

Relatório de Avaliação

**Fundos Constitucionais de
Financiamento do Norte (FNO),
Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO)**

Ciclo 2020

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO

Ciclo CMAP
2020

Política avaliada
Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste
(FNE) e Centro-Oeste (FCO)

Coordenador da avaliação
Controladoria-Geral da União

Executores da avaliação
Secretaria Federal de Controle Interno /
Controladoria-Geral da União
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada /
Ministério da Economia

Informações:
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page:
[https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-
informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-
colegiados/cmap/](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/)

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo
deste relatório desde que mencionada a fonte.

Lista de siglas e abreviaturas

BASA – Banco da Amazônia
BB – Banco do Brasil
BCB – Banco Central do Brasil
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
CDR – Coeficiente de Desequilíbrio Regional
CGFC/SFI – Coordenação-Geral de Gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento da Secretaria de Fundos e Investimentos do MDR
CG-FIES – Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil
CGU – Controladoria-Geral da União
CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMAS – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União
CMN – Conselho Monetário Nacional
DOG – Diretrizes e Orientações Gerais
DRE – Demonstrações de Resultado do Exercício
FCF – Fundos Constitucionais de Financiamento
FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDRU – Índice de Interiorização do Financiamento do Desenvolvimento Regional e Urbano aplicado na rede de cidades intermédias e suas regiões de influência imediata, das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste
IIE – Índice de Inadimplência por Exposição
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDR – Ministério de Desenvolvimento Regional
ME – Ministério da Economia
MI – Ministério da Integração Nacional
MIP – Matriz Insumo Produto
NIR – Núcleo de Inteligência Regional
OGU – Ouvidoria-Geral da União
PEI – Planejamento Estratégico Institucional
PIB – Produto Interno Bruto
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA – Plano Plurianual
PRD – Plano Regional de Desenvolvimento
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RIDE – Regiões Integradas de Desenvolvimento
RRI – Relatório de Resultados e Impactos
SCR – Sistema de Informações de Crédito
Sefel/ME – Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria
SFI/MDR – Subsecretaria de Fundos e Incentivos Fiscais
SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais
SisOuv – Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal
Sistema GBO – Sistema Gerenciador de Benefícios em Operações de Crédito
SMDRU – Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano

SNIDR – Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional
Sudam – Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco – Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene – Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste
TCU – Tribunal de Contas da União
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo
UF – Unidade Federativa
USP – Universidade de São Paulo
VAB – Valor Adicionado Bruto

Lista de Tabelas

| | |
|---|-----|
| Tabela 1: Bônus de Adimplência e outras Variáveis (R\$ mil) | 65 |
| Tabela 2: Bônus de Adimplência, Resultados do Exercício e Patrimônio Líquido (R\$ mil) | 65 |
| Tabela 3: Bônus de Adimplências, Despesa Total, Receita Total e Renda de Operações de Crédito (R\$ mil) | 66 |
| Tabela 4: Bônus de Adimplência, Resultados do Exercício e Patrimônio Líquido do FNO (R\$ mil) | 67 |
| Tabela 5: Bônus de Adimplências, Despesa Total, Receitas Total e Renda de Operações de Crédito do FCO (R\$ mil)..... | 67 |
| Tabela 6 : Bônus de Adimplência, Resultados do Exercício e Patrimônio Líquido do FCO (R\$ mil)..... | 68 |
| Tabela 7: Taxa de Administração do FNE e Despesas Totais do BNB (R\$ mil) | 72 |
| Tabela 8: Taxa de Administração e Despesas Seleccionadas do Banco..... | 73 |
| Tabela 9 : Simulações da Taxa de Administração FNE (em R\$ mil)..... | 75 |
| Tabela 10: Simulações da Taxa de Administração FNO (em R\$ mil)..... | 76 |
| Tabela 11: Cenário 1 - Simulação da Taxa de Administração do FNE com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 19.569.468 mil..... | 78 |
| Tabela 12: Cenário 2 - Simulação da Taxa de Administração do FNE com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 21.526 415 mil..... | 79 |
| Tabela 13: Cenário 3 - Simulação da Taxa de Administração do FNE com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 17.790.425 mil..... | 79 |
| Tabela 14: Relações TA+RRNA e os Patrimônios Líquidos do FNE (R\$ mil) | 80 |
| Tabela 15: Relações dos Pagamentos Totais e os Patrimônios Líquidos do FNE (R\$ mil)..... | 81 |
| Tabela 16: Cenário 1 - Simulação da Taxa de Administração do FNO com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 7 bilhões (R\$ mil)..... | 82 |
| Tabela 17: Cenário 2 - Simulação da Taxa de Administração do FNO com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 6,2 bilhões (R\$ mil)..... | 82 |
| Tabela 18: Cenário 3 - Simulação da Taxa de Administração do FNO com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 5 bilhões (R\$ mil)..... | 82 |
| Tabela 19: Rendas de Operações de Créditos e <i>Del Credere</i> do FNE (R\$ mil) | 84 |
| Tabela 20: Contas do Demonstrativo de Resultado Anual do FNE (R\$ mil)..... | 84 |
| Tabela 21: Receitas de Operações e as Taxas de Administração do FNE (R\$ mil) | 85 |
| Tabela 22: Receitas de Operações e as Taxas de Administração do FNE (R\$ mil) | 86 |
| Tabela 23: Despesas Totais, Taxa de Administração e <i>Del Credere</i> do FNE..... | 87 |
| Tabela 24: Despesas Padronizadas e Relações do FNE (R\$ mil)..... | 88 |
| Tabela 25: Rendas de Operações de Créditos e <i>Del Credere</i> do FNO (R\$ mil)..... | 88 |
| Tabela 26: Contas do Demonstrativo de Resultado Anual do FNO (R\$ mil)..... | 89 |
| Tabela 27: Receitas de Operações e as Taxas de Administração do FNO (R\$ mil) | 90 |
| Tabela 28: Despesas Seleccionadas, Lucro e Patrimônio Líquido do FNO (R\$ mil) | 90 |
| Tabela 29: Despesas Totais, Taxa de Administração e <i>Del Credere</i> do FNO (R\$ mil)..... | 92 |
| Tabela 30: Taxa de Administração do FCO (R\$ mil) | 92 |
| Tabela 31: Rendas e Receitas de Operações de Crédito e <i>Del credere</i> do FNE (R\$ mil) | 96 |
| Tabela 32: Relações do <i>del credere</i> com Despesas e Receitas do FNE (R\$ mil)..... | 97 |
| Tabela 33: Rendas e Receitas de Operações de Crédito e <i>Del credere</i> do FNO (R\$ mil) | 97 |
| Tabela 34: Relações do <i>Del Credere</i> com Receitas e Despesas do FNO..... | 98 |
| Tabela 35: Rendas e Receitas de Operação de Crédito e <i>Del Credere</i> do FCO | 99 |
| Tabela 36: Receitas DRE do FCO Adaptadas e Análise Vertical das Receitas Médias (R\$ mil)..... | 100 |
| Tabela 37: Despesas da DRE do FCO Adaptadas e Análise Vertical das Despesas Médias..... | 101 |
| Tabela 38: Resultados do FCO no período 2008 a 2019 (R\$ mil)..... | 101 |
| Tabela 39: <i>Del Credere</i> e Rendas de Operações de Crédito do FNE (R\$ mil)..... | 103 |
| Tabela 40: <i>Del Credere</i> , Provisão do BNB, Ressarcimento ao FNE 2008 a 2019 (R\$ mil)..... | 104 |
| Tabela 41: Rendas de Operações de Crédito e <i>Del Credere</i> do FNO (R\$ mil) | 105 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 42: <i>Del Credere</i> e Provisão do BASA para o FNO (R\$ mil) | 106 |
| Tabela 43: Rendas de Operações de crédito e <i>Del Credere</i> (R\$ mil)..... | 107 |
| Tabela 44: <i>Del Credere</i> e Ressarcimento ao FCO (R\$ mil)..... | 108 |
| Tabela 45: Estoque da Dívida Prejuizada nas Contas do FNE de 2008 a 2019..... | 116 |
| Tabela 46: Valores Renegociados do FNE, por medida legal e administração de crédito, | 117 |
| Tabela 47: Impactos sobre os Resultados do FNE (R\$ mil) | 118 |
| Tabela 48: Valores Renegociados Administrativamente e Por Medida Legal do FNO (R\$ mil) | 119 |
| Tabela 49: Valores Renegociados Extraídos das Demonstrações Financeiras do FNO (R\$ mil) | 120 |
| Tabela 50: Liquidações com Base no Artigo 15-D da Lei nº7.827/89 – FNO (R\$) | 120 |
| Tabela 51: Receitas e Despesas decorrentes de renegociações do FNO (R\$ mil)..... | 121 |
| Tabela 52: Estoque de Dívidas em Prejuízo de Risco FCO por Linha de Financiamento (R\$ mil) | 122 |
| Tabela 53: Renegociações do FCO no Período 2008 a 2019 (R\$) | 124 |
| Tabela 54: Bônus/Rebates Concedidos em Operações Rurais (R\$) | 125 |
| Tabela 55: Região Centro Oeste: quantitativos de microrregiões por tipologia da PNDR 2007 e valores das aplicações dos recursos do FCO no período de 2007 a 2017. | 130 |
| Tabela 56: Resumo do desempenho das microrregiões que receberam os maiores volumes de recursos do FCO nos anos de 2007 a 2017. | 132 |
| Tabela 57: Região Nordeste e Semiárido: quantitativos de microrregiões por tipologia da PNDR 2007 e valores das aplicações dos recursos do FNE no período de 2007 a 2017. | 135 |
| Tabela 58: Resumo do desempenho das microrregiões que receberam os maiores volumes de recursos do FNE nos anos de 2007 a 2017. | 136 |
| Tabela 59: Região Norte: quantitativos de microrregiões por tipologia da PNDR 2007 e valores das aplicações dos recursos do FNO no período de 2007 a 2017. | 138 |
| Tabela 60: Principais fontes de financiamento do PRONAF na região Centro Oeste para o período 2015-2017, e evolução dos montantes anuais financiados. Valores em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020..... | 142 |
| Tabela 61: Resultados das estimativas dos modelos de regressão linear para o pessoal ocupado e o valor da produção da agricultura familiar nos municípios da área de atuação do FCO. | 143 |
| Tabela 62: Principais fontes de financiamento do PRONAF na região Nordeste para o período 2015-2017, e evolução dos montantes anuais financiados. Valores em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020..... | 145 |
| Tabela 63: Resultados das estimativas dos modelos de regressão linear para o pessoal ocupado e o valor da produção da agricultura familiar nos municípios da área de atuação do FNE. | 145 |
| Tabela 64: Principais fontes de financiamento do PRONAF na região Norte para o período 2015-2017, e evolução dos montantes anuais financiados. Valores em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020. | 148 |
| Tabela 65: Resultados das estimativas dos modelos de regressão linear para o pessoal ocupado e o valor da produção da agricultura familiar nos municípios da área de atuação do FNO..... | 148 |

