante do setor público.*

Assim, afirma que não encontra amparo a afirmação de que a transferência de risco resulta em potencial prejuízo para a União, e imediato benefício para o corpo funcional do banco, uma vez que este “segue o padrão estabelecido pelo órgão regulador para fins de constituição de suas provisões e que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem sua própria metodologia de avaliação de risco para subsidiar a concessão dos avais da União, baseado no histórico de sua experiência e dos mitigadores de risco próprios de que dispõe”.

Afirma, ainda, que “a constituição de garantias para as operações do Banco, sejam elas prestadas pela União ou não, seguem a ótica de prudência bancária, no sentido de mitigação do risco de crédito, e não perseguem o objetivo de maximizar qualquer indicador”.

Por fim, ressalta que “as normas de classificação de risco e provisionamento, bem como os procedimentos e sistemas, são periodicamente submetidos a auditorias internas, externas e à supervisão do Banco Central do Brasil, não havendo registro de inconformidades perante normativos internos e externos”.

▪ Indicador de inadimplência e de qualidade relativa da carteira de crédito e PLR:

Em relação ao trecho da “Análise do Controle Interno”, em que se aponta que, desde o acordo de PLR de 2010, o banco vinha demonstrando preocupação com o aumento do inadimplência em



suas operações, e que o acordo da PLR de 2014 promoveu a substituição para o indicador mais benéfico de qualidade relativa da carteira, a unidade assim se manifestou:

*“Observamos que tal afirmação não corresponde ao que, de fato, ocorreu. Em 2013, o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), atual SEST, órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Planejamento, solicitou a alteração do indicador. Em função dessa solicitação, o BNDES propôs o indicador de Qualidade Relativa da Carteira de Crédito, o qual foi aceito pelo DEST e, a partir de 2014, passou a substituir o indicador de Inadimplência no cálculo da PLR dos colaboradores do Banco. Vale citar, ainda, que o índice de inadimplência apurado para os anos de 2014 e 2015 não oscilou significativamente a ponto de ocasionar uma deterioração em seus números, o que não prejudicaria, portanto, o alcance da meta caso este indicador tivesse sido mantido.”*

A unidade também se posiciona no sentido de que não haveria uma subestimação do realinadimplemento da carteira do banco, uma vez que operações de repasse possuem risco de crédito, havendo inclusive um departamento que avalia risco de agentes financeiros.

▪ **Conteúdo dos documentos do SCR:**

O banco informou que o Documento 3040 contém operações diretas e de repasse, ao contrário do documento 3050, que inclui apenas as operações diretas, e que *“de fato, a aba do arquivo supracitado na Nota de Rodapé 33 tem como objetivo fazer a conferência do saldo da conta COSIE 3.1.0.00.00-0 com o saldo apresentado como Operações Diretas no Documento 3040, porém sem prejuízo à divulgação das Operações de Repasse”*.

**Análise do Controle Interno**

De plano, salientamos que esta análise não propõe a eliminação do indicador de inadimplemento atualmente em uso pelo BNDES, e sim a divulgação de um indicador de inadimplemento de operações diretas **em conjunto** com aquele, a fim de permitir conclusões válidas sobre o real inadimplemento das operações do banco.

Iniciaremos a análise pelo item 4 da resposta do BNDES, a fim de guardar simetria com a ordem de ideias apresentada no Fato, para em seguida passar à análise do item 3 e dos demais.

Consta do referido item que o conceito de inadimplemento da Resolução CMN nº 2.682/1999 engloba operações em atraso a partir de 15 dias, e que o prazo de 90 dias considerado pelo BCB em seu indicador refere-se ao indicador de inadimplemento médio. Ocorre que a mencionada resolução não conceitua inadimplemento, mas correlaciona níveis de risco a dias de atraso, sendo a primeira faixa de atraso aquela de 15 a 30 dias. Ainda, o atraso que configura inadimplemento, do ponto de vista do BCB, efetivamente é o superior a 90 dias, inteligência do art. 24 da Resolução CMN 4.557/2017.

Nesse sentido, note-se que o Relatório de Estabilidade Financeira<sup>63</sup> considera que o atraso das operações entre 15 e 90 dias constitui um indicador **antecedente** do inadimplemento.

Prosseguindo na análise do item 4 da resposta, vê-se que, para o banco, um indicador de inadimplemento específico para operações diretas não assegura comparabilidade com o indicador do SFN.

Há, no entanto, elementos para afirmar que o expurgo das operações indiretas mitiga a falta de comparabilidade do indicador do BNDES, como já afirmado, notadamente em virtude da eliminação do erro de contagem duplicada, que além de impedir a correta comparação entre os dois indicadores, acaba por beneficiar o BNDES. Veja-se ainda que o item 3 da resposta corrobora a profunda diferença entre as naturezas das operações em comento (direta e indireta).

Ainda no item 4, o banco afirma que o indicador recomendado pressuporia que as carteiras de operações diretas e de operações indiretas são gerenciadas de forma isolada (embora não o sejam,

<sup>63</sup>Versão de abril de 2017 disponível em [https://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2017\\_04/refPanoramaSFN.pdf](https://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2017_04/refPanoramaSFN.pdf). Acesso em: 22 jan. 2018.



segundo a resposta), ignorando o fato de que a gestão integrada do portfólio permite assumir maiores riscos na carteira de operações diretas.

Sobre o assunto, reiteramos que se está recomendando a divulgação de um novo indicador, e a não a eliminação do existente, de modo que o inadimplemento da carteira integrada permanecerá sendo aferido e divulgado. Além do mais, aceita a consideração do banco, estar-se-ia mantendo o indicador atual e afastando a adoção do indicador proposto, o que impediria que a transparência do real inadimplemento da carteira de operações diretas, mas nem isto é desejável, nem a consideração do banco merece prosperar.

Explica-se. Em primeiro lugar, não é evidente que a existência de uma carteira de repasses seja condição suficiente para a assunção de maiores riscos na carteira de operações de crédito; as operações indiretas são, em verdade, uma necessidade logística do BNDES para maior alcance de beneficiários, conforme visto.

Nem se diga que o nível de descumprimento nas operações diretas é suportado pelo baixo inadimplemento das operações de repasse, às quais, conforme explicado no Fato, não se aplica à perfeição o conceito de inadimplemento.

Não obstante, o próprio mérito dessa discussão não se verifica: em que pese a informação apresentada pelo BNDES, as evidências apontam na direção contrária em relação à assunção de maiores riscos na carteira direta. Veja-se, nesse sentido, que a proporção de créditos AA, A, B e C<sup>64</sup> na carteira direta de 2016 foi de 94%; em 2014 e 2015, essa proporção atingiu quase 100% – números bastante próximos dos da carteira de repasses, na qual a proporção de risco normal também foi bastante próxima de 100% entre 2014 e 2016.

