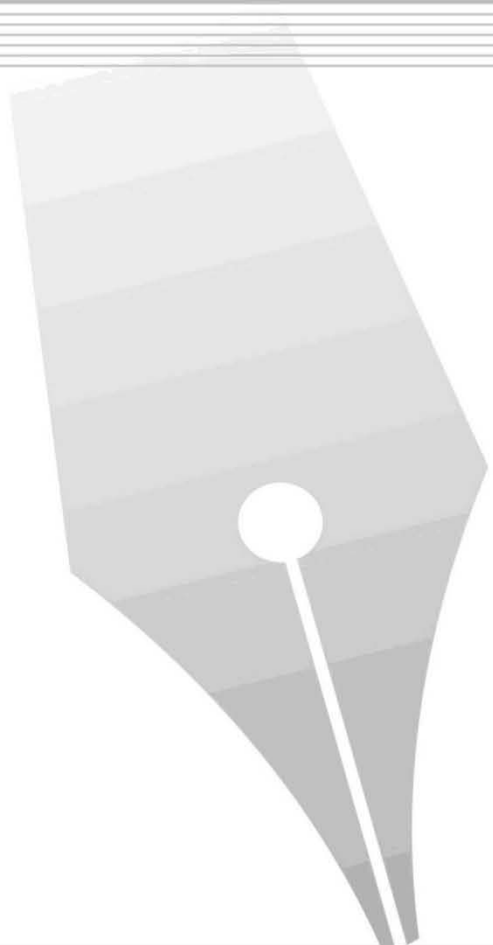


Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



**FINANCIAMENTOS ÀS EXPORTAÇÕES  
PELO BNDES: das Indústrias aos  
Serviços de Engenharia**

Fernando Álvares Correia Dias

Textos para Discussão

172

Abril/2015

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

#### Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

DIAS, F. A. C. **Financiamentos às Exportações pelo BNDES: das Indústrias aos Serviços de Engenharia.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2015 (Texto para Discussão nº 172). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 9 Abr. 2015.

## SUMÁRIO

1	POLÍTICAS DE APOIO ÀS EXPORTAÇÕES.....	6
2	CARACTERÍSTICAS DOS FINANCIAMENTOS ÀS EXPORTAÇÕES PELO BNDES .....	8
3	EVOLUÇÃO DOS FINANCIAMENTOS NO PERÍODO DE 1998 A 2014 .....	10
4	O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL .....	14



## **FINANCIAMENTOS ÀS EXPORTAÇÕES PELO BNDES: DAS INDÚSTRIAS AOS SERVIÇOS DE ENGENHARIA**

*Fernando Álvares Correia Dias<sup>1</sup>*

O propósito desse estudo é mostrar as características atuais e a evolução dos financiamentos às exportações pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no período de 1998 a 2014, para o qual há dados disponíveis no *site* do Banco na internet.

Os financiamentos do BNDES a obras de infraestrutura em outros países, especialmente da América Latina e África, ganharam destaque na imprensa e no Congresso Nacional.

Em janeiro de 2014, foi noticiada a inauguração, pela Presidente Dilma Rouseff, da primeira fase do Porto de Mariel na República de Cuba. Esse empreendimento obteve financiamento brasileiro, por meio do BNDES, no valor de US\$ 802 milhões, e está prevista nova liberação na segunda fase no valor de US\$ 290 milhões.

Em fevereiro de 2015, foi noticiado que construtoras brasileiras que atuam na Guiné Equatorial patrocinaram a agremiação Beija Flor, vencedora do desfile de escolas de samba do Rio de Janeiro. Tais empresas atuam no país africano por meio de financiamentos proporcionados pelo BNDES.

O Governo Federal tem tratado esses financiamentos de forma pouco clara, até como secretos, o que levanta muitas dúvidas sobre as operações. Aparentemente, trata-se de operações de financiamento externo vinculadas à exportação de bens e serviços, envolvendo muitas vezes grandes empresas nacionais.

Cabe esclarecer que o BNDES tradicionalmente concede financiamentos a exportações de empresas brasileiras. Trata-se de política industrial que visa o desenvolvimento das empresas nacionais e o aumento das exportações. Podemos citar

---

<sup>1</sup> Economista (UnB). Especialista em Política Econômica (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal, na área de Políticas Econômicas e Finanças Públicas. Correio Eletrônico: fernando.dias@senado.leg.br.

aqui, por exemplo, o financiamento da exportação de aviões da Embraer S.A. para os Estados Unidos, de ônibus da Marcopolo S.A. para a Argentina etc.

O BNDES também concede financiamentos para a exportação de bens e serviços de engenharia de empresas brasileiras para obras de infraestrutura. Podemos citar aqui, por exemplo, a construção de estradas pela Norberto Odebrecht S.A. em Angola, do Metrô de Caracas pela mesma empresa na Venezuela etc. Como veremos, essa modalidade de financiamento cresceu significativamente a partir de 2007.

Na primeira parte deste trabalho, mostraremos a importância das políticas de apoio às exportações, na segunda as características atuais dos financiamentos às exportações pelo BNDES. Na terceira, faremos uma análise da evolução dessas operações no período de 1998 a 2014. Por fim, faremos considerações sobre o papel do Congresso Nacional na definição e controle dessas políticas.

## **1 POLÍTICAS DE APOIO ÀS EXPORTAÇÕES**

A importância das exportações para o desenvolvimento econômico dos países é inegável. O aumento das exportações permite o crescimento do produto, do investimento, da renda e do emprego. Ademais, possibilita o equilíbrio do setor externo da economia, possibilitando o incremento das importações especialmente de bens de capital.