Lista de Quadros

| | |
|--|-----|
| Quadro 1: Publicação das Portarias de Diretrizes e Orientações Gerais pelo MDR | 21 |
| Quadro 2: Número de reuniões dos Conselhos Deliberativos (2018 a 2020)..... | 22 |
| Quadro 3: Prioridades Espaciais definidas na programação do FNE – realização (%) | 41 |
| Quadro 4: Valores contratados nas áreas prioritárias e percentual relativo ao volume global de contratações – FNE | 41 |
| Quadro 5: Prioridades Espaciais definidas na programação do FNO – realização (%) | 42 |
| Quadro 6: Valores contratados nas áreas prioritárias e percentual relativo ao volume global de contratações – FNO..... | 42 |
| Quadro 7: Prioridades Espaciais definidas na programação do FCO – realização (%)..... | 43 |
| Quadro 8: Valores contratados nas áreas prioritárias e percentual relativo ao volume global de contratações - FCO | 43 |
| Quadro 9: Receitas e Despesas dos Fundos Constitucionais de Financiamento | 51 |
| Quadro 10: Patrimônio Líquido dos Fundos Constitucionais de Financiamento (R\$ mil) | 52 |
| Quadro 11: Bônus de Adimplência, Resultados do Exercício e Patrimônio Líquido do FCO | 68 |
| Quadro 12: Meta de Inflação e Estimativa do PIB | 78 |
| Quadro 13: Patrimônio Líquido e Transferências da União do FNE..... | 86 |
| Quadro 14: Patrimônio Líquido e Transferências da União do FNO (R\$ mil) | 91 |
| Quadro 15: Taxa de Administração (Remuneração Pronaf) do FCO (R\$ mil) | 93 |
| Quadro 16: Impacto da Taxa de Administração nos Resultados dos Fundos Constitucionais de Financiamento..... | 93 |
| Quadro 17: Patrimônio Líquido e Transferências da União do FCO | 102 |
| Quadro 18: Comparação de Resultados Selecionados | 103 |
| Quadro 19: Séries Temporais de inadimplência referentes aos créditos direcionados | 111 |
| Quadro 20: Renegociações do FNE por Medida Legal de Dívidas..... | 117 |
| Quadro 21: Saldos Acumulados dos Créditos Baixados Como Prejuízo FNO (R\$) | 119 |
| Quadro 22: Valor da Operações de Crédito por Risco (R\$ mil)..... | 123 |
| Quadro 23: Resumo do desempenho das microrregiões que receberam os maiores volumes de recursos do FNO nos anos de 2007 a 2017..... | 138 |

Lista de Gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Distribuição das metas programadas para o FNE, conforme realização (%)..... | 38 |
| Gráfico 2: Distribuição das metas programadas para o FNO, conforme realização (%)..... | 39 |
| Gráfico 3: Distribuição das metas programadas para o FCO, conforme realização (%) | 40 |
| Gráfico 4: Saldo da carteira do FNE e saldo total de operações de crédito do SFN na região Nordeste (R\$ milhões) | 44 |
| Gráfico 5: Saldo da carteira do FNO e saldo total de operações de crédito do SFN na região Norte (R\$ milhões)..... | 44 |
| Gráfico 6: Saldo da carteira do FCO e saldo total de operações de crédito do SFN na região Centro-Oeste (R\$ milhões) | 45 |
| Gráfico 7: Saldo da carteira do FNE e saldo das operações de financiamento de longo-prazo com outras fontes na região Nordeste (R\$ milhões) | 45 |
| Gráfico 8: Saldo da carteira do FNO e saldo das operações de financiamento longo-prazo com outras fontes na região Norte (R\$ milhões) | 46 |
| Gráfico 9: Saldo da carteira do FCO e saldo das operações de financiamento longo-prazo com outras fontes na região Centro-Oeste (R\$ milhões)..... | 46 |
| Gráfico 10: Saldo da carteira do FNE e saldo das operações de financiamento com outras fontes na região Nordeste referentes ao setor rural (R\$ milhões)..... | 47 |
| Gráfico 11: Saldo da carteira do FNO e saldo das operações de financiamento com outras fontes na região Norte referentes ao setor rural (R\$ milhões) | 47 |
| Gráfico 12: Saldo da carteira do FCO e saldo das operações de financiamento com outras fontes na região Centro-Oeste referentes ao setor rural (R\$ milhões) | 48 |
| Gráfico 13: Distribuição da carteira de crédito do FNE por porte do credor..... | 49 |
| Gráfico 14: Distribuição da carteira de crédito do FNO por porte do credor | 49 |
| Gráfico 15: Distribuição da carteira de crédito do FCO por porte do credor | 50 |
| Gráfico 16: Patrimônio Líquido dos Fundos Constitucionais de Financiamento (R\$ mil) | 52 |
| Gráfico 17: Transferências do Tesouro Nacional para os Fundos Constitucionais de Financiamento (R\$ mil) | 53 |
| Gráfico 18: Rentabilidade dos Fundos Constitucionais de Financiamento sobre patrimônio e Inflação (%) | 54 |
| Gráfico 19: Patrimônio dos Fundos Constitucionais / PIB Regional a Valores Correntes (%)..... | 54 |
| Gráfico 20: Saldos das Carteiras de Créditos dos Fundos Constitucionais (R\$ mil) | 55 |
| Gráfico 21: Rendas de Operações de Créditos dos Fundos Constitucionais (R\$ mil) | 56 |
| Gráfico 22: Receitas padronizadas de Operações de Créditos dos Fundos Constitucionais (R\$ mil) ... | 56 |
| Gráfico 23: Retorno (rendas) das Operações de Crédito dos Fundos Constitucionais e Inflação (%) .. | 57 |
| Gráfico 24: Retorno (receitas padronizadas) das Operações de Crédito dos Fundos Constitucionais e Inflação (%)..... | 57 |
| Gráfico 25: Encargos Médios Ponderados Anuais dos Fundos Constitucionais e Inflação (%)..... | 59 |
| Gráfico 26: Patrimônio e Disponibilidades do FNE (R\$ mil) | 60 |
| Gráfico 27: Patrimônio e Disponibilidades do FNO (R\$ mil) | 60 |
| Gráfico 28: Patrimônio e Disponibilidades do FCO (R\$ mil)..... | 61 |
| Gráfico 29: Disponibilidades / Patrimônio dos FC (R\$ mil) | 61 |
| Gráfico 30: Origem das Receitas do FNE (R\$ mil) | 62 |
| Gráfico 31: Origem das Receitas do FNO (R\$ mil)..... | 62 |
| Gráfico 32: Origem das Receitas do FCO (R\$ mil) | 63 |
| Gráfico 33: Taxa de Administração do FNE e Despesas Totais do BNB (R\$ mil) | 72 |
| Gráfico 34: Taxa de Administração do FNE e Despesas Totais do BASA (R\$ mil) | 73 |
| Gráfico 35: Comparação dos valores de taxa de administração FNE (em R\$ mil) | 75 |
| Gráfico 36: Taxa de Administração do FNE e Despesas Totais do BNB | 76 |
| Gráfico 37: Comparação dos valores de taxa de administração FNO (em R\$ mil) | 77 |