A propósito, o BNDES possui um indicador semelhante denominado “Qualidade Relativa da Carteira de Crédito”, que compara a proporção de sua carteira (diretas + repasse) classificada com risco de crédito normal com a mesma proporção do Sistema Financeiro Nacional.

Desde o Relatório de Gestão de 2014, tal métrica é adotada como indicador estratégico corporativo (em substituição ao “Índice de Inadimplência”), e desde 2015, ano em que foi celebrado o acordo da PLR de 2014, ela também é adotada como indicador de apuração da PLR (também em substituição ao “Índice de Inadimplência”).

Conforme a aferição realizada pela unidade auditada em 2014, 2015 e 2016, sua proporção de riscos normais foi 7% superior à da carteira do SFN (BNDES incluído), denotando-se, diferentemente do que foi consignado na resposta 4, que não somente o BNDES concentra riscos baixos em sua carteira direta, como incorre em menores riscos que o SFN.

Ainda analisando a questão da assunção de riscos, é importante perceber que existe uma limitação objetiva ao ingresso de um risco alto no BNDES. Esse limite encontra-se na Política de Precificação de Risco de Crédito, que inviabiliza a concessão de financiamento a operações de *rating* igual ou superior a **informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de empresarial, na forma da Lei n.º 12.527/2011**<sup>65</sup>.

Na conclusão da resposta da unidade à Solicitação de Auditoria nº 201701408/12, depreende-se que, para o BNDES, a gestão integrada do portfólio permite-lhe assumir um maior risco de concentração na carteira de operações diretas. Em primeiro lugar, há que se considerar que o maior risco de concentração está nas próprias operações de repasse, uma vez que quase metade da carteira do banco repousa em contratos entabulados com o setor financeiro. Vale lembrar, entretanto, que a Resolução CMN 2.844/2001, art. 1º, § 3º, exclui essas operações do limite de exposição por cliente.

---

<sup>64</sup>Ratings considerados normais, segundo nomenclatura adotada no acordo de PLR.

<sup>65</sup>Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo empresarial, na forma da Lei n.º 12.527/2011.



E ainda em um cenário hipotético em que operações indiretas inexistissem (o que poderia ocorrer caso o BNDES se convertesse em um “banco digital”, tornando desnecessária a intermediação de agentes financeiros, do ponto de vista de pulverização), não se vislumbra que tal fato limitaria a concentração de riscos, que permaneceriam automaticamente limitados pelo art. 1º da citada Resolução CMN 2.844/2001. Reiteramos, portanto, a conclusão de que a assunção de maiores riscos na carteira de operações de crédito não depende da existência de uma carteira de repasses.

Retomando a análise do item 4 da resposta, vê-se que o BNDES não logrou demonstrar a comparabilidade de seu indicador de inadimplemento, que inclui repasses, à série 21082. O SGS não consolida dados como um grupo empresarial faz com seus balanços: um grupo empresarial elimina duplicidades decorrentes da reunião de balanços; no SCR/SGS, os dados já ingressam expurgados das duplicidades surgidas do relacionamento repassador-repassatário (em tudo diferente da relação *holding*-controlada), conforme expressamente preconiza a já mencionada seção de perguntas e respostas do documento 3050.

E o cálculo efetuado pelo BNDES ao fim do item 4 não merece prosperar, pois decorre de nova falha metodológica, ao propor a comparação entre o índice de inadimplemento do banco, **sem arrasto**, com o índice do SFN, **com arrasto**.

Além disso, não se identifica claramente que “o efeito do arrasto tende a ter um impacto muito maior no BNDES do que em outras instituições”, pois “o perfil da carteira de operações de crédito” do banco contém também uma fundamental característica, que é o crédito subsidiado, de custo inferior ao crédito oferecido por outras instituições, o que mitiga o efeito do arrasto.

No item 3 da resposta, o argumento central é o de que a TIF destina-se à cobertura de risco de crédito, em contraposição a uma afirmação contida no Fato original (ajustado de acordo com as informações da SA 12) de que o risco presente nas operações de repasse não é um risco de crédito e sim um risco sistemático.

O banco, no próprio item, reconhece as diferenças entre as naturezas das operações de repasse e as operações diretas, todas elas (baixo *default* de instituições financeiras, benefício da sub-rogação e menor consumo de capital), além de outras, já expostas no Fato – diferenças essas que justificam a criação do indicador recomendado.

Conforme também exposto no Fato, essas diferenças também podem ser identificadas na manutenção de uma TIF única. O trecho do item 3 da resposta que fundamenta o cálculo da TIF explica o motivo da unicidade, e revela a prática de um subsídio cruzado entre os grandes e os pequenos agentes financeiros. A própria utilização da TIF como instrumento de regulação de mercado denota sua particularidade.

Além disso, conforme exposto no Fato, a TIF e a TRC possuem naturezas estruturalmente diversas, uma vez que o *spread* de risco de crédito relaciona-se a perdas, hipótese que não se materializa de forma direta na quebra de um banco, uma vez que o BNDES se sub-roga automaticamente, de pleno direito, nos créditos e garantias constituídos em favor do agente financeiro (art. 14 da Lei nº 9.365/96). Desse modo, orientamos que o banco avalie essa consideração ao modificar a definição da TIF disponível em seu sítio eletrônico, e lembramos que ela pode constar também de normas internas, como ocorre na Circular SUP/AOI nº 13/2016, cujo item 9.1.3 contém o mesmo conceito que o banco pretende corrigir.

O mesmo item 3, em seguida, exhibe uma relação de 11 bancos que passaram por liquidação extrajudicial entre 2005 e 2016, o que levou o banco a concluir pela quebra de “quase uma instituição financeira por ano” em relação ao total de bancos, e por fim descreve a relação do BNDES com essas instituições para concluir que a gestão de risco por ele praticada mitigou as perdas com as intervenções.

A matéria principal do argumento, qual seja, novamente defender o ponto de vista de que o BNDES se sujeita a *risco de crédito* no relacionamento com os agentes financeiros, é frisada com

a conclusão de que esse relacionamento passa por um processo de gestão de *risco de crédito*. Sobre o primeiro aspecto, limitamo-nos a reiterar as considerações já realizadas no que concerne à natureza do risco presente nas operações de repasse, haja vista as sub-rogações legais.

Quanto à citada gestão de risco de crédito, veja-se primeiramente que quatro dos 11 bancos relacionados pertenciam ao grupo Rural (bancos Mais, Rural de Investimentos, Rural e Simples), e que o Banco Prosper pertencia ao Cruzeiro do Sul, de modo que podemos falar em sete eventos em 13 anos, e não 11, não cabendo falar na quebra de quase uma instituição por ano. Note-se ainda que parte dos bancos mencionados era de pequeno porte, como o Morada e o BRJ.

