

Na tempestade da pandemia, um BNDES encolhido

Por Daniel Giovanaz para Brasil de Fato

Observa BR, 28.2.21

“A atuação do banco é medíocre na pandemia.” A frase de Arthur Koblitz, presidente da Associação dos Funcionários do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (AFBNDES), reflete a indignação de quem vê o potencial da instituição onde trabalha ser desperdiçado há cinco anos.

O desmonte do BNDES, que começou em 2015, se aprofundou sob governo Michel Temer (MDB) e chegou ao limite com Jair Bolsonaro (sem partido).

A estratégia de acelerar os desinvestimentos da carteira da BNDESPar, braço de participação acionária do Sistema BNDES, em meio a uma das maiores crises econômicas da história, resultou em um prejuízo nominal da ordem de R\$ 12 bilhões, segundo a associação.

“A atual equipe econômica não acredita no papel destacado para o crédito público nem em uma estratégia nacional de desenvolvimento”, afirma Koblitz.

“É uma agenda que aposta que o Brasil vai conseguir os investimentos inevitavelmente necessários em infraestrutura no setor privado, por isso o caminho escolhido é capitalizar e enxugar a carteira de ações que o banco possui [BNDESPar].”

O investimento anual do banco em infraestrutura era de R\$ 176,9 bilhões em 2013, no primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT). Com Bolsonaro, a perspectiva do governo federal é manter uma média de R\$ 124,3 bilhões ao ano – com base em valores de 2019. Ou seja, mesmo em um cenário otimista, a previsão é de quase 30% de queda em relação a oito anos atrás.

Decisão política

Gustavo Montezano, presidente do BNDES, afirmou em novembro de 2020 que a instituição está concentrando esforços no apoio a médias, pequenas e micro empresas (MPMEs) durante a pandemia, mais do que no suporte a grandes empresas ou a estados e municípios.

Em evento promovido pelo Itaú, o executivo acrescentou que o banco de desenvolvimento “colocou para rodar” R\$ 5 bilhões em Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FDICs) e estava prestes a retomar a “agenda de longo prazo” desenvolvida antes que o “meteoro invisível” da pandemia atingisse o Brasil.

“O BNDES não está aqui para concorrer com bancos privados”, declarou. À época, as medidas emergenciais do BNDES na pandemia somavam R\$ 125 bilhões.

Para o presidente da AFBNDES, o papel assumido pela instituição foi insuficiente.

“É uma atuação de banco puramente repassador de recursos. Não é uma atuação de inteligência estratégica, reorganização setorial, nada disso. Nem a pandemia é razão para eles mudarem a marcha. Isso dá uma dimensão do quanto eles estão comprometidos com esse programa de desmonte”, analisa.

Superintendente do BNDES aposentado em 2011, o economista Ernani Torres concorda: “O BNDES poderia ter feito muito mais nesse período da covid. Praticamente não saiu do lugar, e isso foi uma decisão política.”

Contraste

A postura de Bolsonaro e sua equipe econômica contrasta com a de outros países com grandes instituições de fomento durante a pandemia.

Na Alemanha, o governo anunciou em março de 2020 uma linha de crédito “sem limites” a ser concedida pelo banco público KfW, por meio de bancos privados, para evitar problemas de liquidez em sua estrutura comercial devido aos efeitos do coronavírus.

A China seguiu a mesma linha. O Banco do Povo da China flexibilizou sua política monetária ainda em fevereiro, injetando liquidez no mercado para encorajar o crédito e auxiliar a economia do país. De um ano para cá, os bancos da China já forneceram cerca de 537 bilhões de yuans – mais de R\$ 446 bilhões – em crédito para empresas chinesas.

“Nos países emergentes, que enfrentam um atraso histórico em relação aos países desenvolvidos, os bancos públicos têm um papel estratégico. São eles que propiciam a possibilidade de um grande crescimento”, analisa Fernando Nogueira, professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

“Nos demais países emergentes, Rússia, Índia e China, a participação dos bancos públicos no mercado é muito maior do que no Brasil, onde, desde o golpe de 2016, o BNDES está sob orientação neoliberal”, completa.

Durante a pandemia, o Banco Central cumpriu uma tarefa relevante na expansão do crédito, segundo o economista, mas o BNDES foi relegado a um papel secundário.

Na reunião ministerial de 22 de abril de 2020, cujo vídeo foi liberado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Paulo Guedes, ministro da Economia, deixa claro que o BNDES só entraria em cena em um segundo momento, de recuperação econômica pós-pandemia.