Os países que experimentaram maior crescimento econômico nas últimas décadas tiveram o comércio exterior como elemento central de suas estratégias de desenvolvimento. Por essa razão, os países dedicam atenção e prioridade crescente às suas políticas de apoio às exportações e à inserção competitiva de suas empresas na economia internacional.

O Brasil tem adotado políticas de apoio às exportações, ao longo das últimas décadas, por meio da atuação de suas agências financeiras, em especial, o Banco do Brasil e o BNDES. Já nas décadas de 70 e 80, financiou com recursos orçamentários a aquisição de bens e serviços para os países do continente africano, da América Latina e do Oriente Médio.

Essa política certamente foi positiva, permitindo não apenas o aumento da produção, renda e emprego, mas também o desenvolvimento de nossa organização produtiva e da tecnologia nacional. Essas ações contribuíram também para aumentar a inserção do Brasil na economia mundial e, ademais, serviram a propósitos estratégicos e geopolíticos.

A maior parte desses financiamentos foi realizada com recursos do extinto Fundo de Financiamento às Exportações (FINEX), que passaram a integrar o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), conforme dispôs a Lei nº 8.187, de 1º de junho de 1991.

Atualmente, o PROEX encontra-se regulado pela Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a concessão de financiamento vinculado à exportação de bens ou serviços nacionais. Essa Lei dispõe que o Tesouro Nacional poderá pactuar encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional, bem como, conceder ao financiador equalização suficiente com esse propósito.

Portanto, tais políticas têm um custo fiscal que deve ser considerado. Em 2014, o PROEX pagou despesas no valor de R\$ 1.047 milhões, dos quais R\$ 695 milhões correspondem a financiamentos e R\$ 352 milhões a subvenção econômica para equalização de taxa de juros. A segunda rubrica constitui despesa primária, portanto impactando o resultado fiscal do Governo Federal.

Não obstante, esse custo fiscal pode ser perfeitamente justificável pelo benefício que essa política proporciona, com o incremento da atividade econômica, do emprego e da arrecadação tributária.

Outro mecanismo de apoio às exportações consiste na prestação de garantias nas operações de seguro de crédito. Para tanto, foi criado o Fundo de Garantia a Exportação (FGE), por meio da Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, fundo contábil vinculado ao Ministério da Fazenda. Em 2014, o FGE pagou despesas no valor de apenas R\$ 148 mil na cobertura de garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito às exportações.

O BNDES é a principal agência responsável pela execução das políticas de apoio às exportações, podendo utilizar recursos próprios em operações com garantias. De acordo com o *site* do Banco na internet, o apoio do BNDES destinado à exportação de bens e serviços nacionais pode ser aplicado tanto na fase pré-embarque como na fase pós-embarque, a qual dispõe de duas modalidades:

*Supplier's credit*: a colaboração financeira consiste no refinanciamento ao exportador e ocorre por meio da apresentação ao BNDES de títulos ou documentos do principal e juros do financiamento concedido pelo exportador ao importador.

*Buyer's credit*: nessas operações, os contratos de financiamento são estabelecidos diretamente entre o BNDES e a empresa importadora, com interveniência do exportador. Nessa modalidade, podem ser clientes entidades de direito público ou privado estrangeiras sediadas no exterior, inclusive governos de outros países.

## 2 CARACTERÍSTICAS DOS FINANCIAMENTOS ÀS EXPORTAÇÕES PELO BNDES

No *site* do BNDES na internet<sup>2</sup>, estão disponíveis planilhas com as operações de financiamento às exportações, realizadas no período de janeiro de 1998 a dezembro de 2014. São as chamadas “contratações pós-embarque”, constituindo-se operações de apoio à comercialização de bens e serviços nacionais no exterior.

As planilhas trazem informações sobre o exportador, o mutuário e o projeto financiado. No entanto, em todos os casos, são omitidas informações absolutamente essenciais, como o valor e as condições das operações. Ademais, foram excluídas da listagem as contratações que permitiriam identificar o valor individual das operações, dado protegido por sigilo nos termos da Lei de Acesso à Informação.

As operações de financiamento às exportações, em 2014, somaram o valor de US\$ 2,04 bilhões. A Tabela 1 mostra os principais destinos das exportações financiadas:

**Tabela 1**  
**Financiamentos por Destino – 2014**

	<i>US\$ milhões</i>	
<b>Países</b>	<b>Valor (US\$)</b>	<b>Participação (%)</b>
Estados Unidos	976	48
Angola	349	17
Guatemala	111	5
Peru	97	5
Equador	93	5
Venezuela	78	4
Gana	62	3
Cuba	61	3
Moçambique	46	2
Argentina	40	2
Outros	127	6
<b>Total</b>	<b>2.040</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES. Elaborado pelo autor.

<sup>2</sup> [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Estatisticas\\_Operacionais/exportacao.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/exportacao.html)



Vê-se que, em 2014, o principal destino das exportações financiadas pelo BNDES foram os Estados Unidos, seguidos por Angola. Esses destinos representam 65% do total, sendo que os demais têm participação igual ou inferior a 5%.

Ao examinarmos as contratações com os Estados Unidos, vemos que as empresas com maior número de operações financiadas foram a Embraer S.A. (produtora de aviões) e as Indústrias Romi S.A. (produtora de máquinas-ferramenta). Provavelmente, tais contratações refletem a recuperação da economia norte-americana no ano passado.