Independentemente da opinião que se emita sobre a gravidade desses números, importa observar que a relação direta entre a atuação da estatal e a alegada mitigação do risco nos casos de intervenção relacionados não se depreende da resposta. A um, porque, consoante análise anterior, a gestão de risco de crédito do banco, no âmbito das operações de repasse, embora legítima, é meramente complementar à supervisão do BCB. A dois, porque longo é o período compreendido entre o corte do limite de crédito (LC) dos intervencionados e a decretação das intervenções, o que torna improvável a presciência da entidade a respeito dos problemas de gestão que vieram a causar a atuação do BCB anos depois.

Tome-se o caso do BRJ: o BNDES não mais lhe concedia LC desde 2001, e a intervenção somente foi decretada em 2015, quatorze anos depois. Em relação ao Cruzeiro do Sul, o lapso é de 10 anos; BVA e Rural, média de 7,5 anos; Morada e Prosper, média de 3,5 anos.

É evidente que a liquidação de uma instituição financeira não é improvável, assim como é natural que o BNDES, repassador de recursos, opte por acompanhar o uso dos recursos repassados, mas nada disso afasta a necessidade de transparência quanto ao verdadeiro inadimplemento do banco público em suas operações diretas.

No item 5, o banco reforça o entendimento manifestado no item 4 por considerar que os repasses são espécies do gênero operações de crédito. Já vimos que, segundo o COSIF, as operações de crédito distribuem-se segundo as seguintes modalidades:

- a) empréstimos: são as operações realizadas sem destinação específica ou vínculo à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os empréstimos para capital de giro, os empréstimos pessoais e os adiantamentos a depositantes;
- b) títulos descontados: são as operações de desconto de títulos;
- c) financiamentos: são as operações realizadas com destinação específica, vinculadas à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os financiamentos de parques industriais, máquinas e equipamentos, bens de consumo durável, rurais e imobiliários.

A operação de repasse não é empréstimo, pois os agentes financeiros não podem aplicar os recursos repassados livremente; não é desconto de títulos, pois a relação entre os agentes e o BNDES é contratual; não é financiamento, pois o financiado é o tomador dos recursos repassados pelo agente financeiro, e não o agente. Logo, a operação de repasse não é uma operação de crédito, diferença que também é visível quando se observam as diferenças entre as contas 1.4 e 1.6 do plano de contas do COSIF.

Ainda que se entenda que, em essência, os dois conceitos se confundem, não há óbices para o tratamento específico de operações diretas. Note-se, a esse respeito, que diversas informações divulgadas pelo BNDES em seu Relatório de Gerenciamento de Riscos e em duas demonstrações financeiras já consideram a segregação aqui proposta.

No item 6, a unidade entendeu que a exclusão das operações em carência de juros e de principal poderia distorcer o indicador de inadimplemento em duas situações: na recuperação judicial/falência do beneficiário ocorrida na fase de carência, ou no caso do beneficiário que possui créditos em carência e em amortização.

Em nenhum desses casos se identifica distorção no indicador de inadimplemento. O provisionamento resultante da quebra da empresa afetará o índice de cobertura, e o arrasto



resultante do inadimplemento de parte dos créditos de um cliente irá contribuir para o aumento do indicador de inadimplemento, como esperado.

Ao cabo do item 6, a unidade auditada aponta para o fato de que o indicador de inadimplemento do SFN também inclui créditos em carência. Note-se, todavia, que somente a média dos prazos de carência concedidos pelo BNDES entre 2012-2016 em operações diretas e indiretas automáticas, 20 meses<sup>66</sup>, é bastante próxima ao **prazo médio total** das operações com recursos livres do SFN em operações com pessoas jurídicas, 26 meses<sup>67</sup>, sendo razoável supor daí que a carência concedida pelas instituições financeiras normais é bastante inferior àquela concedida pelo BNDES, tornando o viés da comparação entre os indicadores de inadimplemento do banco e das demais instituições irrisório.

Em relação ao que a unidade expôs no item 7, cabe o registro de que, de fato, a renegociação não posterga o inadimplemento, ao contrário, ela **retira o beneficiário da condição de inadimplente**, com isso melhorando o indicador de inadimplemento, conforme abordagem do Fato. Daí a razão de a análise isolada do referido indicador não autorizar conclusões sobre qualidade.

Tendo em vista que no Fato apontamos para o risco de sobreutilização do expediente de renegociação, a unidade acrescentou em sua resposta ser impraticável o enviesamento de indicadores. Para analisar a assertiva, é preciso conhecer alguns detalhes.

Conforme visto, desde 2014, o indicador “Qualidade Relativa da Carteira de Crédito” é utilizado no cálculo da PLR dos funcionários do banco. A meta desse indicador é estabelecida como um valor superior a 100%. Como em 2016 a meta foi de 105,5%, a proporção de créditos AA a C na carteira do BNDES deveria ser 5,5% superior à proporção de créditos AA a C na carteira do SFN (BNDES incluído). Para o BNDES, o indicador superior a 100% reflete uma qualidade de carteira superior à do SFN.

Uma ressalva sobre essa interpretação do BNDES é necessária. No processo de análise de crédito do banco, pode ocorrer de uma operação ser classificada como de alto risco de crédito (nível E, por exemplo) e ter o *rating* convertido para AA (risco teórico nulo, risco “bom”) tão somente em virtude de uma garantia prestada pela União, como um aval.

***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***

***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***<sup>68</sup>

***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***

Note-se ainda que a prestação de garantia pela União, em algumas situações, pode ser condição necessária e suficiente para a concessão do crédito. Em outras palavras, sem a garantia da União, a operação no BNDES não se viabilizaria. Portanto, quando a União garante operações de beneficiários do banco, não somente o corpo funcional se beneficia por meio da melhora do indicador “Qualidade Relativa da Carteira de Crédito”, mas também com o aumento de receita decorrente do retorno de operações de crédito.

Retomando o tema do indicador usado no cálculo da PLR, verifica-se que a sistemática de apuração da PLR é basicamente a seguinte: quanto maior o indicador, maior é participação nos

---

<sup>66</sup>Planilha “Operações contratadas na forma direta e indireta não automática (2002 a novembro de 2017)”, disponível na Central de Downloads do banco.

<sup>67</sup>Série 20856 - Prazo médio das concessões de crédito com recursos livres - Pessoas jurídicas – Total (SGS/BCB).