“Ficou claro ali que o BNDES não teria um papel destacado no combate à crise”, afirma Arthur Koblitz, que ressalta as diferenças em relação aos bancos de fomento em outros países.

“Quando veio a pandemia, o mundo inteiro passou a ter políticas públicas fortes. O KfW foi turbinado na crise da pandemia. Foi capitalizado e tornou-se o principal agente de combate à crise, propiciando bons resultados à Alemanha”, enfatiza.

Para além do déficit em infraestrutura, Fernando Nogueira afirma que o desmonte do investimento público se reflete na defasagem tecnológica do Brasil, escancarada pela pandemia.

Ele lembra que a última letra da sigla do banco significa “social”. Ou seja, o BNDES poderia contribuir, mesmo que indiretamente, para o aprimoramento da saúde e da educação do país.

“O Brasil tem a 5ª maior população do mundo. As três maiores – China, Índia e Estados Unidos – estão produzindo vacina, enquanto o Brasil precisa importar insumos”, lembra o professor da Unicamp.

“Esses três países investiram em ciência, laboratórios, pesquisa. A pergunta é quem financia isso, em longo prazo e condições adequadas? Não vai ser o setor privado.”

Histórico

O BNDES foi fundado em 1952 e tornou-se uma das únicas instituições a oferecer crédito para infraestrutura e para a indústria no Brasil em reais.

Para fazer isso, até os anos 1970, o banco usava basicamente recursos do governo. Desde então, um fundo compulsório chamado PIS-Pasep tornou-se a origem principal do recurso.

“É quase como um imposto seu que vai para um fundo, e o BNDES administra”, ilustra Ernani Torres.

“O BNDES chegou a representar 20% de todo o crédito no Brasil, o que, para bancos de desenvolvimento, na experiência mundial, é algo muito grande. Ele chegou a ser o terceiro maior banco de desenvolvimento do mundo, atrás dos chineses e atrás do alemão”, acrescenta o ex-superintendente, que atuou no BNDES por 35 anos.

Assim como o desmonte atual é fruto de uma decisão política, o crescimento do banco resultou de uma aposta dos governos Lula (PT) e Dilma.

“Os governos petistas se convenceram de que crédito era uma coisa que segurava a atividade econômica, e eles estavam certos. Então, o BNDES foi turbinado para ser a grande fonte de recursos para segurar o nível de investimento”, explica Torres.

O desmonte

Até 2015, as taxas de juros estavam em patamar elevado e não existia um mercado de crédito privado de longo prazo. “As pessoas colocavam dinheiro em títulos do governo porque ganhavam bem, não dava problema para vender nem para administrar, e rendia mais que a poupança”, lembra o ex-superintendente.

Aquele ano é considerado chave por três motivos. O primeiro foi a campanha política de desmoralização e criminalização do banco, no contexto de avanço da operação Lava Jato. Até hoje, não foram comprovados pela Justiça atos de corrupção praticados pela diretoria ou trabalhadores do BNDES.

O segundo motivo foi o início de uma política de ajuste fiscal por parte do governo Dilma, que estrangulou o crédito do BNDES. A terceira razão, que dialoga com as demais, é que em 2015 os indicadores econômicos do país começam a desmoronar.

“Com isso, caiu também a demanda por recursos do BNDES. Começou a sobrar muito dinheiro. Além disso, o governo cortou uma série de subsídios e subiu a taxa de juros do BNDES”, lembra Torres.

Para Arthur Koblitz, o desmonte começa efetivamente no governo Temer, com a mudança na taxa de juros, que encareceu os empréstimos.

Desde 2016, o presidente da AFBNDES vê ocorrerem dois movimentos paralelos nas políticas do banco, que se radicalizaram na pandemia.

“Muitas ações [da carteira BNDESPar] foram vendidas na pandemia, e agora que a economia mundial começa a dar sinais de recuperação, vemos que elas foram vendidas com preço equivocado, muito barato”, analisa.

“É uma perda patrimonial para o BNDES e um ganho para quem adquiriu essas ações. E, paralelamente, a gente tem uma política de devolução dos recursos do BNDES.”

O primeiro presidente do BNDES nomeado sob governo Bolsonaro, Joaquim Levy, um economista liberal, discordava desses movimentos, e deixou o banco seis meses depois.

“A redução de importância do BNDES no país é uma agenda quase aberta do atual governo”, lamenta Koblitz.

“O Paulo Guedes é ligado a um grupo de economistas liberais que historicamente são inimigos da atuação do BNDES, e não só no período petista. E essa visão liberal tomou o poder no Brasil ainda no governo Temer.”

Ernani Torres chama atenção para o efeito nocivo da queda na taxa de juros.