Em relação às contratações com Angola, vemos que a quase totalidade das operações são de obras de infraestrutura, sendo que as empresas com maior número de operações financiadas foram as construtoras Norberto Odebrecht S.A. e Queiroz Galvão S.A.

A Tabela 2 mostra a distribuição das operações por categoria de uso:

**Tabela 2**  
**Financiamentos por Categoria de Uso – 2014**

<b>Categoria / Região</b>	<i>US\$ milhões</i>	
	<b>Valor (US\$)</b>	<b>Participação (%)</b>
Obras de infraestrutura – América do Sul	307	15
Obras de infraestrutura – Demais da América Latina	200	10
Obras de infraestrutura – África	445	22
Bens de capital – Todas as regiões	1.055	52
Outros setores – Todas as regiões	34	2
<b>Total</b>	<b>2.040</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES. Elaborado pelo autor.

Portanto, vemos que atualmente dos financiamentos às exportações pelo BNDES, aproximadamente, metade é relativa a bens de capital, a maior parte concentrada nos EUA, e metade a obras de infraestrutura, notadamente na África e América do Sul.

Por fim, a Tabela 3 informa a distribuição das operações por empresa, mostrando a grande concentração em operações da Embraer S.A. e Construtora Norberto Odebrecht S.A., que juntas respondem por nada menos que 91% do valor financiado:

**Tabela 3**  
**Financiamentos por Empresa – 2014**

*US\$ milhões*

<b>Empresa</b>	<b>Valor (US\$)</b>	<b>Participação (%)</b>
Embraer S/A	1.005	49
Construtora Norberto Odebrecht S/A	848	42
Construtora Andrade Gutierrez S/A	89	4
Construtora OAS S/A	35	2
Contracta Engenharia Ltda	9	0
John Deere Brasil Ltda	8	0
CNH Latin America Ltda	8	0
AGCO do Brasil Comércio e Indústria Ltda	7	0
Nigata Comércio Internacional Ltda	4	0
Kepler Weber Industrial S/A	4	0
Outros	23	1
<b>Total</b>	<b>2.040</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES. Elaborado pelo autor.

### **3 EVOLUÇÃO DOS FINANCIAMENTOS NO PERÍODO DE 1998 A 2014**

É interessante analisar a evolução dos financiamentos às exportações pelo BNDES, no período entre 1998 a 2014. O valor dos financiamentos tem se situado no patamar de US\$ 1 bilhão a US\$ 2,5 bilhões por ano. Note-se que os valores se referem aos desembolsos efetuados e não ao estoque dos financiamentos.

Para tanto, faremos a análise em dois períodos distintos. O primeiro, de 1999 a 2006, abrange o segundo mandato do Presidente FHC e o primeiro do Presidente Lula. De acordo com a maioria dos analistas, foi um período de orientação mais ortodoxa da política econômica.

O segundo período, de 2007 a 2014, abrange o segundo mandato do Presidente Lula e o primeiro da Presidente Dilma. Ainda de acordo com os analistas, foi um período de maior intervenção na economia. Caracterizou-se por políticas ativas de expansão do gasto público e do crédito, especialmente por meio dos bancos oficiais.

Esse período também teria se caracterizado por uma maior ideologização da orientação do governo federal, tanto no âmbito interno quanto externo.

Os dados para os dois períodos nos permitem chegar a conclusões interessantes sobre o direcionamento da política de aplicação dessa agência oficial de fomento.

A Tabela 4 mostra os principais destinos das exportações financiadas no período de 1999 a 2006:

**Tabela 4**  
**Financiamentos por Destino – 1999 – 2006**

	<i>US\$ milhões</i>	
<b>Países</b>	<b>Valor (US\$)</b>	<b>Participação (%)</b>
Estados Unidos	10.609	67
Países baixos	1.285	8
Equador	574	4
Argentina	532	3
República Dominicana	393	2
Polônia	320	2
Venezuela	275	2
Itália	256	2
Canadá	254	2
Chile	171	1
Outros	1.092	7
<b>Total</b>	<b>15.762</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES. Elaborado pelo autor.

Vê-se que, no período, o principal destino das exportações financiadas pelo BNDES foram os Estados Unidos com 67% do total, seguidos pelos Países Baixos com 8%. Se somarmos os demais países da América do Norte e Europa, chegamos à participação de 81% do financiamento total.

A Tabela 5 mostra a distribuição por categoria de uso no mesmo período:

**Tabela 5**  
**Financiamentos por Categoria de Uso – 1999 – 2006**

	<i>US\$ milhões</i>	
<b>Categoria / Região</b>	<b>Valor (US\$)</b>	<b>Participação (%)</b>
Obras de infraestrutura – América do Sul	876	6
Obras de infraestrutura – Demais da América Latina	297	2
Obras de infraestrutura – África	–	0
Bens de capital – Todas as regiões	14.466	92
Outros setores – Todas as regiões	123	1
<b>Total</b>	<b>15.762</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES. Elaborado pelo autor.

Vemos que, no período, dos financiamentos às exportações pelo BNDES 92% são relativos a bens de capital e apenas 8% relativos a obras de infraestrutura.

Passaremos agora a analisar os dados relativos ao período de 2007 a 2014. A Tabela 6 mostra os principais destinos:

**Tabela 6**  
**Financiamentos por Destino – 2007 – 2014**

	<i>US\$ milhões</i>	
<b>Países</b>	<b>Valor (US\$)</b>	<b>Participação (%)</b>
Angola	3.346	20
Estados Unidos	3.031	19
Argentina	2.754	17
Venezuela	1.672	10
República Dominicana	883	5
Cuba	766	5
Peru	524	3
Reino Unido	449	3
Espanha	388	2
México	354	2
Outros	2.189	13
<b>Total</b>	<b>16.356</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES. Elaborado pelo autor.