<sup>68</sup>***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***



lucros a ser obtida por cada empregado (limitada a 4,5 salários). **Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.**

Esse estímulo traz à tona duas discussões: a primeira, que não será abordada neste trabalho, refere-se à concentração em riscos “bons”, que tende a igualar o BNDES a instituições privadas e a afastá-lo de sua missão institucional; a outra aborda o regramento aplicável à classificação de riscos de renegociadas.

A Resolução CMN nº 2.682/99 determina níveis mínimos de risco que as instituições financeiras devem respeitar, por faixa de atraso, ao classificar suas operações:

**Risco mínimo segundo atraso  
(Res. CMN 2.682/99)**

Atraso (dias)	Risco mínimo
15 a 30	B
31 a 60	C
61 a 90	D
91 a 120	E
121 a 150	F
151 a 180	G
181 +	H

A norma do CMN também dispõe (art. 8º) que a operação renegociada deve ser mantida, no mínimo, no mesmo nível de risco em que estiver classificada, observado que aquela registrada como prejuízo deve ser classificada como de risco nível H, e admite (§ 1º) a reclassificação para categoria de menor risco, com base em critérios discricionários.

**Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.**

**Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.**

Ao fim do item 7, o BNDES relaciona diversas informações que ele divulga, seja por motivação legal ou por um compromisso de transparência. É inegável que o site do BNDES passou a dispor de uma rica quantidade de informações, que ajudam tanto a sociedade a julgar a atuação do banco, quanto o controle interno a exercer seu papel de avaliação.

Como informações que ela já divulga, a unidade listou o índice de renegociação, o percentual provisionado, o valor de créditos baixados e o percentual da carteira por faixas de risco. Entre as informações apuradas e não divulgadas, estão o índice de clientes reestruturados, o índice de inadimplência ampliado (inclui debêntures) e o cheio (que vai ao encontro da discussão aqui travada, por incorporar os créditos baixados) e índices de cobertura.

Ressalvamos que a análise empreendida por esta equipe nos documentos públicos do BNDES não permitiu identificar a divulgação sistemática do índice de renegociação.

Com base na resposta do banco, portanto, verifica-se que ele afere o inadimplemento por meio de três indicadores:

**Indicadores de inadimplemento**

Indicador	Inadimplemento aferido	Divulgado?
Índice de inadimplência	. Operações de crédito . Operações de repasse	Sim
Índice de inadimplência ampliado	. Operações de crédito . Operações de repasse . Debêntures . Direitos recebíveis . Venda a prazo de TVM	Não
Índice de inadimplência cheio	. Operações de crédito . Operações de repasse	Não



Indicador	Inadimplemento aferido	Divulgado?
	. Créditos baixados	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Em sua conclusão, o banco concorda com a divulgação do indicador adicional aqui proposto, em complemento às informações prestadas atualmente.

Diferentemente da proposta constante do último parágrafo do item 4 da resposta do BNDES, o novo indicador deve (i) considerar o arrasto das parcelas a fim de possibilitar a comparação com o indicador do SFN; e (ii) expurgar de sua aferição as operações em carência de juros e de principal, pelos motivos já apresentados nesta análise.

Vale ressaltar que a presente constatação possui o objetivo de prover o público-alvo de uma informação fidedigna a respeito do inadimplemento do BNDES. Conforme apontado pelo banco, ele de fato divulga o saldo inadimplente da carteira de operações diretas em suas demonstrações financeiras, porém além de essa informação não possuir a mesma concisão e alcance de um indicador, o banco ostensivamente apresenta seu atual indicador de inadimplemento como uma evidência da qualidade de sua carteira. Ocorre que essa associação não é apropriada, uma vez que baixos índices de inadimplemento simultâneos a altos volumes de renegociações, reestruturações, cessões e baixas de crédito podem revelar problemas na gestão da carteira, consoante a presente análise.

Sobre o tema, é preciso lembrar ainda que o BNDES também promove financiamento por meio da aquisição de debêntures “Produto BNDES Debêntures Simples em Ofertas Públicas”, de modo que a divulgação do indicador que incorpora também o inadimplemento de debêntures é desejável, e vai ao encontro do disposto na Carta Circular nº 3.819, de 4/5/2017, do Banco Central do Brasil, que atualizou o leiaute do documento 3040 do SCR.

Há um segundo objetivo nessa constatação, que é de caráter financeiro. Conforme visto, o índice de inadimplemento era utilizado, em lugar do atual “Qualidade Relativa da Carteira de Crédito”, como insumo para o cálculo da PLR. Assim, um índice de inadimplemento do BNDES menor que o índice do SFN era, até 2014, uma das causas para o pagamento de PLR e RVA a empregados e administradores no banco.

***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***

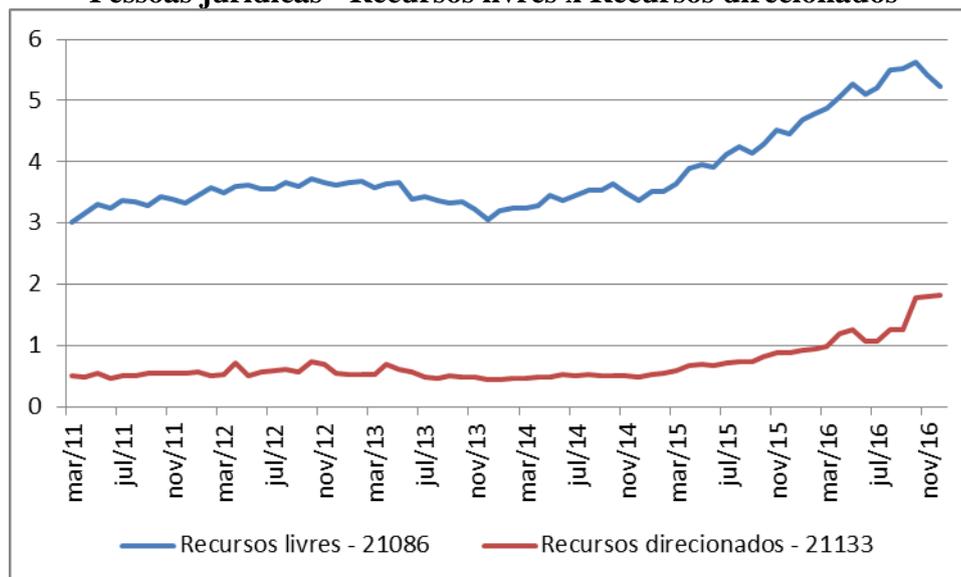
Nesta análise, identificou-se que o inadimplemento do BNDES é historicamente baixo (embora ela possa até ser maior que o das demais instituições financeiras, como sucedeu em 2016). Vale observar que o mesmo fenômeno é observado nos demais ramos do crédito direcionado.