| | |
|---|-----|
| Gráfico 38: Taxa de Administração do FNO e Despesas Totais do BASA | 77 |
| Gráfico 39: <i>Del Credere</i> e Encargos Médios Anuais dos Fundos Constitucionais (%) | 95 |
| Gráfico 40: <i>Del Credere</i> + IPCA e Encargos Médios Anuais dos Fundos Constitucionais (%)..... | 95 |
| Gráfico 41: <i>Del Credere</i> e Receita padronizada de Operações - FNE (R\$ mil)..... | 96 |
| Gráfico 42: <i>Del Credere</i> e Receita padronizada de Operações - FNO (R\$ mil)..... | 98 |
| Gráfico 43: <i>Del Credere</i> e Receita padronizada de Operações - FCO (R\$ mil) | 100 |
| Gráfico 44: <i>Del Credere</i> / Rendas de Operações dos Fundos Constitucionais (%)..... | 102 |
| Gráfico 45: <i>Del Credere</i> e Ressarcimento - FNE (R\$ mil) | 105 |
| Gráfico 46: <i>Del Credere</i> e Ressarcimento - FNO (R\$ mil)..... | 107 |
| Gráfico 47: <i>Del Credere</i> e Ressarcimento - FCO (R\$ mil)..... | 109 |
| Gráfico 48: Ressarcimento / <i>Del Credere</i> dos Fundos Constitucionais (%)..... | 110 |
| Gráfico 49: Inadimplência dos Fundos Constitucionais (%) | 113 |
| Gráfico 50: Inadimplência do FNE por porte do tomador (%) | 113 |
| Gráfico 51: Inadimplência do FNO por porte do tomador (%)..... | 114 |
| Gráfico 52: Inadimplência do FNE por setor econômico (%) | 114 |
| Gráfico 53: Inadimplência do FNO por setor econômico (%)..... | 115 |
| Gráfico 54: Representação dos valores totais dos empréstimos do FCO alocados por microrregião nos anos de 2007 a 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020. | 130 |
| Gráfico 55: Representação dos valores totais dos empréstimos do FNE alocados nas microrregiões de alta renda nos anos de 2007 a 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020..... | 133 |
| Gráfico 56: Representação dos valores dos empréstimos do FNE alocados nas 50 microrregiões dinâmicas que receberam os maiores volumes entre os anos de 2007 e 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020..... | 134 |
| Gráfico 57: Representação dos valores dos empréstimos do FNE alocados nas 50 microrregiões estagnadas que receberam os maiores volumes entre os anos de 2007 e 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020..... | 134 |
| Gráfico 58: Representação dos valores dos empréstimos do FNE alocados nas 50 microrregiões de baixa renda que receberam os maiores volumes entre os anos de 2007 e 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020..... | 135 |
| Gráfico 59: Representação dos valores totais dos empréstimos do FNO alocados nas microrregiões estagnadas e de alta renda, nos anos de 2007 a 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020. | 137 |
| Gráfico 60: Representação dos valores totais dos empréstimos do FNO alocados nas microrregiões dinâmicas e de baixa renda, nos anos de 2007 a 2017. Escala do eixo vertical em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020. | 138 |
| Gráfico 61: FCO - evolução dos valores totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020. Eixo vertical à direita se refere à participação rela relativa do PRONAF em %. | 141 |
| Gráfico 62: FCO - evolução das quantidades totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em unidades. Eixo vertical à direita se refere à participação relativa do PRONAF em %..... | 141 |
| Gráfico 63: FNE - evolução dos valores totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020. Eixo vertical à direita se refere à participação relativa do PRONAF em %..... | 144 |
| Gráfico 64: FNE - evolução das quantidades totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em unidades. Eixo vertical à direita se refere à participação relativa do PRONAF em %..... | 144 |
| Gráfico 65: FNO - evolução dos valores totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020. Eixo vertical à direita se refere à participação relativa do PRONAF em %..... | 146 |

Gráfico 66: FNO - evolução das quantidades totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em unidades. Eixo vertical à direita se refere à participação relativa do PRONAF em %..... 147

Sumário

| | | |
|-------|---|-----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 | VISÃO GERAL DO OBJETO AVALIADO | 14 |
| 3 | AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA DOS FCF | 16 |
| 3.1 | Implementação incipiente dos instrumentos de governança da PNDR necessários à adequada operacionalização dos FCF | 17 |
| 3.2 | Ausência de aprovação legislativa dos planos regionais de desenvolvimento. | 20 |
| 3.3 | Intempestividade na publicação das portarias do MDR contendo as Diretrizes Gerais dos FCF. 21 | |
| 3.4 | Oportunidades de melhoria na atuação dos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento. | 22 |
| 3.5 | Avaliação das Ouvidorias do FNE, FNO e FCO | 25 |
| 3.6 | Fragilidades do processo de monitoramento e avaliação por parte das Superintendências e do MDR. | 26 |
| 3.7 | Inconstância de metas, indicadores de impacto e de resultados | 29 |
| 3.8 | Processo de regionalização e integração entre os instrumentos de planejamento regional, federal e orçamentário imaturo. | 31 |
| 3.9 | Preponderância de avaliações externas nas melhorias e ajustes na programação dos FCF | 32 |
| 3.10 | Considerações finais sobre governança | 33 |
| 4 | AVALIAÇÃO SOBRE A CONFORMIDADE DE ALOCAÇÃO DOS RECURSOS E A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS FUNDOS | 36 |
| 4.1 | Avaliação da eficácia dos bancos administradores no cumprimento das programações financeiras anuais | 36 |
| 4.2 | Prioridades espaciais | 40 |
| 4.3 | Participação regional | 43 |
| 4.4 | Avaliação da situação patrimonial dos Fundos Constitucionais de Financiamento | 50 |
| 4.5 | Encargos | 55 |
| 4.6 | Remuneração das Disponibilidades | 59 |
| 4.7 | Avaliação do impacto financeiro da concessão do bônus de adimplência | 64 |
| 4.8 | Avaliação sobre a Taxa de Administração paga aos bancos administradores | 69 |
| 4.9 | Avaliação sobre o <i>del credere</i> pago aos bancos administradores | 94 |
| 4.10 | Avaliação da inadimplência das carteiras de crédito e perdas | 110 |
| 4.11 | Avaliação dos custos decorrentes de renúncias realizadas no âmbito das renegociações de operações de crédito inadimplidas | 115 |
| 4.12 | Considerações finais sobre a efetividade da alocação dos recursos e sustentabilidade financeira dos FCF | 126 |
| 5 | AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE | 129 |
| 5.1 | Avaliação quanto à participação dos FCF no desempenho econômico das regiões intermediárias localizadas em suas respectivas áreas de atuação | 129 |
| 5.1.1 | Resultados sobre a avaliação do FCO | 130 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 5.1.2 | Resultados sobre a avaliação do FNE | 133 |
| 5.1.3 | Resultados sobre a avaliação do FNO | 137 |
| 5.1.4 | Síntese dos resultados e considerações | 140 |
| 5.2 | Avaliação quanto à efetividade dos recursos dos FCF concedidos ao financiamento do PRONAF..... | 140 |
| 5.2.1 | Resultados sobre a avaliação do FCO | 141 |
| 5.2.2 | Resultados sobre a avaliação do FNE | 144 |
| 5.2.3 | Resultados sobre a avaliação do FNO | 146 |
| 5.2.4 | Síntese dos resultados e considerações | 149 |
| | Referências bibliográficas | 150 |

1 INTRODUÇÃO

A Auditoria avaliou a operacionalização dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF) do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) quanto aos seus aspectos de governança, à conformidade de alocação dos recursos e sua sustentabilidade financeira, e à sua efetividade no que se refere ao atingimento dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por serem eles, atualmente, os principais instrumentos de financiamento da referida Política.

Os fundos, instituídos pela Lei nº 7.827, de 27.09.1989, têm o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento e com a PNDR.

O objeto auditado foi selecionado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.834, de 12.06.2019, para integrar o rol de políticas públicas do Ciclo de Avaliações de 2020 vinculado ao Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS). Dentre os critérios de seleção destaca-se a materialidade: em 2019, foram aplicados, via Fundos Constitucionais, aproximadamente R\$ 45 bilhões¹ nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A Avaliação buscou responder às seguintes questões de auditoria:

- 1) Em que medida a PNDR atende às melhores práticas de governança pública, especificamente quanto ao seu financiamento por meio dos FCF?
- 2) Os critérios de alocação de recursos dos fundos estão alinhados aos objetivos das políticas de desenvolvimento regional?
- 3) Qual a participação das regiões alvo dos fundos no volume total de crédito concedido às empresas e aos produtores rurais?
- 4) Os recursos dos fundos estão sendo destinados preferencialmente aos tomadores de menor porte, aos municípios de baixa e média renda, em todos os seus dinamismos, e às cidades intermediárias e suas regiões de influência imediata de forma a atender a meta do PPA de interiorização dos investimentos?
- 5) A relação entre os aportes orçamentários, a remuneração e as despesas dos FCF garante sua sustentabilidade financeira no longo prazo, assegurando a manutenção/ampliação da capacidade de financiamento das políticas de desenvolvimento regional?
- 6) Qual a participação dos fundos constitucionais no desempenho econômico e social de regiões geográficas intermediárias onde se observou um nível significativo de aplicação de recursos e desempenho econômico típico?

No que tange aos aspectos de governança avaliados pela CGU, consubstanciados na questão de auditoria de nº 1, foram utilizados como critérios os componentes de governança do Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU)². Dada a multiplicidade de instituições e responsabilidades distintas previstas nos normativos de operacionalização dos FCF, tiveram destaque os componentes: Institucionalização; Coordenação e Coerência; Planos e Objetivos; Capacidade Organizacional e Recursos; e Monitoramento e Avaliação.

¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Relatório de Gestão do Exercício de 2019**. Disponível em https://antigo.mdr.gov.br/images/Relat%C3%B3rio_de_Gest%C3%A3o_2019-2020_VF.pdf. Acesso em 12.03.2021.