Salta aos olhos a redução da participação dos Estados Unidos que baixa de 67% para 19%. Também é notável a emergência de países como Angola, Argentina, Venezuela e Cuba. Angola, em especial, nem constava entre os 10 principais destinos, no período de 1999 a 2006, e passa a ser o principal destino das exportações financiadas pelo BNDES.

A Tabela 7 mostra a distribuição por categoria de uso no mesmo período:

**Tabela 7**  
**Financiamentos por Categoria de Uso – 2007 – 2014**

	<i>US\$ milhões</i>	
<b>Categoria / Região</b>	<b>Valor (US\$)</b>	<b>Participação (%)</b>
Obras de infraestrutura – América do Sul	3.840	23
Obras de infraestrutura – Demais da América Latina	1.609	10
Obras de infraestrutura – África	3.392	21
Bens de capital – Todas as regiões	7.412	45
Outros setores – Todas as regiões	104	1
<b>Total</b>	<b>16.356</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES. Elaborado pelo autor.

Também salta aos olhos a redução da participação de bens de capital que se reduz de 92% para 45%. Por outro lado, aumenta a participação de obras de infraestrutura de 8% para 54%.

Portanto, é inequívoca a reorientação da política de financiamentos às exportações do BNDES, com redução das indústrias de bens de capital, direcionadas majoritariamente aos EUA, e emergência de obras de infraestrutura, voltadas à África e América Latina.

Resta investigar as causas dessa mudança. Certamente, ela reflete em parte a perda de competitividade da indústria brasileira, cujas causas são conhecidas: crescimento do custo da mão de obra, deficiências na infraestrutura do país e aumento da carga tributária.

Outro fator importante seria a valorização da taxa real de câmbio. De acordo com dados do Banco Central, tomando-se por base o ano de 1999, o índice médio da taxa de câmbio real foi de 127,8 no período de 1999 a 2006, passando a 77,9 no período 2007 a 2014<sup>3</sup>.

Essa tendência também pode ser explicada, em certa medida, pela desaceleração econômica dos Estados Unidos no período, em função da crise financeira de 2008, da qual apenas em 2014 o país começou a mostrar sinais firmes de recuperação. Por outro, lado Angola tem mostrado um vigoroso processo de crescimento econômico, com base em investimentos em infraestrutura realizados pela China e outros países.

Considerando que a expansão das exportações tem como variável determinante o crescimento da demanda externa, vemos na Tabela 8 as taxas de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de Angola e dos Estados Unidos.

**Tabela 8**  
**Taxa de Crescimento Real<sup>1</sup> do PIB – 2007 – 2013**

*(Em %)*

Países	Anos						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Angola	23,2	13,8	2,4	3,5	3,9	5,2	5,1
Estados Unidos	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2

Fonte: ONU. Elaborado pelo autor.  
1: PIB a preços constantes de 2005.

<sup>3</sup> Índice da taxa de câmbio em relação ao dólar americano, deflacionado pelo IPCA, jun/1999=100.

Vê-se o impressionante crescimento de Angola em 2007 e 2008, que se reduziu nos anos seguintes, mas não foi afetado pela crise financeira internacional de 2008. Já os Estados Unidos foram bastante afetados pela crise econômica, o que se refletiu na forte queda do PIB em 2009, e passaram a se recuperar parcialmente a partir de 2012.

Além desses fatores de ordem econômica, a reorientação do financiamento poderia ser explicada também pela mudança da política externa do governo federal no período 2007 a 2014. A nova política caracterizou-se por maior ênfase nas relações com países da África, especialmente Angola, e da América Latina, com destaque a países da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA)<sup>4</sup>.

Essa reorientação da política externa se refletiu na atuação do BNDES. O financiamento a obras de infraestrutura em países da América Latina e África tem sido apontado como um importante vetor de atuação do Governo Federal no campo externo e constitui, até mesmo, um projeto político dos dois últimos mandatos presidenciais.

O deslocamento dos financiamentos às exportações dos bens de capital para obras de infraestrutura, no entanto, não é necessariamente negativo. O setor de bens e serviços de engenharia proporciona grande valor agregado e elevado conteúdo tecnológico, gerando empregos e renda inclusive no Brasil.

#### **4 O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL**

A discussão sobre os financiamentos concedidos pelo BNDES a outros países, a exemplo do financiamento à construção do Porto de Mariel, na República de Cuba, levantou a seguinte questão: essas operações não deveriam ser aprovadas pelo Senado Federal?

A resposta é que esses financiamentos não são sujeitos a autorização específica do Senado Federal, como o são as operações de crédito externo de interesse da União, dos estados e dos municípios. Nesse caso, trata-se de operações em que o ente público está na condição de devedor, contratando empréstimo junto a credores situados no exterior, tipicamente organismos como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

---

<sup>4</sup> Além de Venezuela, Cuba e Bolívia, aderiram ao bloco: Nicarágua, Dominica, Equador, Antigua e Barbuda e São Vicente e Granadinas.

As operações de crédito externo, nas quais o ente público é devedor, estão sujeitas a autorização específica do Senado Federal, nos termos das Resoluções nºs 43, de 2001, e 48, de 2007, do Senado Federal. Por sua vez, a concessão de garantias pela União a essas operações subordina-se ao cumprimento dos limites e condições estabelecidos na Resolução nº 48, de 2007, e também estão sujeitas a autorização específica do Senado Federal.