Veja-se a comparação entre as séries 21086 (inadimplemento em recursos livres<sup>69</sup> - PJ - total) e 21133 (inadimplemento em recursos direcionados - PJ - total), no período de março de 2011 (primeiro mês disponível) a dezembro de 2016:

<sup>69</sup> Recursos livres correspondem aos contratos de financiamentos e empréstimos com taxas de juros livremente pactuadas entre instituições financeiras e mutuários (taxas de mercado). Nas operações livres, as instituições financeiras têm autonomia sobre a destinação dos recursos captados no mercado.



**Inadimplemento (%)**  
**Pessoas jurídicas - Recursos livres x Recursos direcionados**



Fonte: SGS/BCB.

A figura acima demonstra, para o período considerado, que o nível de descumprimento com recursos direcionados em pessoas jurídicas é aproximadamente um terço do nível de recursos livres para o mesmo grupo de pessoas. Vale a pena detalhar essa análise. O SGS dispõe de um grupo específico de séries de inadimplemento em operações com recursos direcionados para pessoas jurídicas, conforme o quadro a seguir:

**SGS - Séries de inadimplemento em operações com recursos direcionados - Pessoas jurídicas**

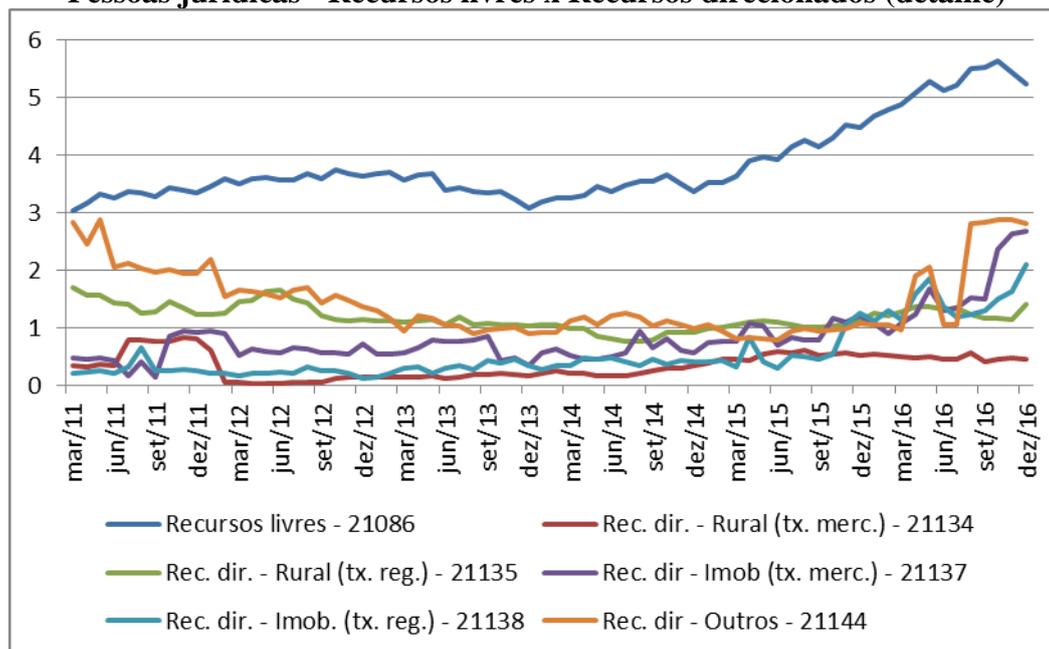
Séries		Código no SGS
<b>Rural</b>	Taxas de mercado	21134
	Taxas reguladas	21135
	Total	21136
<b>Imobiliário</b>	Taxas de mercado	21137
	Taxas reguladas	21138
	Total	21139
<b>BNDES</b>	Capital de giro	21140
	Financiamento de investimentos	21141
	Financiamento agroindustrial	21142
	Total	21143
<b>Outros</b>		21144

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

A fim de expurgar da análise eventual efeito que os dados do BNDES podem causar na série de créditos direcionados, comparamos a série 21086 (inadimplemento em recursos livres - PJ - total) somente com as séries de pessoas jurídicas Rural (taxas de mercado e reguladas), Imobiliário (taxas de mercado e reguladas) e Outros:



**Inadimplimento (%)**  
**Pessoas jurídicas - Recursos livres x Recursos direcionados (detalhe)**

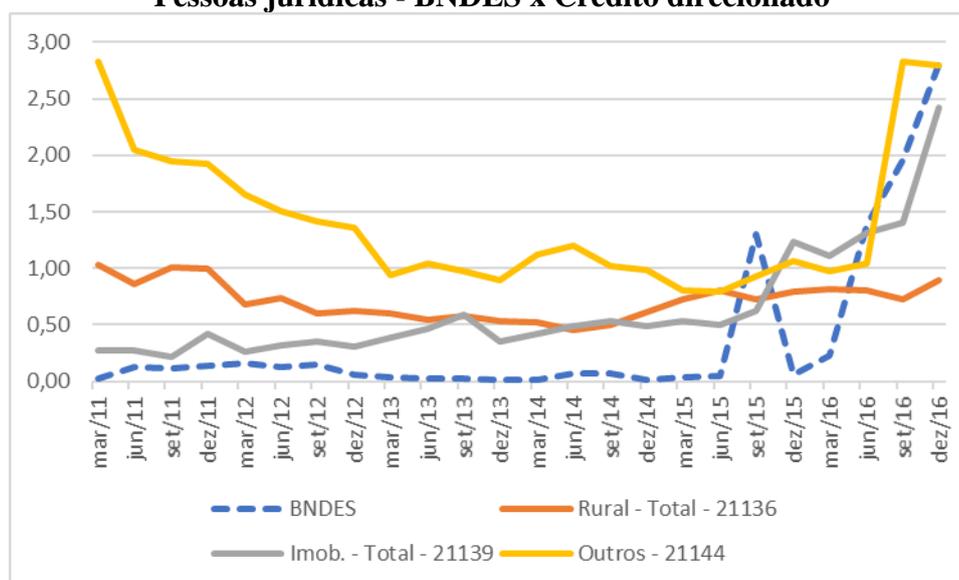


Fonte: SGS/BCB.

Desse modo, o menor inadimplimento no crédito direcionado pode ser constatado para qualquer um dos ramos desse segmento disponíveis no SGS.

Considerando-se essa exposição, conclui-se que o BNDES deve comparar seus indicadores de inadimplimento não com as séries de inadimplimento total, e sim com as séries de inadimplimento em crédito direcionado. O gráfico a seguir, que compara o indicador de inadimplimento do BNDES com os demais segmentos de crédito direcionado, mostra que o inadimplimento do banco, em diversos momentos, é superior ao inadimplimento dos demais segmentos (observe-se que o indicador do banco utilizado para a confecção do gráfico é aquele que contém operações diretas e repasses; a utilização do indicador proposto neste relatório ressaltaria o maior inadimplimento no BNDES em alguns períodos):

**Inadimplimento (%)**  
**Pessoas jurídicas - BNDES x Crédito direcionado**



Fonte: SGS/BCB e planilha *Séries+históricas\_Dez.2016.xlsx*, disponível no site do banco.