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_politicas_publicas.PDF. Acesso em 12.03.2021.

Ainda, foram observadas as disposições do Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Além da aplicação de questionário aos gestores, da realização de reuniões e coleta de informações por meio de Solicitações de Auditoria, os exames realizados englobaram a avaliação dos processos relativos ao fluxo anual de planejamento dos FCF – definição de diretrizes e orientações gerais (DOG) e de diretrizes e prioridades pelo MDR e Superintendências de Desenvolvimento/Condel, respectivamente; e definição das Programações Anuais do FNO, FNE e FCO – e os processos de acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos para o período de 2018 a 2021³. Este período foi selecionado porque possibilitou verificar as alterações promovidas na governança dos FCF em razão da institucionalização da nova PNDR pelo Dec. nº 9.810, de 30.05.2019 (PNDR II). Além disso, para a definição do período avaliado, consideraram-se os trabalhos já realizados pelo Tribunal de Contas da União a respeito dos FCF.

Quanto à conformidade de alocação dos recursos (questões de nº 2 a nº 4), foi avaliada a eficácia dos bancos administradores no cumprimento das programações financeiras e a relevância dos Fundos Constitucionais de Financiamento quanto à participação no volume de crédito concedido nas respectivas regiões.

Quanto à sustentabilidade financeira (questão nº 5), foram analisados os principais componentes das receitas e das despesas dos FCF, à luz da evolução dos respectivos patrimônios durante os últimos quinze anos, avaliando-se as oportunidades de melhoria do desempenho financeiro.

Por fim, a avaliação de efetividade decorrente da questão de nº 6 buscou verificar o papel dos FCF na dinâmica produtiva de sub-regiões selecionadas em função do volume de financiamentos recebidos e do seu desempenho econômico. Para isso, foram analisados indicadores de desempenho dessas sub-regiões em termos de produção, emprego, salários e número de empresas, assim como suas correlações com os valores dos empréstimos dos FCF. A avaliação também considerou um tópico mais específico, referente à efetividade dos empréstimos dos FCF destinados ao financiamento do PRONAF.

O trabalho foi executado pela CGU Sede, em Brasília, e pelas suas Superintendências Regionais do Ceará, Pernambuco e Pará, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que realizou a avaliação de efetividade referente à questão de auditoria nº 6.

Os resultados dos exames e a visão geral do objeto auditado estão apresentados a seguir.

³ Quanto ao ano de 2021, foram analisados apenas os processos referentes ao planejamento deste exercício, que tramitaram em 2020.

2 VISÃO GERAL DO OBJETO AVALIADO

A Constituição Federal prevê, em seu art. 159, inciso I, “c”, a aplicação de parte da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurado ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região.

A fim de regulamentar este dispositivo, a Lei nº 7.827/1989 instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), que se tornaram os principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Os fundos são administrados conjuntamente pelos conselhos deliberativos (conhecidos como “Condel”) das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Nordeste (Sudene) e Centro-Oeste (Sudeco), pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) e pelas instituições financeiras de caráter regional – Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (BASA), nos casos do Nordeste e Norte, e Banco do Brasil (BB) no Centro-Oeste. Os recursos desses fundos correspondem, além dos repasses do Tesouro Nacional provenientes da arrecadação do IR e do IPI, aos retornos e resultados das suas aplicações e ao resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados.

Ao MDR cabe estabelecer diretrizes e orientações gerais (DOG) para as aplicações dos recursos dos fundos constitucionais, de modo a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da PNDR. Além disso, o Ministério avalia, em conjunto com as superintendências, as propostas dos bancos para os programas de financiamento e para o plano de aplicação dos recursos.

As superintendências/Condel, por sua vez, definem diretrizes e prioridades específicas, de acordo com seus respectivos planos regionais de desenvolvimento, que trazem programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos de desenvolvimento econômico e social das regiões que são foco da PNDR. Ademais, aprovam as programações de financiamento propostas pelos bancos e avaliam seus resultados.

Já os bancos que operacionalizam os fundos constitucionais são responsáveis por apresentar aos conselhos deliberativos das superintendências, até 30 de outubro de cada ano, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte, a ser aprovada até o dia 15 de dezembro. Além disso, definem normas e procedimentos operacionais próprios da atividade bancária; analisam as propostas apresentadas pelo público-alvo da política quanto à sua viabilidade econômica e quanto à capacidade futura de reembolso; bem como prestam contas dos resultados alcançados às superintendências.

As propostas de programação anual, antes de serem levadas aos conselhos deliberativos, são analisadas pelas superintendências em conjunto com a Subsecretaria de Fundos e Incentivos Fiscais (SFI) do MDR. A subsecretaria é a área do MDR responsável pela administração, orientação e fiscalização da execução dos projetos dos fundos de investimentos. É este órgão quem analisa a adequação das propostas para aplicação de recursos dos fundos em relação às diretrizes, estratégias e orientações gerais e específicas, além de acompanhar a aplicação dos recursos dos fundos.

No que se refere às atividades de monitoramento e avaliação exercidas pelo MDR e superintendências, os bancos apresentam informações mensais à SFI/MDR sobre a aplicação dos recursos, além de apresentarem anualmente relatório circunstanciado contendo as atividades e resultados obtidos a partir da aplicação dos recursos. O formato do relatório é definido pelo MDR, cabendo à respectiva superintendência analisá-lo em articulação com o Ministério, tendo como critérios as diretrizes e prioridades, bem como a programação aprovada para aquele exercício. O resultado da análise,

registrado em parecer, é submetido aos respectivos conselhos deliberativos, que aprovam ou rejeitam os relatórios circunstanciados apresentados pelos bancos, podendo, inclusive, fazer recomendações aos agentes bancários, que são acompanhadas pelas superintendências.

Os bancos são remunerados mediante pagamento de taxa de administração, referente à cobertura das despesas administrativas incorridas na gestão dos FCF, e *del credere*, referente à compensação pelos riscos de crédito assumidos pelas Instituições Financeiras ao contratar as operações de crédito com recursos dos respectivos fundos.

As receitas provenientes de remuneração de disponibilidades e encargos financeiros das operações de crédito têm sido, em grande parte, ao longo dos anos, suplantadas pelas despesas com taxa de administração e *del credere*, associadas a outras como bônus de adimplência, renúncias decorrentes de renegociação e perdas decorrentes de inadimplência. Essa realidade tem inviabilizado o crescimento real do patrimônio dos Fundos, o que poderá se constituir, no futuro breve, em um fator de risco para o financiamento da política de desenvolvimento regional, especialmente no que tange aos setores produtivos das regiões beneficiadas.

3 AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA DOS FCF

Um dos objetivos deste trabalho foi avaliar em que medida a PNDR atende às melhores práticas de governança pública, especificamente quanto ao seu financiamento por meio dos FCF.

Para isso, tomou-se como base o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, que concebe governança em políticas públicas como os arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.

Adicionalmente, foram observados os dispositivos do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e conceitua governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

O referencial do TCU propõe diversos componentes para a análise quanto à governança de políticas públicas. Para cada componente são elencadas boas práticas que serviram como parâmetros de comparação com as práticas atualmente adotadas pelo MDR, Sudene, Sudam e Sudeco na operacionalização, respectivamente, do FNE, FNO e FCO.

A avaliação realizada se concentrou nos componentes Institucionalização; Coordenação e Coerência; Planos e Objetivos; Capacidade Organizacional e Recursos; e Monitoramento e Avaliação e procurou verificar:

- a) se as competências das instituições envolvidas na operacionalização dos FCF estão clara e formalmente definidas, e permitem a identificação das responsabilidades de cada ator do processo;
- b) se o MDR e as Superintendências de Desenvolvimento estão exercendo adequadamente suas funções no que se refere à aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais;
- c) se há processo contínuo de monitoramento e avaliação por parte das Superintendências de Desenvolvimento e do MDR sobre a operacionalização dos FCF; e
- d) se as avaliações da execução da PNDR são utilizadas para retroalimentar os desenhos da política e auxiliar na alocação futura dos recursos dos Fundos.

As análises decorrentes do item (a) tiveram como critério o componente “Institucionalização”, que se refere aos aspectos formais ou informais da existência da política pública, relacionados à capacidade organizacional, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública. As boas práticas de institucionalização indicam o estabelecimento de normas que definam os objetivos da política, as instâncias de decisão, competências e atribuições dos atores envolvidos, além de estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento. Indicam, portanto, a necessária definição dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidas na política, de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos.

De modo geral, os exames realizados sobre a legislação que regulamenta a operacionalização dos FCF e determina o papel do MDR, das Superintendências de Desenvolvimento e seus respectivos Conselhos Deliberativos, assim como dos bancos operadores demonstram a existência de um processo de trabalho devidamente institucionalizado e claro quanto às atribuições de cada ator. Não obstante, foram identificadas fragilidades relativas à implementação de instrumentos de governança da PNDR necessários à adequada operacionalização dos FCF; à aprovação legislativa dos planos regionais de desenvolvimento; e à aprovação das DOG pelo MDR, descritas de forma pormenorizada nos itens 3.1, 3.2 e 3.3 abaixo.

No que se refere ao item (b), as análises decorreram da comparação entre as situações encontradas nos processos administrativos de planejamento e acompanhamento das programações anuais dos FCF

com a legislação aplicável e com as boas práticas vinculadas aos componentes da governança “Coordenação e Coerência”; “Planos e Objetivos”; “Capacidade Organizacional e Recursos”.