Existe apenas uma situação em que o Senado Federal regulamentou operações nas quais a União está na posição credora. Trata-se da Resolução nº 50, de 1993, que trata das operações de financiamento externo com recursos orçamentários da União. Tal resolução, contudo, abrange apenas os financiamentos cujos recursos tenham origem nos orçamentos da União, contratados diretamente com entidades estrangeiras.

No caso de operações de renegociação ou rolagem de dívida, assim como financiamentos não vinculados à exportação, é necessária autorização do Senado Federal. São operações de financiamento realizadas diretamente pela União, a exemplo do reescalonamento de dívidas com países pobres da África<sup>5</sup>.

Já os financiamentos concedidos pelo BNDES obedecem à política de aplicação de recursos do Banco, empresa pública controlada pela União. Tais operações não são sujeitas a autorização específica do Senado Federal ou do Congresso Nacional, mas, sim, às diretrizes e políticas do Poder Executivo.

Os limites e condições das operações do BNDES são dados pelo Estatuto da instituição financeira, aprovado por meio do Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002.

A discussão envolve os mecanismos que o Poder Legislativo dispõe para aumentar a transparência e o controle sobre essas operações e, ademais, a possibilidade de legislar sobre as mesmas.

---

<sup>5</sup> Em 2013, foram autorizadas operações de reestruturação de dívidas com Senegal, São Tomé e Príncipe, Sudão e Congo. Com a aprovação da Resolução nº 33, de 2013, as operações deverão também ser aprovadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Em relação à transparência e controle, cabe lembrar que o art. 49 da Constituição Federal estabelece:

**Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....  
X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (grifo nosso)

No entanto, como já salientado, o BNDES e o Poder Executivo têm tratado esses financiamentos de forma pouco clara, até como secretos, o que levanta muitas dúvidas sobre as operações. Conforme visto, no *site* do BNDES na internet, está disponível planilha com essas operações, mas, em todos os casos, são omitidas informações absolutamente essenciais, como o valor das operações, prazos, condições, garantias etc.

Para suprir essas informações existem os seguintes caminhos à disposição do Congresso Nacional:

- a) realização de audiência pública, prevista no art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), para tratar de assunto de interesse público relevante;
- b) requerimento de informações, previsto no art. 216 do RISF, para tratar de assunto atinente à competência fiscalizadora do Senado Federal. No entanto, como se trata de informações que envolvem sigilo bancário, é necessária aprovação em Plenário, nos termos do art. 10 da do Ato da Mesa nº 1, de 2001; e
- c) criação de comissão parlamentar de inquérito, prevista no art. 145 do RISF, para apurar fato determinado.

Em relação possibilidade de legislar sobre essas operações, cabe lembrar que a Constituição Federal já prevê que a lei de diretrizes orçamentárias “estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. As leis de diretrizes orçamentárias têm estabelecido prioridades e vedações para a aplicação das agências de fomento (Banco do Brasil, CEF, BNDES etc.).

No entanto, o recurso a essa lei tem pouco alcance prático para limitar essas operações por três razões: a) é uma lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, podendo apenas ser emendada pelo Congresso Nacional e, ainda assim, está sujeita a veto; b) é uma lei que tem vigência em apenas um exercício financeiro, o que



impossibilita a criação de norma permanente; e c) limita-se a dispor de forma genérica sobre essa política de aplicação, como pode ser constatado na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015<sup>6</sup>.

A Constituição Federal confere ao Senado Federal diversas competências relacionadas ao controle do endividamento da União, dos estados e dos municípios. Entre essas competências estabelecidas temos:

**Art. 52.** Compete privativamente ao Senado Federal:

.....  
V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

Considerando essa competência constitucional, poderia ser estudada a possibilidade de resolução do Senado Federal limitar a concessão de financiamento por agência financeira oficial de fomento diretamente a governo estrangeiro, exigindo-se a aprovação prévia por esta Casa. A aprovação de resolução teria a vantagem de não estar sujeita a veto do Poder Executivo. Uma opção seria reformular a Resolução nº 50, de 1993, do Senado Federal, de forma a abranger também as operações de financiamento externo realizadas pelas agências de fomento e, não apenas, as realizadas com recursos orçamentários da União.

A concessão de financiamento pelo BNDES a governo estrangeiro levanta diversos questionamentos. Primeiro, desvirtua o papel constitucional dessa agência de fomentar o investimento no País, ainda que essas operações possam gerar empregos no Brasil. Segundo, tais financiamentos têm sido concedidos a esses países com objetivo eminentemente político. Por fim, países como Cuba e Venezuela têm passado por recorrentes problemas de escassez de divisas, o que torna esses financiamentos de elevado risco para o BNDES.

Cabe lembrar que os financiamentos às exportações para países pobres da África, nas décadas de 70 e 80, com recursos do orçamento da União, acabaram não sendo honrados. O Brasil teve que recorrer ao Clube de Paris em muitas daquelas operações e, no final, acabou reescalando essas dívidas com perdão de cerca de 80% da dívida consolidada. Apenas em 2013, foram autorizadas operações de reestruturação

---

<sup>6</sup> Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. As normas para o BNDES constam do art. 106, inciso IV.

de dívidas com Senegal, São Tomé e Príncipe, Sudão e Congo, com o cancelamento do valor total de US\$ 320 milhões.