Veja-se, nesse sentido, que a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), durante as discussões que antecederam o acordo de PLR de 2017 do BNDES, reconheceu que o indicador “Qualidade relativa da carteira de crédito” não impõe desafios ao corpo funcional:

*“[...] o risco do BNDES é, historicamente, menor do que o risco do mercado, portanto entende-se que a questão é acompanhada e gerenciada internamente, sugerindo que esse indicador não traz desafios adequados para que o corpo funcional venha a atuar de forma mais firme do que usualmente já o faz.”<sup>70</sup>*

Entendemos, portanto, que a unidade auditada deve comparar seu indicador de inadimplemento com o indicador que afira o inadimplemento de contratos congêneres, quais sejam, contratos que veiculem recursos direcionados, de modo que o banco possa efetivamente mensurar o esforço de seu corpo funcional na obtenção de elevados níveis de classificação de risco na carteira, caso assim preconize a estratégia institucional.

Repise-se, por fim, que o leiaute do documento 3040 foi atualizado pelo BCB por intermédio da Carta Circular nº 3.819/2017. Desse modo, as instituições financeiras devem informar ao Banco Central suas operações classificadas como *ativo problemático*, que é definido pelo art. 24 da Resolução CMN nº 4.557/2017:

*“[...]Art. 24. Para fins do gerenciamento do risco de crédito, a exposição deve ser caracterizada como ativo problemático quando verificado pelo menos um dos seguintes eventos:  
I - a respectiva obrigação está em atraso há mais de noventa dias;  
II - há indicativos de que a respectiva obrigação não será integralmente honrada sem que seja necessário recurso a garantias ou a colaterais[...]”.*

Vê-se, portanto, que o conceito de inadimplemento é englobado pelo de ativo problemático, que já é acompanhado pelo Relatório de Estabilidade Financeira elaborado pelo BCB. A divulgação de um indicador de ativos problemáticos pelo BNDES complementa seu compromisso de transparência e adiciona um elemento importante (expectativa de inadimplemento) à análise da gestão de risco praticada pelo banco.

Por fim, tratamos das manifestações complementares ao Relatório Preliminar apresentadas pelo BNDES por meio da Nota Conjunta AC/SUP nº 06/2018 e AGR/SUP nº 04/2018, de 21/02/2018.

No que concerne à Recomendação nº 1 (comparação com recursos direcionados), verificam-se as seguintes afirmações da unidade: “o indicador proposto carece dos requisitos de significância, validade e comparabilidade, não agregando, pelo contrário, retirando qualidade à análise” e, ao fim das considerações sobre a recomendação em questão, “o indicador de inadimplemento total, revela-se, portanto, um referencial, ainda que imperfeito, de melhor qualidade que o proposto alternativamente pela CGU”.

Em relação as essas afirmações, esclarece-se de plano que a recomendação em questão não propõe a criação de um indicador, e sim a comparação dos indicadores e séries de inadimplemento do BNDES com os indicadores e séries de inadimplemento de crédito direcionado, pelos motivos já expostos no Fato. Adicionalmente, remete-se às explicações do Fato que demonstram que o indicador em uso no banco efetivamente não afere o real inadimplemento de suas operações.

As séries de crédito direcionado referidas na recomendação, com efeito, são aquelas de crédito imobiliário e rural, porém, diferentemente do que aponta a unidade, esses ramos possuem diversas afinidades com as operações do banco, conforme se depreende da própria argumentação do banco.

Aduz o BNDES que o crédito imobiliário é caracterizado por “elevada segurança jurídica e liquidez de garantias, diferenciando-se bastante de diversas modalidades de crédito operadas pelo BNDES”. De fato, a presença de certos institutos no financiamento imobiliário, v.g. a alienação fiduciária e a hipoteca, conferem a esse tipo de contrato maior segurança e liquidez.

---

<sup>70</sup> Nota Técnica nº 18161/2016-MP.



Não se olvide, contudo, que tais espécies de direitos reais de garantia são também instituídas pelo BNDES em suas operações, conforme se depreende de sua Cartilha de Garantias. Mas é fundamental lembrar que o BNDES dispõe ainda, em suas operações diretas, de uma espécie de garantia muito mais segura que aquelas useiras no crédito imobiliário, qual seja, a garantia ou aval da União e de seus fundos e entidades. E nas operações indiretas, o risco também é bastante reduzido, tendo em vista a natureza do contrato de repasse, conforme demonstrado no Fato.

Portanto, se algum óbice existe para a comparabilidade proposta pela equipe, ele se reflete no menor risco incorrido pelo BNDES em relação a todo o SFN, e não, conforme pretendeu demonstrar a unidade, no maior risco que ela supostamente correria.

Nesse sentido, verificam-se outras vantagens concedidas ao BNDES que lhe garantem incorrer em menos riscos que o mercado: a unidade não atua em mercado concorrencial, entre vários outros motivos, porque possui meta de rentabilidade sobre o patrimônio líquido inferior à das instituições do SFN; possui esforço de captação praticamente inexistente, uma vez que mais de 90% de seu *funding* é formado não em função de seu negócio, e sim em decorrência da imposição de normas constitucionais (FAT) e legais (saldos com o Tesouro – transações entre partes relacionadas).

Sobre o crédito rural, a própria manifestação do BNDES revela as semelhanças com suas próprias operações de crédito.

Em primeiro lugar, note-se que o banco também atua no crédito rural, o que já representa um motivo inaugural a justificar a comparação do inadimplemento do BNDES com as séries de crédito direcionado. Além disso, assim como o crédito rural, os financiamentos do BNDES caracterizam-se por renegociações e por subsídios, com uma diferença fundamental: as renegociações empreendidas pelo BNDES são realizadas administrativamente, sem autorização legal específica, o que confere a tal procedimento menor transparência.

Além disso, reiteramos o fato de que os créditos imobiliário e rural são congêneres ao do BNDES: possuem garantias também adotadas pelo banco, são espécies de crédito direcionados, assim como o é o crédito subsidiado pelo banco, e são maciçamente celebrados por instituições oficiais, como o banco.

Vale ressaltar que, durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, houve consenso sobre a imperfeição do atual indicador de inadimplemento do banco: a comparação do indicador do banco, por exemplo, com bancos comerciais, que respondem por grande parcela do mercado, não se mostra adequada, pois, por captarem depósitos à vista, sujeitam-se inclusive a risco sistêmico, o que não acontece com o BNDES.