“Coordenação e Coerência” são elementos essenciais para que as partes interessadas atuem de forma alinhada a fim de atingir os objetivos institucionais. Já o componente “Planos e Objetivos” preconiza a aderência entre os objetivos e metas definidos com as intervenções escolhidas. O objetivo, aqui, é avaliar se há consistência na lógica de intervenção da política e, caso não haja, identificar quais são as fragilidades no encadeamento entre recursos, ações, produtos e efeitos. Por fim, o componente da governança “Capacidade Organizacional e Recursos” engloba a garantia da adequada capacitação dos membros que atuam no processo de trabalho, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas; a disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para o desenvolvimento da política pública; e a identificação e provisão de recursos físicos, financeiros e de tecnologia da informação que permitam a realização das ações programadas.

A avaliação revelou que a elaboração e aprovação das programações anuais dos FCF são realizadas em conformidade com a legislação vigente e em observância à PNDR e aos planos regionais de desenvolvimento, o que indica que o MDR e as Superintendências vêm realizando suas atribuições como atores do processo, havendo, no entanto, oportunidades de melhoria na atuação dos Conselhos Deliberativos das Superintendências, conforme demonstrado no item 3.4 deste Relatório, e nas atividades de monitoramento e avaliação.

Adicionalmente, foi examinada, pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU), a atuação das Ouvidorias da Sudeco, Sudene e Sudam, em relação ao funcionamento das Ouvidorias do FCO, do FNE e do FNO, cujos resultados estão registrados no item 3.5.

Quanto às análises para a verificação dos itens (c) e (d), tomou-se como critério o componente “Monitoramento e Avaliação”, o qual preconiza que a política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

As análises realizadas demonstraram que as Superintendências e o MDR não possuem processos de monitoramento e avaliação consolidados e que atendam adequadamente às previsões normativas que tratam de monitorar e avaliar os impactos e resultados dos FCF. As fragilidades dos processos de monitoramento e avaliação estão descritas nos itens 3.6 a 3.9.

Por fim, impende registrar que os componentes de governança elencados no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas possuem sobreposições, de forma que não é possível fazer uma separação integral entre eles. Nesse contexto, “o componente ‘Capacidade Organizacional e Recursos’, por exemplo, contém aspectos que se aproximam do componente ‘Institucionalização’ e todos os componentes possuem relação com o componente ‘Planos e Objetivos’⁴, o que ficou claro nas avaliações realizadas e pode ser visto nos itens subsequentes.

3.1 Implementação incipiente dos instrumentos de governança da PNDR necessários à adequada operacionalização dos FCF.

O Decreto nº 9.810/2019 promoveu a revisão da então PNDR I, instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22.02.2007, com o objetivo de sanar uma série de limitações ou fragilidades apontadas por órgãos de controle⁵, pesquisadores e gestores a respeito da implementação da política.

⁴ TCU, 2014, pág. 17.

⁵ Acórdãos nº 1.655/2017, nº 1.827/2017 e nº 2.388/2017 do Tribunal de Contas da União.

Dentre os aprimoramentos trazidos pela PNDR II, destaca-se a estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional, cuja instância máxima é a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional⁶, e a criação do Núcleo de Inteligência Regional (NIR).

A Câmara é responsável por diversas decisões de cunho estratégico para a governança da PNDR, estabelecidas no art. 8º do Dec. nº 9.810/2019. Em relação à operacionalização dos FCF, sua atuação pode levar ao aperfeiçoamento das DOG que guiam a elaboração das programações anuais desses instrumentos de financiamento, tornando a alocação dos recursos mais assertiva aos propósitos da PNDR.

Essa instância política conta com um Comitê Executivo, do qual participam as Superintendências de Desenvolvimento, que possui atribuições técnicas e operacionais para subsidiar a Câmara em suas decisões e operacionalizar suas diretrizes.

O NIR, por sua vez, composto pelo MDR, Sudene, Sudeco e Sudam, é a instância destinada à produção de conhecimento e informações afetas à PNDR e aos seus instrumentos. Deve prover a Câmara de Políticas de informações que a permitam deliberar sobre aspectos estratégicos da implementação da PNDR e de seus instrumentos financeiros, dentre os quais estão os FCF.

O Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR), coordenado pelo MDR, tem por objetivo permitir o monitoramento e a avaliação dos instrumentos financeiros, planos, programas e ações da PNDR II a partir de fluxo de dados e informações gerenciais estabelecidos pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Os indicadores qualitativos e quantitativos que permitem a mensuração do desempenho dos FCF e os dados gerenciais utilizados para o seu cômputo deverão constar no Sistema.

De acordo com o MDR, a reconfiguração da Câmara e os demais dispositivos da PNDR II têm por objetivo dotar a política de um caráter transversal, regida pelo centro de governo e articuladora de outras políticas setoriais, bem como estabelecer a organização governamental necessária para sua implementação.

Entretanto, foram verificadas fragilidades de institucionalização em razão de lacunas na regulamentação de alguns pontos da PNDR II e da implementação incipiente da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do seu Comitê-Executivo, do NIR e do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional.

a) Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e seu Comitê-Executivo

O §4º do art. 11 do Dec. nº 9.810/2019 determina que o Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional se reunirá, em caráter ordinário, trimestralmente, ou, em caráter extraordinário, por convocação de seu Coordenador ou por solicitação de um dos membros da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, preferencialmente por videoconferência.

No entanto, reuniu-se apenas uma vez em 08.10.2020, em caráter extraordinário, após a definição de seus representantes e suplentes pela Portaria nº 3.149, de 27.12.2019. Nesta reunião, o MDR apresentou sugestões para compor proposta de pauta para atuação da Câmara em 2021, dentre as quais destaca-se a construção de estratégia para acompanhamento da tramitação dos planos regionais de desenvolvimento junto ao Congresso Nacional, a fim de compatibilizar a carteira de projetos dos

⁶ A PNDR II reconfigurou a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que havia sido instituída pelo Decreto nº 4.793/2003 e estava desativada. Sua composição, mais enxuta, passou a contar apenas com Casa Civil, ME, MDR, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria de Governo e Gabinete de Segurança Institucional, em contraposição à sua composição anterior, que contava com 18 membros.

planos regionais com programas federais; discussão sobre o fluxo de dados e informações setoriais que compõem o Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional; ações para a construção de diretrizes para uma política integrada de financiamento do desenvolvimento regional; e elaboração de diretrizes para o trabalho do Comitê-Executivo e do NIR.

Também a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional se reuniu uma única vez, apesar do §6º do art. 9º do Dec. nº 9.810/2019 prever reuniões ordinárias semestrais. A reunião, ocorrida em 22.10.2020, não contou com deliberações. O MDR apresentou suas estratégias para o desenvolvimento regional, além de informe sobre a proposta de um regimento interno. Havia previsão da apresentação de uma proposta de calendário e de pontos de pauta relevantes a serem tratados pelo colegiado, contudo, o Ministério da Economia (ME) solicitou que os pontos de pauta fossem construídos de forma conjunta. Com isso, a proposta do MDR foi encaminhada aos demais membros do colegiado para conhecimento e posterior discussão.

Como possíveis causas para a não ocorrência das reuniões do Comitê-Executivo e da Câmara na periodicidade definida no Dec. nº 9.810/2019 cabe citar a mobilização do Governo Federal no enfrentamento à epidemia do Covid-19; a alternância de gestores na Casa Civil e no MDR em 2019; e as alterações na estrutura do MDR promovidas pelo Dec. nº 10.290, de 24.03.2020, que agrupou as políticas de mobilidade e de desenvolvimento regional e urbano na Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) impactando as atividades de monitoramento e avaliação dos instrumentos da PNDR e a implementação dos mecanismos de governança da política.

Especificamente sobre a Câmara, cumpre citar ainda: dificuldades para a compatibilização das agendas dos seus membros, todos eles Ministros de Estado; o fato de poderem ser substituídos apenas pelos seus respectivos Secretários-Executivos, e suas reuniões ocorrerem somente com a presença de todos os seus membros. Não obstante tais disposições coloquem, de fato, a governança da PNDR no centro de governo e seja importante para viabilizar a articulação e cooperação entre diversas instâncias, é inegável que a reunião de agentes políticos traz dificuldades em vista das agendas e prioridades próprias de cada Ministério. Com efeito, registra-se que o MDR solicitou à Casa Civil, que preside a Câmara, a convocação de reunião para a instalação do colegiado em três ocasiões em 2019. Mas, como visto acima, houve apenas uma convocação para a reunião extraordinária de outubro de 2020.

O incipiente funcionamento da Câmara traz obstáculos para a implementação da PNDR na medida em que esta instância estratégica deve garantir a estruturação e o funcionamento dos demais mecanismos de governança da política, como o SNIDR; estabelecer prioridades de atuação e buscar a convergência de políticas setoriais em benefício das áreas prioritárias da PNDR. Nesse sentido,

Sem uma governança que produza a convergência da ação governamental no território, os esforços empreendidos podem atuar contribuindo para o aprofundamento da concentração de investimentos em áreas e setores que adensam as desigualdades intra e inter-regionais; podem promover forças antagônicas no território, ou não observar relevantes diferenciações regionais no tocante a elaboração de políticas públicas, impactando negativamente em resultados das políticas e causando mau aproveitamento dos recursos públicos⁷.