Em decorrência da polêmica suscitada por esses financiamentos, foram apresentadas as seguintes proposições no Senado Federal:

*a) **Projeto de Resolução do Senado nº 2, de 2014**, da Senadora ANA AMÉLIA, que altera a Resolução nº 50, de 1993, do Senado Federal, para dispor sobre as operações de financiamento externo das agências financeiras oficiais de fomento.*

A proposição visa tornar obrigatória a autorização do Senado Federal nas operações das agências de fomento, contratadas diretamente com entidades estrangeiras de direito público. A matéria encontra-se na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

*b) **Projeto de Lei do Senado nº 26, de 2014 – Complementar**, de autoria do Senador ALVARO DIAS, que altera o art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para extinguir o sigilo bancário nas operações ativas de instituições oficiais de crédito que tenham como contraparte Estados estrangeiros.*

A proposição visa excetuar do sigilo bancário, previsto na Lei Complementar nº 105, de 2001, as operações efetuadas por instituições financeiras públicas quando a contraparte for Estado estrangeiro. A matéria encontra-se na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE).

## ANEXO – FINANCIAMENTOS DO BNDES A GOVERNOS

<b>FINANCIAMENTOS A ANGOLA</b>		<b>Data de contratação</b>
<b>Razão Social Mutuário</b>	<b>Nome do Projeto</b>	
GOVERNO DE ANGOLA	Infra-estr. Rodoviárias de Boavista (Lotes 1/2)	17/10/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Camargo Corrêa S/A – 6ª Avenida	06/05/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Camargo Corrêa S/A – 5ª Avenida	04/06/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Construção da Quinta Avenida – 2ª etapa	13/03/2009
GOVERNO DE ANGOLA	Construção da Sexta Avenida – 2ª etapa	13/03/2009
GOVERNO DE ANGOLA	Uige – Maquela do Zombo	28/04/2009
GOVERNO DE ANGOLA	Linha de Transmissão UÍGE – Maquela do Zombo	01/06/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Construção da Quarta Avenida	14/12/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Estrada Golfe/Viana e Rua do Sanatório	14/12/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Construção da Avenida N'Gola Kiluange Pac 1	20/12/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda Viana Pacote 1	06/05/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Construção da Quarta Avenida – 2ª etapa	17/06/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Av.Luanda N'Gola Kiluange Pacote 1 – 2ª etapa	21/07/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda Viana Pacote1 2ª etapa	21/07/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Estrada Golfe/Viana e Rua do Sanatório – 2ª	22/07/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Avenida N'Gola / Kiluange – Pacote 1 – 3ª tranche	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Construção da Quarta Avenida – Etapa 2 – 3ª tranche	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Estrada do Golfe / Viana e Rua do Sanatório – 3ª Etapa	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda Viana, Pacote 1 – 3ª Etapa	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Construção da Via Expressa Luana Viana – Pacote 1 4ª Etapa	30/07/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Construção da Quarta Avenida – Etapa 2 – 4ª Tranche	16/08/2013
GOVERNO DE ANGOLA	4ª Fase da Estrada da Samba	23/07/2007
GOVERNO DE ANGOLA	5ª Fase da Avenida 21 de Janeiro	23/07/2007
GOVERNO DE ANGOLA	CINFOTEC (CNO)	23/07/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Projeto CAPANDA – Usina Hidrelétrica	30/07/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda Viana Troço 3	12/11/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Estr do Golfe – Troço Gamek / Antigo Controlo	16/11/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda/Kifangondo (Pacote 1)	22/11/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Estrada Viana / Kikuxi	26/11/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Auto-Estrada Periférica de Luanda Fase II C	05/12/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Sistema 3 de Abastec. água de Luanda – Pac 1	12/12/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Abast. Agua – Polo Industrial Viana – Pacote 3	14/12/2007
GOVERNO DE ANGOLA	Águas de Benguela – 2ª Etapa	05/08/2008
GOVERNO DE ANGOLA	LT Lucala-Pambos de Sonhe-Uige	05/08/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Troço Gamek 2ª etapa	05/08/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda Viana Troço 3 – 2ª etapa	05/08/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda/Kifangondo Pac.1 – 2ª etapa	06/08/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Infraestruturas de Benguela – 1ª Etapa	18/08/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Infraestruturas Província de Kwanza Sul – 1ª et	19/08/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Auto-Estrada Periférica de Luanda Fase IIC – 2ª etapa	20/08/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Saneamento Básico Luanda / Angola – 6ª Fase	10/06/2009