Observe-se que o banco já havia se manifestado nesse sentido (Nota Conjunta SUP/AC 01/2018, ACO 02/2018, AEX 06/2018 e SUP/AGR 02/2018, de 12/01/2017): segundo o BNDES, em virtude de ele possuir “*características únicas no SFN, não há nenhuma entidade com a qual ele possa comparar seus indicadores*”, de modo que o indicador do SFN “*é a melhor informação disponível para esta finalidade*”. Identificamos aí uma contradição – se os indicadores do BNDES são incomparáveis com o de cada instituição individual do SFN, segue que seus indicadores não de ser incomparáveis com estatísticas agregadas relativas a essas mesmas instituições.

Assim, não é possível concluir que o atual indicador de referência se assemelhe “*mais à complexidade de operações realizadas pelo BNDES*”, uma vez que o fato de possuir “*uma gama maior de setores e modalidades de crédito*” é justamente o motivo que aumenta as chances de erros de interpretação na comparação.

Diante do exposto, reforça-se a necessidade de o BNDES comparar seus indicadores de inadimplemento com o inadimplemento em recursos direcionados.

No que concerne à Recomendação nº 2 (divulgação de indicador de inadimplemento exclusivo para operações diretas), a manifestação do banco reitera argumentos já apresentados e analisados na resposta anterior, de modo que não se demonstrou que o indicador proposto seria inconsistente. Viu-se que o único fato não apresentado anteriormente pelo banco destaca que o expurgo das operações possuiria um alto custo.



Sobre o assunto, é necessário apontar que não foram apresentadas evidências do volume desses custos. Além disso, há que se obterem ajustes em sistemas, especialmente simples acréscimos em relatórios, fazem parte da rotina institucional de qualquer órgão ou entidade que possua alta dependência de recursos tecnológicos, não se identificando, assim, óbice relevante para a centralização, em sistemas, de informações relevantes, às quais a recomendação busca jogar luz. Ressalte-se que tal recomendação configura também uma oportunidade de geração de dados que podem auxiliar a administração do BNDES a avaliar a integridade das renegociações empreendidas por suas áreas de negócio.

Em relação às informações sobre o impacto de garantias da União nas classificações de risco da carteira do BNDES, é preciso deixar claro que não se identificou o descumprimento à Resolução CMN nº 2.686/99, e sim o fato inegável de que parte significativa do lucro do BNDES decorre não de seu esforço, mas de operações cobertas por garantias prestadas pela União.

Veja-se que o próprio banco reconhece que parte de seu lucro somente ganha existência em função da constituição de garantias, que “*é aspecto fundamental da viabilidade da operação e pode assegurar a concessão financiamento nas situações, por exemplo, em que a classificação de risco inabilitaria o devedor de tomar o crédito*”, o que é particularmente verdadeiro no caso de garantias e avais prestados pela União.

Quanto ao posicionamento do banco em relação à concessão de aval pela União e a consequente transferência de risco ruim do BNDES para a União, entendemos que a manifestação não afasta o fato de que efetivamente o corpo funcional do banco se beneficia da ação garantidora de seu controlador, pelo menos nos casos em que o risco calculado pelo BNDES é igual ou inferior àquele calculado pelo STN.

#### ***Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011.***

Quanto à informação de que o índice apurado para os anos de 2014 e 2015 não oscilou significativamente, a ponto de ocasionar uma deterioração em seus números, trata-se de informação que, em tese, não estava disponível à época da definição das metas. Além disso, em 2016, houve, sim, significativo aumento no índice de inadimplemento, como demonstrado neste relatório.

No que concerne às informações do banco sobre os documentos 3040 e 3050, verificamos que elas não se contradizem ao que foi apresentado no Fato, que se limitou a concluir que os conceitos de carteira ativa e de carteira de crédito não incorporam repasses interfinanceiros – em que pese o documento 3040 mencione tais operações.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Ao divulgar indicadores de inadimplemento, o BNDES deve compará-los aos indicadores de inadimplemento de recursos direcionados disponíveis no SGS/BCB.

Recomendação 2: Divulgar indicador de inadimplemento exclusivo para operações diretas (o indicador deve considerar o arrasto das parcelas, a fim de possibilitar a comparação com os indicadores de inadimplemento de recursos direcionados do SFN, e expurgar de sua aferição as operações em carência de juros e de principal).

Recomendação 3: Divulgar o índice de renegociação a fim de permitir a contextualização do indicador de inadimplemento.

Recomendação 4: Avaliar a divulgação de indicadores (i) de inadimplemento que incorporem o inadimplemento de debêntures detidas pelo banco e o volume de créditos baixados, (ii) de proporção de ativos problemáticos e de (iii) clientes reestruturados.

Recomendação 5: Desenvolver um indicador que meça o inadimplemento sobre a carteira renegociada por atraso, avaliando sua futura divulgação.

*(Informações suprimidas por solicitação do BNDES em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011)*





# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:**201701442

**Unidade(s) Auditada(s):**Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**Ministério Supervisor:**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**Município (UF):**Rio de Janeiro(RJ)

**Exercício:**2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no relatório de auditoria anual de contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e às atividades examinadas e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:
  - Insuficiência dos controles instituídos pelo BNDES para mitigar o risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito (item 1.1.1.5)
  - Indicador de inadimplemento - Ausência dos requisitos de validade, completude e comparabilidade (item 1.1.2.1)
4. Nesses casos, conforme consta no relatório de auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.
5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.
6. Ressalta-se que, dentre os responsáveis certificados por regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Rio de Janeiro – RJ, 23 de fevereiro de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida por:

---

Superintendente da Controladoria-Regional da União no Estado do Rio de Janeiro



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201701442

**Unidade Auditada:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**Ministério Supervisor:** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

**Município/UF:** Brasília - DF

**Exercício:** 2016

**Autoridade Supervisora:** Dyogo Henrique de Oliveira

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria:

2. O BNDES é uma empresa pública federal controlada integralmente pela União, cuja missão é *“promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”*. De acordo com o Relatório Anual do Banco, em 2016, foram desembolsados R\$ 88,3 bilhões em 597.565 operações com 144.912 clientes. Segundo o Banco, em 2016, a inadimplência alcançou 2,81% do crédito concedido. O BNDES explica que, *“apesar dessa taxa ser superior à observada no fim de 2015, ainda está 0,9 ponto percentual abaixo da taxa do Sistema Financeiro Nacional, que alcançou 3,71% no período”*.