“Depois de subirem até 2016, elas começaram a cair e chegaram a 2%. Então, o mercado privado acordou. Gente feito eu e você viu que caderneta de poupança e título do governo não estava dando nada e começou a comprar títulos da Petrobras, por exemplo, porque a taxa de juros estava muito boa”, lembra.

“As empresas, ao mesmo tempo, começaram a tomar dinheiro pra pagar dívida antiga [em vez de investir]. Surgiu então um ‘mercado’ sobre isso, que está crescendo e se tornou mais importante que o BNDES em 4 anos”, explica o ex-superintendente. “E o governo, através da direção do banco, decidiu não responder ativamente a isso.”

Hoje, a taxa de investimento do país é uma das mais baixas da história e equivale a cerca de 15% do PIB. No auge, sob governo Lula, ultrapassou os 20%. O BNDES, que já chegou a desembolsar R\$ 200 bilhões ao ano, vê a média cair para R\$ 50 bilhões.

Uma das poucas áreas em que o BNDES avançou entre 2020 e 2021 foi a elaboração de projetos de concessão de ativos públicos para a iniciativa privada. Entre esses ativos estão, por exemplo, unidades de conservação ambiental e até florestas.

Ernani Torres conta que essa atuação não é, em si, uma novidade. Ele atuou na privatização da Telebrás e de ferrovias no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), nos anos 1990.

“É um trabalho muito especializado, e o BNDES tem tradição, conhecimento e experiência na venda de ativos públicos”, lembra.

A diferença hoje, segundo o presidente da AFBNDES, é que o papel do banco como financiador de grandes projetos tornou-se secundário.

“O Montezano fala muito em transformar o BNDES em um banco de conhecimento. Ou seja, não seria mais um banco que empresta, mas que elabora, supervisiona projetos de concessão, permitindo investimento privado na economia”, explica.

“Essa é uma intenção declarada deles, e não fica claro o papel do banco depois no financiamento desses projetos. É diferente das concessões dos anos 90, em que o BNDES elaborava o modelo e abria linhas de crédito para empresas fazerem os investimentos necessários”, completa Koblitz. “Tem mais cara de uma agência de desenvolvimento do que de banco.”

Perspectivas

Para Fernando Nogueira, professor da Unicamp, “a tese neoliberal de que o BNDES impede o desenvolvimento do mercado de capitais no Brasil se mostrou fracassada.”

Segundo ele, somente a vitória eleitoral de um governo desenvolvimentista em 2022 pode reverter o cenário de desmonte que se apresenta.

Ernani Torres acredita que a pior fase da criminalização do banco público já passou, mas alerta que o governo pode buscar instrumentos legais para “matar” o BNDES.

“O processo de desmonte vai continuar. Enquanto eles estiverem interessados apenas em segurar o dinheiro do Tesouro, o BNDES vai encolher, mas vai continuar existindo. Agora, se eles quiserem acabar com o fundo PIS-Pasep ou retornar o capital, eles matam o banco.”

Para o ex-superintendente, acabar com o BNDES teria efeitos destruidores para a economia brasileira.

“Investidor privado é medroso. Então, é importante ter um banco público operando, não para derrubar o mercado, mas para ajudá-lo. Existe um lado cooperativo potencial para ser feito, e esse governo não tem a menor ideia”, lamenta.

“O mercado resolve algumas coisas, mas não resolve tudo. Se a taxa de juros subir muito, esse mercado desaparece. Enquanto o BNDES continua ali.”

Repasses federais ao BNDES estão previstos na Constituição Federal de 1988. O receio de Arthur Koblitz é que o atual governo encontre formas de anular esse dispositivo.

“Eles já tentaram fazer isso na reforma da Previdência [em 2019], colocando uma cláusula que previa o fim desses repasses, mas houve resistência e isso não aconteceu”, lembra.

“A atual diretoria do BNDES concorda com o fim desses repasses, o que tiraria competitividade, descapitalizaria e inviabilizaria completamente o banco.”

Na prática, a sobrevivência e o fortalecimento do BNDES dependeriam do insucesso da atual gestão.

“A taxa de investimento brasileira continua afundando, as obras de infraestrutura não decolaram, os bancos privados não entram para substituir o apoio que o BNDES dava”, ressalta o presidente da associação de funcionários.

“Eu vejo nesse fracasso da estratégia ultraliberal a esperança de que o banco possa ser resgatado antes que a destruição que eles estão planejando se concretize.”

O Brasil de Fato expôs as críticas ao BNDES e questionou a gestão sobre o papel da instituição durante a pandemia de covid-19. Não houve retorno até o fechamento desta matéria.