GOVERNO DE ANGOLA	Aeroporto Internacional de Catumbela – Benguela	18/06/2009
GOVERNO DE ANGOLA	(EPAL1) Abastecimento de Águas de Luanda, Pacote1, Etapa II	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	(EPAL3) Abast.de Água Pólo Ind.de Viana, Etapa II, Pacote 3	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Auto-Estrada Periférica de Luanda – Fase 2C Viana Cabolombo	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Construção da Via Expressa Luanda Viana, Pacote 3, Etapa 2	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Linha de Transmissão de 220 kV – Lucala – Pambos de Sonhe	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Projeto Águas de Benguela Segunda Etapa / Fase B	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Regularização Rios Coropolo, Cavaco e Catumbela – Rios CCC	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda / Kifangondo, Pacote 1, 3ª tranche	06/04/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Unidades Habitacionais Zango – 4º Linha de Crédito	28/07/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Via Marginal Sudoeste	23/01/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Hidroelétrica de Cambambe	19/04/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda Viana – Troço 3 – Etapa 4	01/06/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Viana/Cabolombo e Ligação Cabolombo/Futungo 4ª	01/06/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Polo Agroindustrial de Capanda	26/12/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Programa Formação, Trabalho e Desenvolvimento.	26/12/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Alteamento da Barragem e Vertedouro Lateral do AH Cambambe	12/11/2013
GOVERNO DE ANGOLA	Hidroelétrica de Cambambe – Fase 2	12/11/2013
GOVERNO DE ANGOLA	Construção Loteamento Zango – Angola	21/11/2013
GOVERNO DE ANGOLA	Infraestrutura de Benguela – Etapa 2	29/11/2013
GOVERNO DE ANGOLA	Implantação do Aproveitamento Elétrico de Lauca – Angola	14/01/2014
GOVERNO DE ANGOLA	Plano de Desenvolvimento Província do Kwanza Sul – Fase II	01/04/2014
GOVERNO DE ANGOLA	Auto-Estrada Periférica de Luanda Fase 1 D	14/04/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Reabilitação da Estrada Viana / Calumbo	14/04/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda/Kifangondo – Pacote 2	16/04/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Auto-Estrada Periférica de Luanda Fase 1 C	18/04/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Av.Luanda N'Gola Kiluange Pacote 2	18/04/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Auto-Estrada Periferica – Fase 1C – 2ª etapa	15/10/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Auto-Estrada Periférica de Luanda Fase 1D – 2ª	21/10/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Av. N'Gola Kiluange Pacote 2 – 2ª etapa	21/10/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda/Kifangondo Pac.2 – 2ª etapa	21/10/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Estrada Periférica de Luanda 1C, Cacuo Viana 3ª Tranche	20/12/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Estrada Periférica de Luanda 1C, Cacuo Viana 4ª Tranche	20/12/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Luanda-Kifangondo- Pacote 2 – 4ªtranche	20/12/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Via Expressa Luanda-Kifangondo- Pacote 2 – 3ªtranche	20/12/2011
GOVERNO DE ANGOLA	Avenida N'Gola / Kiluange – Pacote 2 – 3ª tranche	22/03/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Estrada Periférica de Luanda – Cacuo Viana fase1D – ETAPA2	22/03/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Estrada Periférica de Luanda, Fase 1D, Troço Cacuo Viana	22/03/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Reabilitação Estrada Viana / Calumbo – 3ª Linha de Crédito	22/03/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Reabilitação Estrada Viana / Calumbo – 4ª Linha de Crédito	22/03/2012
GOVERNO DE ANGOLA	CORIB-Gov.Angola	30/08/2007
GOVERNO DE ANGOLA	EMBRAER – Angola	13/07/2012
GOVERNO DE ANGOLA	Infra-estr.Rodoviárias de Boavista (Lotes 3/6)	06/08/2008
GOVERNO DE ANGOLA	Escola Nacional de Administração – Fase II	21/01/2009
GOVERNO DE ANGOLA	NIGATA-Gov.Angola	19/09/2007
GOVERNO DE ANGOLA	NIGATA – Angola	28/02/2014
GOVERNO DE ANGOLA	CINFOTEC (Prado Valladares)	03/09/2008
GOVERNO DE ANGOLA	SEAPORT-PROTCIVIL	26/10/2007

## FINANCIAMENTOS A CUBA

<b>Razão Social Mutuário</b>	<b>Nome do Projeto</b>	<b>Data de contratação</b>
GOVERNO DE CUBA	Projeto Turismo 5 – Cuba	16/08/2013
GOVERNO DE CUBA	Projeto Turismo 2 – Cuba 1	07/06/2010
GOVERNO DE CUBA	Projeto Turismo 4 – Cuba	27/08/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto Turismo 5 – Cuba	16/08/2013
GOVERNO DE CUBA	Projeto Turismo 5 – Cuba	10/04/2014
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 2	26/08/2011
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 2	12/06/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto Indústria Farmacêutica 1 – Cuba 1	14/06/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto Indústria Farmacêutica 2 – Cuba 1	02/07/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita mecanizada de cana de açúcar – Cuba 2	30/09/2013
GOVERNO DE CUBA	Projeto Indústria Farmacêutica 1 – Cuba 1	14/02/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita mecanizada de cana de açúcar – Cuba 2	20/12/2013
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita mecanizada de cana de açúcar – Cuba 1	10/07/2009
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 1	10/07/2009
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 2	04/02/2011
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita mecanizada de cana de açúcar – Cuba 2	04/03/2011
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita mecanizada de cana de açúcar – Cuba 2	30/01/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita mecanizada de cana de açúcar – Cuba 2	20/12/2013
GOVERNO DE CUBA	Projeto Indústria Farmacêutica 2 – Cuba 1	06/08/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto Indústria Farmacêutica 2 – Cuba 1	22/02/2013
GOVERNO DE CUBA	Porto de Mariel – 1ª Tranche	03/02/2009
GOVERNO DE CUBA	Porto de Mariel – 2ª Tranche	09/11/2010
GOVERNO DE CUBA	Porto de Mariel – 3ª Tranche	23/08/2011
GOVERNO DE CUBA	Porto de Mariel – 4ª Tranche	05/07/2012
GOVERNO DE CUBA	Porto de Mariel – 5ª Tranche	22/07/2013
GOVERNO DE CUBA	Exportações de bens	21/10/2005
GOVERNO DE CUBA	CUBA – ALIMENTOS	03/11/2005
GOVERNO DE CUBA	CUBA – ALIMENTOS	08/11/2005
GOVERNO DE CUBA	CUBA – ALIMENTOS	23/11/2005
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita mecanizada de cana de açúcar – Cuba 1	07/01/2010
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 1	12/01/2010
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita mecanizada de cana de açúcar – Cuba 2	21/11/2011
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 2	11/04/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 2	10/01/2013
GOVERNO DE CUBA	Projeto Indústria Farmacêutica 2 – Cuba 1	14/06/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto Outras Indústrias – Cuba 2	01/02/2011
GOVERNO DE CUBA	Projeto Turismo 1 – Cuba 1	28/09/2009
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 2	30/05/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita mecanizada de cana de açúcar – Cuba 2	02/02/2011
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 2	13/12/2012
GOVERNO DE CUBA	Outras Indústrias – Cuba	10/04/2014
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 2	29/08/2011
GOVERNO DE CUBA	LEON HEIMER – UNECAMOTO	04/10/2005
GOVERNO DE CUBA	CUBA – ALIMENTOS	21/10/2005
GOVERNO DE CUBA	CUBA – ALIMENTOS	26/10/2005
GOVERNO DE CUBA	CUBA – ALIMENTOS	07/12/2005
GOVERNO DE CUBA	Projeto Turismo 1 – Cuba 1	11/12/2009
GOVERNO DE CUBA	Outras indústrias – setor agropecuária	18/03/2014
GOVERNO DE CUBA	Projeto Planta de Soros – Cuba 1	04/05/2010