3. A avaliação da gestão do Banco referente ao exercício de 2016 abarcou, especialmente, o seguinte escopo acordado com o Tribunal de Contas da União: (i) o mapeamento e a análise das operações de crédito em atraso, das garantias e das situações de renegociação; e (ii) a verificação das ações adotadas pelo BNDES para garantir que os seus mutuários estejam aplicando o Pronunciamento Técnico CPC nº 07, que trata de subvenção e assistência governamentais. Registra-se que, conforme explicitado na parte introdutória do relatório de auditoria, a disponibilização intempestiva de documentos e de informações pelo Banco impactou a extensão e a profundidade dos exames realizados.

4. Em relação às operações de crédito em atraso e às renegociações, a equipe de auditoria verificou que o montante de créditos renegociados pelo BNDES aumentou de R\$ 12,0 bilhões em 2015 para R\$ 39,4 bilhões em 2016<sup>71</sup>. Identificou-se que, em 2016, (a) dos 87 contratos que tiveram o fechamento da renegociação

---

<sup>71</sup> Esse valor já expurga o erro de aproximadamente R\$ 9,5 bilhões, relatado no item 1.1.1.3 do Relatório de Auditoria.

no exercício em análise, os 15 maiores clientes beneficiados, considerando operações de crédito e repasse, corresponderam a 85,1% do valor total renegociado; e (b) as renegociações se concentraram nas tipologias: dilatação de prazos e alteração das taxas.

5. Nesse contexto, a equipe de auditoria realizou uma profunda revisão do indicador de inadimplemento do BNDES, indicador este apontado pelo Banco como uma evidência da alta qualidade e boa gestão de sua carteira (vide o § 2º deste Parecer). Foi constatada a ausência dos requisitos de validade, completude e comparabilidade para tal indicador, cuja causa decorre da ausência de tratamento das atipicidades que permeiam as operações de crédito realizadas pelo Banco.

6. Por entender que o atual indicador de inadimplemento do Banco, quando observado isoladamente, pode enviesar a conclusão do usuário da informação, a equipe de auditoria recomendou ao BNDES que (a) ao divulgar indicadores de inadimplemento, realize a comparação com os indicadores de inadimplemento de recursos direcionados disponíveis no SGS/BCB; (b) divulgue indicador de inadimplemento exclusivo para operações diretas; (c) divulgue os índices de renegociação, a fim de permitir a contextualização do indicador de inadimplemento; (d) avalie a divulgação de indicadores (i) de inadimplemento que incorporem o inadimplemento de debêntures detidas pelo banco e o volume de créditos baixados, (ii) de proporção de ativos problemáticos e (iii) de clientes reestruturados; e (e) desenvolva um indicador que meça o inadimplemento sobre a carteira renegociada por atraso, avaliando sua futura divulgação.

7. Ainda, no que concerne às operações de crédito em atraso e às renegociações, a equipe de auditoria revisou o arcabouço normativo aplicável à gestão das garantias no âmbito do Banco, não tendo encontrado deficiências relevantes. Sobre a gestão das garantias, a equipe de auditoria salientou que as garantias soberanas - uma das atipicidades presente no crédito concedido pelo BNDES - respondem por 27% da carteira de operações diretas do Banco, com a cobertura de até 100% do saldo devedor. Foi ponderado pela equipe de auditoria que um dos efeitos da utilização da garantia soberana pelo BNDES é a elevação do resultado (lucro) da instituição, tendo em vista que a elevação da classificação de risco decorrente da existência de uma garantia forte reflete em uma menor provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa.

8. No que toca à aplicação do CPC 07, a equipe de auditoria e os técnicos do BNDES não chegaram a um consenso acerca da aplicabilidade da norma contábil aos financiamentos concedidos pelo Banco. Por um lado, o BNDES defendeu que a leitura integrada do CPC nº 07 e do anexo de perguntas e respostas do CPC nº 12 permite concluir que, para fins contábeis, os empréstimos concedidos pelo Banco em TJLP não se enquadram no conceito de “subvenção governamental”. Por outro, a equipe de auditoria ponderou que (i) a argumentação do Banco sucumbe em casos como o do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, em que foram utilizadas taxas de juros inferiores à TJLP, e (ii) o Banco afasta toda a essência contábil e o racional principiológico dos Pronunciamentos Contábeis com base em uma citação da seção de “perguntas e respostas” do CPC nº 12.

9. A despeito do dissenso relatado no parágrafo anterior, que deverá ser oportunamente submetido ao regulador contábil, a equipe de auditoria entendeu que o BNDES deveria, ainda que não seja pela exigência

da aplicação do CPC nº 07 pelos seus mutuários, avançar no sentido de mitigar o risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito. Observou-se, inclusive, que o Banco, mesmo que de forma insuficiente, já possuía normativos nesse sentido. Diante disso, recomendou-se ao BNDES que avaliasse a possibilidade de incluir em seus futuros contratos de concessão de crédito cláusula específica destinada ao reconhecimento e tratamento do valor de subvenção governamental decorrente das operações de crédito e repasse do Banco, impedindo que este valor seja distribuído ou de qualquer forma repassado pelo mutuário a seus sócios ou acionistas.

10. Sobre as recomendações do Plano de Providências Permanente, verificou-se que, entre as 63 recomendações analisadas no âmbito da presente auditoria, 26 foram atendidas, permanecendo 37 em monitoramento (60,32%). As recomendações pendentes de atendimento indicam a insuficiência das medidas corretivas adotadas pela instituição sobre os seguintes temas: (i) avaliação da efetividade dos projetos apoiados pelo BNDES, incluindo a atividade de acompanhamento; (ii) necessidade de ampliação das políticas de transparência ativa da instituição; e (iii) insuficiência das medidas de controle adotadas para o tratamento prévio do resultado passível de distribuição aos empregados no Programa de Participação de Lucros e Resultados.

11. Quanto à qualidade dos controles internos, além das fragilidades já relatadas ao longo deste Parecer, os exames realizados indicaram que o processo de prestação de contas do Banco carece de melhorias, em termos de fluxo de aprovação e de completude das informações exigidas pelo órgão de controle externo.

12. Como evento subsequente relevante e que demandará esforço de reorganização do Banco, cabe citar a aprovação da Lei nº 13.843/2017. De acordo com a nova legislação, a partir de 1º de janeiro de 2018, o custo das operações de crédito concedidas pelo BNDES que tenham como *funding* os recursos do PIS-PASEP, FAT e FMM passa a ser a Taxa de Longo Prazo – TLP, composta pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e por taxa de juros prefixada, estabelecida em cada operação de financiamento, de acordo com o rendimento das Notas do Tesouro Nacional – Série B - NTN-B para o prazo de cinco anos.

13. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º, da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13, da IN/TCU nº 63/2010, e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 28 de fevereiro de 2018.

Diretor de Auditoria de Estatais