Portanto, é essencial que a Casa Civil e o MDR empreendam esforços com o objetivo de acelerar o integral funcionamento da Câmara e seu Comitê-Executivo.

b) Núcleo de Inteligência Regional e Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional

⁷ Nota Informativa nº 07, de 25 de novembro de 2020 – DDRU/SMDRU. Processo nº 59000.019832/2020-02.

O NIR foi instituído pelo art. 15 da PNDR II. Conforme o MDR, “o núcleo deveria atuar como instância de discussões para aprimoramento/assessoramento das decisões sobre ações prioritárias da política, aplicação de recursos e monitoramento e avaliação dos resultados e impactos alcançados”⁸. Dentre as suas funções destaca-se o fato de se constituir como um espaço de interlocução e alinhamento entre o MDR e as Superintendências de Desenvolvimento.

Apesar de sua importância para a governança da PNDR II, o NIR se reuniu uma única vez, em 12.02.2020. Ademais, seu funcionamento e competências específicas ainda não foram regulamentados pelo MDR, conforme disposto no §2º do art. 15.

Já o SNIDR estava previsto no art. 8º da PNDR I e foi mantido na PNDR II, sendo que, até o momento, seu funcionamento não foi regulamentado pelo MDR.

A agenda do NIR e a institucionalização do SINDR também foram impactadas pela reestruturação do MDR. A SMDRU não possui corpo técnico em número suficiente e com a qualificação técnica necessária para realizar as atividades de gestão da informação, de atualização de base de dados e suporte às atividades do NIR; ademais, há limitações da área de TI para tender às demandas da Secretaria.

Este cenário ainda muito incipiente de implementação do NIR e do SINDR leva à insuficiência de estudos, dados e informações necessárias ao monitoramento e à avaliação da PNDR, bem como ao acompanhamento da dinâmica regional brasileira.

3.2 Ausência de aprovação legislativa dos planos regionais de desenvolvimento.

Conforme o art. 2º da Lei nº 7.827/1989, que regulamenta os FCF, os programas de financiamento aos setores produtivos executados por meio dos fundos devem estar em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento. A definição das diretrizes e prioridades para a alocação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento deve, portanto, guardar coerência lógica com esses instrumentos de planejamento regionais.

Os Planos Regionais de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram previstos, respectivamente, nas Leis Complementares nº 124 e 125, de 03.01.2007, que criaram a Sudam e a Sudene, e nº 129, de 08.01.2009, que criou a Sudeco. Eles compreendem programas, projetos e ações necessários para atingir as metas de desenvolvimento econômico e social dessas regiões; possuem vigência de quatro anos, devem ser revisados anualmente e estar em consonância com o PPA. Além disso, devem ser institucionalizados por lei.

Tais documentos de planejamento foram apresentados à Câmara dos Deputados em 26.11.2019 e estão em tramitação, sendo eles: PL 6162/2019 - Institui o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia para o período de 2020-2023; PL 6163/2019 - Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período de 2020-2023; e PL 6161/2019 - Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste para o período de 2020-2023. Até o momento⁹, não foram apresentados pareceres pelas comissões especiais criadas para analisar os projetos de lei, tampouco votados os requerimentos para tramitação em regime de urgência dos três projetos, apresentados em 28.07.2020.

Os exames realizados indicam que os planos regionais em tramitação foram observados pelas Superintendências de Desenvolvimento na elaboração das diretrizes e prioridades de 2020 e 2021 para os FCF. Não obstante, a exigência de aprovação legislativa gera uma fragilidade na institucionalização desses documentos, já que não foram convertidos em lei. Além disso, os planos podem sofrer alterações durante a tramitação legislativa, o que exigiria um esforço para adequar normas infralegais que regulam a alocação dos recursos dos FCF, como portarias de aprovação das DOG e resoluções dos

⁸ Núcleo de Inteligência Regional (NIR). Informe Executivo nº 001/2020. IPEA/MDR.

⁹ Posição em março de 2021.

Conselhos Deliberativos que instituem as diretrizes e prioridades; e o tempo de tramitação dos projetos pode ultrapassar o prazo de vigência de quatro anos desses documentos.

Nesse contexto, a supressão da exigência legal de que os planos regionais de desenvolvimento sejam submetidos ao Congresso Nacional se caracteriza como medida de racionalização administrativa, eliminando a fragilidade formal e reduzindo possíveis custos burocráticos de adequação de atos normativos. Adicionalmente, os planos são elaborados pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional em conjunto com os órgãos e entidades federais presentes na respectiva região e em articulação com os governos estaduais. São, ainda, aprovados pelos conselhos deliberativos (Condel) formados por ministros; governadores de Estados; representantes da sociedade civil; Superintendentes e presidentes das instituições financeiras administradoras dos FCC, o que já lhes confere participação e legitimidade.

3.3 Intempestividade na publicação das portarias do MDR contendo as Diretrizes Gerais dos FCF.

De acordo com os regimentos internos das Superintendências Regionais de Desenvolvimento, os respectivos conselhos deliberativos deverão aprovar anualmente, até o dia 15 de agosto, as diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos dos FCF para o exercício seguinte. Essas diretrizes e prioridades deverão ser elaboradas de acordo com: as DOG emitidas pelo MDR, a PNDR e os planos regionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Cabe ainda destacar que os citados documentos, elaborados pelo MDR, pelas superintendências regionais e aprovados pelos respectivos Conselhos, irão orientar os bancos operadores na elaboração dos Planos de Aplicação dos FCF para o exercício seguinte.

Ocorre que, nos processos analisados relativos às DOG dos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2021, foi constatado que o MDR publica essas portarias com prazos insuficientes para que as superintendências desenvolvam estudos e conseqüentemente elaborem as respectivas diretrizes e prioridades dos FCF para o exercício seguinte, conforme se verifica no quadro abaixo:

Quadro 1: Publicação das Portarias de Diretrizes e Orientações Gerais pelo MDR

| DOG para o exercício de 2018 | | | |
|------------------------------|------------------|------------------------|----------------|
| Nº Portaria | Data da Portaria | Data da Publicação DOU | Fundo |
| 436 | 11.08.2017 | 15.08.2017 | FCO |
| 434 | | | FNE |
| 435 | | | FNO |
| DOG para o exercício de 2019 | | | |
| Portaria | Data da Portaria | Data da Publicação DOU | Fundo |
| 333 | 10.08.2018 | 13.08.2018 | FCO |
| 334 | | | FNE |
| 335 | | | FNO |
| DOG para o exercício de 2020 | | | |
| Portaria | Data da Portaria | Data da Publicação DOU | Fundo |
| 1.955 | 15.08.2019 | 16.08.2019 | FCO |
| 1.953 | | | FNE |
| 1.954 | | | FNO |
| DOG para o exercício de 2021 | | | |
| Portaria | Data da Portaria | Data da Publicação DOU | Fundo |
| 2175 | 13.08.2020 | 14.08.2020 | FCO, FNE e FNO |

Fonte: Elaboração própria.

Como se verifica na tabela acima, considerando o prazo de 15 de agosto para os Conselhos Deliberativos aprovarem as diretrizes e prioridades e considerando ainda o fluxo interno nos setores responsáveis pela elaboração das minutas desses documentos, os setores técnicos das superintendências regionais dispõem de tempo limitado para a realização das análises visando a compatibilização das diretrizes e prioridades com as DOG emitidas pelo MDR, fazendo com que esses estudos sejam realizados com base nas minutas de Portaria das DOG encaminhadas para as Superintendências Regionais pelo MDR. Outra consequência desse prazo limitado é o excesso de decisões *ad referendum* do Presidente do Condel para aprovar as Diretrizes e Prioridades no prazo regimental de 15 de agosto, conforme detalhado no item 3.4.

Esse fato é ocasionado fundamentalmente pela ausência de um prazo legal para o MDR publicar as portarias com as DOG, sobretudo com a antecedência suficiente para as superintendências elaborarem suas diretrizes e prioridades que serão submetidas aos respectivos Condel para aprovação.

Por fim, cabe mencionar que, para o exercício de 2021, as portarias com as DOG para os FCF foram unificadas, passando a ser publicada apenas um normativo para os três fundos, tornando-a mais clara e objetiva, o que, em conjunto com a estipulação de um prazo para o MDR publicar a referida norma poderá aprimorar o fluxo de elaboração das diretrizes e prioridades pelas superintendências.

3.4 Oportunidades de melhoria na atuação dos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento.

Segundo o art. 13, da Lei nº 7.827, de 27.09.1989, os conselhos deliberativos são administradores dos FCF, juntamente com o MDR e os bancos operadores. São colegiados instituídos como instância máxima de deliberação, cabendo a eles as decisões estratégicas das respectivas superintendências de desenvolvimento, o estabelecimento de diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos dos FCF, a avaliação dos resultados obtidos e a determinação de medidas de ajustes necessárias ao cumprimento dos programas de financiamento aprovados.

Também é responsabilidade desses conselhos, por meio de articulação política e institucional, apoiar o processo de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação da PNDR e dos planos regionais de desenvolvimento, com propostas relacionadas às especificidades de cada região, no âmbito das ações, planos e programas do Governo Federal, sempre em prol do desenvolvimento regional sustentável e da redução das desigualdades entre os entes federativos.