GOVERNO DE CUBA	Projeto Turismo 3 – Cuba 1	12/12/2011
GOVERNO DE CUBA	Projeto de colheita do arroz – Cuba 1	27/07/2009
GOVERNO DE CUBA	Projeto Planta de Soros – Cuba 1	04/05/2010
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita mecanizada de cana de açúcar – Cuba 1	08/10/2009
GOVERNO DE CUBA	PROJETO TURISMO 4 – CUBA	19/10/2012
GOVERNO DE CUBA	Projeto colheita de arroz – Cuba 2	07/03/2014

## FINANCIAMENTOS À VENEZUELA

<b>Razão Social Mutuário</b>	<b>Nome do Projeto</b>	<b>Data de contratação</b>
GOVERNO DA VENEZUELA	UHE La Vueltoza	30/06/2006
GOVERNO DA VENEZUELA	Siderúrgica Nacional	21/12/2011
GOVERNO DA VENEZUELA	Metrô de Caracas – Linha 4	13/12/2001
GOVERNO DA VENEZUELA	Metrô de Caracas – Linha 3	05/04/2006
GOVERNO DA VENEZUELA	Metrô de Caracas – Linha 5	12/11/2009
GOVERNO DA VENEZUELA	Metrô Los Teques – Linha 2	12/11/2009
GOVERNO DA VENEZUELA	Modernização da Produção de Milho – Barinas e Guarico (Estad	26/04/2002
GOVERNO DA VENEZUELA	Ministério da Defesa (Marinha) Venezuela	18/06/2002
GOVERNO DA VENEZUELA	COTIA-FONDAFA *** Modernización Producción Maiz	09/06/2005
GOVERNO DA VENEZUELA	Exportação de peças e treinamento para a FAV	07/01/2000
GOVERNO DA VENEZUELA	Exportação de peças e treinamento para a FAV	05/07/2000
GOVERNO DA VENEZUELA	Exportação de peças e treinamento para a FAV	22/01/2002
GOVERNO DA VENEZUELA	Exportação de peças e treinamento para a FAV	22/01/2002
GOVERNO DA VENEZUELA	Exportação de peças e treinamento para a FAV	07/10/2002
GOVERNO DA VENEZUELA	Exportação de peças e treinamento para a FAV	22/08/2005
GOVERNO DA VENEZUELA	Exportação de peças e treinamento para a FAV	23/08/2005
GOVERNO DA VENEZUELA	Exportação de peças e treinamento para a FAV	24/08/2005
GOVERNO DA VENEZUELA	Exportação de peças e treinamento para a FAV	25/08/2005
GOVERNO DA VENEZUELA	EMBRAER – CONVIASA	09/04/2013
GOVERNO DA VENEZUELA	Modernização da Produção de Milho – Barinas e Guarico (Estad	14/03/2002

## FINANCIAMENTOS A OUTROS PAÍSES

<b>Razão Social Mutuário</b>	<b>Nome do Projeto</b>	<b>Data de contratação</b>
GOVERNO DA JAMAICA	Exportações de bens	06/10/2003
GOVERNO DA REPUBLICA DO EQUADOR	Projeto Hidrelétrico Manduriacu	12/12/2012
GOVERNO DA REPUBLICA DO EQUADOR	Trasvase Daule Vincas	17/10/2013
GOVERNO DA REPUBLICA DOMINICANA	UHE Palomino II	27/02/2009
GOVERNO DA REPUBLICA DOMINICANA	Melhorias no Corredor Viário Duarte – Etapa I	24/06/2009
GOVERNO DA REPUBLICA DOMINICANA	Corredor Viário Duarte – Etapa II	04/05/2010
GOVERNO DA REPUBLICA DOMINICANA	Aqueduto Hermanas Mirabal	29/06/2011
GOVERNO DA REPUBLICA DOMINICANA	Reconstrução da Rodovia "El Río – Jarabacoa"	29/06/2011
GOVERNO DE GANA	Corredor Rodoviário Oriental – Estrada Nacional N2	19/07/2013
GOVERNO DE GANA	Construção de Hangar na Base Aérea de Accra	17/11/2011