As análises realizadas a respeito da atuação dos Conselhos Deliberativos evidenciaram oportunidades de melhoria no que diz respeito à operacionalização dos FCF, conforme os apontamentos a seguir.

a) Reuniões não realizadas na frequência estabelecida pelos Regimentos Internos

Os regimentos internos preceituam que os conselhos deliberativos reunir-se-ão trimestralmente, além da previsão de convocação extraordinária em casos específicos. No entanto, foi observado que os colegiados não estão se reunindo na frequência determinada.

Quadro 2: Número de reuniões dos Conselhos Deliberativos (2018 a 2020)

| Conselhos | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------|------|------|------|
| Condel/Sudene | 2 | 2 | 1 |
| Condel/Sudeco | 1 | 3 | 1 |
| Condel/Sudam | 1 | 1 | 1 |

Fonte: Elaboração própria a partir das atas das reuniões dos Conselhos Deliberativos.

A tabela acima mostra a quantidade de reuniões realizadas pelos conselhos no período de 2018 a 2020. Observa-se que nenhum conselho se reuniu quatro vezes ao ano, conforme determinado pelos seus regimentos. Em 2020, devido às dificuldades impostas pela pandemia da Covid-19, foi realizada uma única reunião por cada Condel, no mês de dezembro e por videoconferência. Mesmo diante de um cenário diverso, nos outros exercícios também não foram realizadas todas as reuniões previstas.

Embora não haja previsão nos Regimentos Internos dos Conselhos da Sudam e da Sudene para que as reuniões ocorram por meio de videoconferência, também não há proibição. No caso da Sudeco, a Resolução nº 103, de 07.12.2020, art. 18, § 3º, alterou o Regimento Interno e agora é possível realizar reuniões não presenciais, o que constitui uma boa prática.

b) Excesso de decisões *ad referendum* de temas relacionados aos Fundos Constitucionais

A não realização das reuniões ordinárias faz com que as decisões de competência do Condel se acumulem e favorece a tomada de decisão *ad referendum*. As decisões *ad referendum* são decisões sujeitas à aceitação posterior por parte de um colegiado. No caso dos Conselhos Deliberativos, são tomadas monocraticamente pelos seus presidentes.

Essa decisão pode ser adotada desde que precedida de comunicação a todos os conselheiros, discutida e votada na reunião do Condel imediatamente subsequente. Entretanto, as análises realizadas demonstraram que as decisões monocráticas não foram comunicadas previamente aos demais conselheiros, embora nenhuma delas tenha sido rejeitada pelo colegiado posteriormente.

No período de 2018 a 2020, 25% das decisões do Condel/Sudene relacionadas à definição de diretrizes e prioridades e à programação foram *ad referendum*, sendo que todas as diretrizes e prioridades do FNE no período, bem como a alteração da programação de 2020 foram aprovadas por decisão monocrática do presidente do Condel. Dessas decisões monocráticas, apenas uma possuía caráter de urgência, devido à situação de pandemia da Covid-19.

Na Sudeco foram sete decisões *ad referendum*, no período de 2018 a 2020, relacionadas às diretrizes e prioridades e alteração da programação do FCO. Já sobre o FNO, todas as decisões relacionadas às diretrizes e prioridades, aos planos de aplicação e avaliação dos resultados entre 2018 e 2020 foram tomadas *ad referendum*.

Assim, percebe-se que decisões importantes, como a definição das diretrizes e prioridades e a aprovação da programação e suas reprogramações, estão frequentemente sendo tomadas de forma monocrática pelo presidente dos conselhos (Ministro do Desenvolvimento Regional), sem que haja discussão com todo o colegiado. O que devia ser uma exceção está se tornando uma regra.

Importante ressaltar que, embora as decisões tenham sido tomadas monocraticamente, todas elas foram ratificadas pelos colegiados posteriormente.

c) Ausência frequente de conselheiros nas reuniões do colegiado

Outra situação evidenciada diz respeito à ausência de vários conselheiros nas reuniões dos conselhos deliberativos, apesar do atingimento do quórum mínimo.

Cada Condel é composto pelos Governadores dos Estados da área de atuação da respectiva Superintendência, Ministros de Estado, Prefeitos, representantes da classe empresarial, representantes da classe dos trabalhadores, superintendente da autarquia e pelo presidente da instituição financeira federal administradora do FCF. Os conselhos são presididos pelo Ministro do Desenvolvimento Regional.

Evidenciou-se a ausência recorrente de conselheiros nas reuniões, em especial Governadores e Ministros. Por exemplo, o percentual médio de ausência de membros do Condel/Sudene foi de aproximadamente 40% nas reuniões ocorridas em 2018 e 2019.

Além da ausência de membros nas reuniões, as atas das reuniões dos conselhos demonstram que não há discussão de caráter técnico na aprovação das diretrizes e prioridades e da programação dos FCF, pois pressupõe-se que foram discutidas nas reuniões dos comitês técnicos, realizadas previamente às reuniões do Condel.

Essa situação de baixa adesão às reuniões dos conselhos pode decorrer das dificuldades de compatibilizar as agendas de tantos representantes políticos, bem como das amarras relativas à substituição dos membros titulares definidas normativamente¹⁰.

d) Regulamentação incipiente dos Comitês Técnicos dos Conselhos Deliberativos

O comitê técnico é um órgão criado no âmbito de cada Condel com a finalidade, entre outras, de, sempre que a complexidade da pauta assim o exigir, discutir previamente os assuntos a serem submetidos ao colegiado. Não possui regimento próprio, suas atribuições estão dispostas nos regimentos dos Conselhos Deliberativos e não se confunde com os demais comitês temáticos que esses conselhos possuem.

Ocorre que não há uma definição clara de quem pode representar os conselheiros nas reuniões do comitê técnico. Os regimentos estabelecem apenas que eles devem ser indicados pelos órgãos e entidades que integram o colegiado. No caso do Condel/Sudene não há registro dos representantes que participaram das reuniões do comitê técnico, nem ata das reuniões, nos exercícios de 2018 e 2019, ou seja, não há registro de quem discutiu os assuntos relacionados ao FNE e subsidiou as decisões do Condel, o que vai de encontro ao princípio da transparência.

e) Funcionamento inadequado do Comitê Técnico de Acompanhamento do FNE

Em atendimento ao Acórdão nº 1271/2018 – TCU – Plenário, foi criado o Comitê Técnico de Acompanhamento do FNE, no âmbito do Condel/Sudene, por meio da Resolução nº 126, de 11.12.2018 e seu regimento foi instituído por meio da Resolução nº 126, de 24.05.2019. Não obstante sua criação, foram realizadas somente duas reuniões em fevereiro e maio de 2019.

Dentre as várias atribuições do comitê, destaca-se a de monitoramento das ações do FNE, desde o momento da programação até a posterior avaliação de resultados. No entanto, evidenciou-se que este comitê não tem publicado tempestivamente os relatórios de monitoramento da execução da programação, nos quais são emitidas recomendações para que correções e ajustes sejam realizados durante o exercício, conforme tratado no item 3.6.

Diante do exposto, entende-se que há oportunidades de melhorias na atuação dos Conselhos Deliberativos. As ausências frequentes dos conselheiros e a não realização de reuniões na periodicidade definida por seus regimentos contribuem para as recorrentes decisões *ad referendum* em detrimento de decisões colegiadas discutidas técnica e adequadamente. O incipiente funcionamento dos comitês técnicos, bem como do Comitê Técnico de Acompanhamento do FNE, demonstra que há espaço para o aperfeiçoamento nas discussões e deliberações das matérias relacionadas aos fundos constitucionais.

¹⁰ Os Governadores de Estado, quando ausentes, somente poderão ser substituídos pelos respectivos vice-governadores; os Ministros, pelos Secretários-Executivos dos respectivos Ministérios; os Prefeitos, pelos vice-prefeitos; o Presidente do banco administrador e o Superintendente, por um membro da diretoria da própria instituição. O Superintendente da Sudeco pode ser substituído pelo seu substituto legal.

3.5 Avaliação das Ouvidorias do FNE, FNO e FCO

Trata este tópico dos resultados da avaliação da atuação das Ouvidorias da Sudeco, Sudene e Sudam, em relação ao funcionamento das Ouvidorias do FCO, do FNE e do FNO, respectivamente, realizada pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU).

Nos termos do art. 6º do Decreto nº 9.492, de 05.09.2018, que regulamenta a Lei nº 13.460/2017, integram o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv) como Órgão Central, a Controladoria-Geral da União, por meio da Ouvidoria-Geral da União, e como unidades setoriais, as ouvidorias dos órgãos e das entidades da administração pública federal e, na inexistência destas, as unidades diretamente responsáveis pelas atividades de ouvidoria.

Ainda segundo o art. 7º do Decreto nº 9.492/2018, as atividades de ouvidoria das unidades setoriais do SisOuv ficarão sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central, sem prejuízo da subordinação administrativa ao órgão ou à entidade da administração pública federal a que estiverem subordinadas.

Diante disso, a OGU realizou a avaliação das ouvidorias dos FCF por meio de um questionário desenvolvido com o objetivo de formar compreensão geral da estrutura, funcionamento, processos de trabalho, desempenho e a identificação de pontos de melhoria das respectivas unidades de ouvidoria, contemplando as seguintes dimensões: fluxo de recebimento das manifestações de ouvidoria; fluxo de tratamento das manifestações de ouvidoria; prazo de tratamento das manifestações de ouvidoria; acompanhamento da efetiva conclusão das demandas oriundas de manifestações dos cidadãos; subsídios aos gestores para a melhoria dos serviços públicos prestados; gerenciamento da unidade de ouvidoria; maiores dificuldades e as oportunidades de melhoria identificadas pela ouvidora.

Os fatos verificados nas análises foram tratados nas Notas Técnicas 525/2021/CGOUV/OGU (FCO), 672/2021/CGOUV/OGU (FNE) e 584/2021/CGOUV/OGU (FNO), encaminhadas para conhecimento e providências dos gestores das unidades de ouvidoria de cada Fundo Constitucional, cujas constatações são sintetizadas a seguir:

a) Ouvidoria do FCO

- Ausência de divulgação da Ouvidoria do FCO pelo agente financeiro que operam os recursos do Fundo;
- Encaminhamento ao Banco do Brasil das manifestações acolhidas pela Ouvidoria do FCO que necessitam de informações da instituição financeira, prescindindo do acompanhamento do atendimento à demanda de ouvidoria, perdendo a visão geral dos enfrentamentos às demandas que envolvem a gestão dos recursos do FCO e deixando de cumprir seu papel de subsidiar a alta administração da Sudeco na mitigação dos problemas e na melhoria da prestação dos serviços do FCO;
- Insuficiência na interação com a alta administração da Sudeco e com o Condel/sudeco, no que se refere a levar ao conhecimento dessas as maiores demandas dos cidadãos; e
- Links de consulta aos Relatório de Gestão da Ouvidoria do FCO inativo na página inicial da Ouvidoria.

b) Ouvidoria do FNE

- Divulgação limitada da Ouvidoria do FNE no âmbito da Superintendência em outros canais além da página de internet;
- Ausência de divulgação da Ouvidoria do FNE pelo agente financeiro que opera os recursos do Fundo;
- Utilização de canal inadequado para tramitação interna de demandas de ouvidoria na Superintendência;

- Falta de separação das unidades de ouvidoria na Plataforma Fala.BR impedindo a segregação das manifestações do Fundo das manifestações da Superintendência;
- Inexistência de fluxo formal de acompanhamento pela Ouvidoria do FNE das manifestações recebidas pelo agente financeiro operador do Fundo, perdendo a visão geral dos enfrentamentos às demandas que envolvem a gestão dos recursos, limitando seu papel de subsidiar a alta administração da Sudeco na mitigação dos problemas e na melhoria da prestação dos serviços do FNE;
- Insuficiência na interação com a alta administração da Sudene e com o Condel/Sudene no que se refere a levar ao conhecimento dessas as maiores demandas dos cidadãos.

c) Ouvidoria do FNO

- Divulgação limitada da Ouvidoria do FNO no âmbito da Superintendência em outros canais além da página de internet;
- Ausência de divulgação da Ouvidoria do FNO pelo agente financeiro que opera os recursos do Fundo;
- Falta de separação das unidades de ouvidoria na Plataforma Fala.BR impedindo a segregação das manifestações do Fundo das manifestações da Superintendência;
- Inexistência de fluxo formal de acompanhamento pela Ouvidoria do FNO das manifestações recebidas pelo agente financeiro operador do Fundo, perdendo a visão geral dos enfrentamentos às demandas que envolvem a gestão dos recursos e deixando de cumprir seu papel de subsidiar a alta administração da Sudeco na mitigação dos problemas e na melhoria da prestação dos serviços do FNO;
- Insuficiência na interação com a alta administração da Sudam e com o Condel/Sudam no que se refere a levar ao conhecimento dessas as maiores demandas dos cidadãos; e
- Ausência de designação de ouvidor titular, o que contraria o disposto na Portaria CGU nº 1.181/2020, a qual estabelece no § 2º do art. 2º que "a unidade setorial de ouvidoria dos órgãos e entidades do SisOuv não poderá permanecer sem titular submetido à CGU por prazo superior a noventa dias".

Foram recomendadas providências para sanar as fragilidades constatadas, sendo que tais recomendações serão monitoradas pela OGU/CGU.

3.6 Fragilidades do processo de monitoramento e avaliação por parte das Superintendências e do MDR.

A operação dos FCF deve ocorrer em função das reais necessidades das regiões beneficiárias, com base em diretrizes e diagnósticos regionais, orientando-se por planos, políticas, programas e projetos que se fundamentam na mobilização planejada e articulada das ações federal, estaduais e municipais, pública e privada, por meio das quais programas e investimentos da União, associados a programas e investimentos dos entes federativos subnacionais, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento.

Durante sua execução, estão previstas no seu arcabouço normativo atividades que visam a acompanhar a programação anual a ser efetuada pelos bancos, permitir o controle por meio de avaliações e previsões de ajustes que se fizerem necessários, realizar estudos que subsidiem suas ações, a elaborar metas e indicadores e avaliar seus impactos. Com base nessas previsões, foi verificado se há processo contínuo de monitoramento e avaliação por parte das superintendências e do MDR sobre a operacionalização dos FCF pelas entidades bancárias que confira se as atividades estão sendo desenvolvidas conforme o programado e se os resultados estão sendo alcançados ou não, indicando as razões do insucesso. Com esse intuito, foram realizados exames para verificar se as normas relativas ao monitoramento e avaliação como um todo estão sendo atendidas.

Como resultado desses exames foi verificado que as superintendências e o MDR não possuem um processo de monitoramento e avaliação consolidado e que atenda adequadamente às previsões normativas.

No que tange especificamente à programação anual, foram identificadas lacunas no processo de monitoramento que prejudicam o seu acompanhamento e avaliação. Nesse sentido, a análise dos processos de avaliação dos relatórios circunstanciados revelou que há dificuldades no monitoramento das recomendações; que há recomendações recorrentes entre os exercícios, inclusive com justificativa de que não há previsão normativa quanto à eventuais punições ao banco, como relatado pela Sudam sobre a dificuldade de monitorar os planos de providências elaborados pelo BASA.

Também ficou evidente a inconstância nos apontamentos das superintendências de um exercício para o outro. A exemplo, o parecer Conjunto nº 2/2020 - MDR/SUDENE recomendou ao BNB que apresentasse as razões e/ou justificativas para a ausência, desde anos anteriores, de concessão de financiamentos vinculados ao Programa FNE Profrota Pesqueira. A análise dos relatórios circunstanciados, no entanto, demonstrou que a recomendação referente ao exercício de 2019 afirmava que não havia financiamento para esse programa desde exercícios anteriores, mas no parecer referente aos resultados do exercício de 2018 não constava esse registro. Sob questionamento, a Sudene esclareceu que, no âmbito da Programação de 2018 aprovada pelo Condel, não houve previsão de recursos para o programa e, desta forma, durante a análise do Relatório de Resultados e Impactos (RRI) 2018 não havia sido observado descumprimento do banco quanto ao programado. A Sudene ainda complementou que o BNB justificou demanda nula pelo programa e ausência de regulamentação sobre os limites financeiros para realização de financiamentos posteriores a 2015, dado que o Decreto nº 5.474, de 22.06.2005, estabeleceu limites anuais no intervalo entre 2005 e 2015. Nesse contexto, ficou demonstrada a inconsistência no monitoramento, pois num momento a avaliação se ateve à mera conferência quanto ao atendimento das diretrizes, em outro a Sudene constatou a falta de financiamento se repetindo, porém, ignorou a sequência de previsão das programações e o acompanhamento do banco sobre essa questão desde 2015.

Além disso, verificou-se que nenhuma recomendação referente aos exercícios de 2018 e 2019 do FNE tratou da promoção de ajustes para o exercício seguinte; foram feitas apenas recomendações para que o banco apresentasse justificativas de alguns descumprimentos da programação no exercício de 2019. Ressalta-se que os dois RRI foram aprovados sem ressalvas pelo Condel, o que corrobora que as superintendências e seus conselhos deliberativos não realizam um acompanhamento consistente sobre a implementação das programações financeiras dos FCF e do plano de providências pelos bancos.

Em relação ao Comitê Técnico de Acompanhamento do FNE, verificou-se que o Relatório de Acompanhamento das Recomendações do RRI do FNE 2019 não havia sido elaborado até 07.01.2021.

Quanto ao FNO, atualmente, não existe nenhum comitê ou grupo de trabalho ativo instituído pelo Condel/Sudam para monitorar a atuação do Banco da Amazônia no cumprimento da programação anual. O Condel apenas avalia os resultados atingidos por meio da análise do parecer referente ao Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos do FNO no exercício anterior, encaminhado pelo BASA. Esses pareceres apontam falhas e fragilidades. No entanto, nos processos dos relatórios circunstanciados não constam informações sobre como ocorre o monitoramento das recomendações e tampouco como a Sudam atua para reverter reiteradas falhas do BASA no cumprimento da programação.

A avaliação sobre a análise dos relatórios circunstanciados do FCO demonstrou que, em relação ao exercício de 2017, o parecer conjunto elaborado pela Sudeco e o MDR não fez nenhuma recomendação ao BB, mesmo entendendo necessário ressaltar a ausência de análises mais aprofundadas pelo Banco a respeito dos resultados exibidos no relatório apresentado, sobretudo de

eventuais não cumprimento de aplicações previstas na programação do fundo. Em sintonia ao FNE e FNO, foram identificadas recomendações recorrentes, sem que providências efetivas saneassem os apontamentos. Quanto aos exercícios de 2018 e 2019, destacou-se a reiterada ausência de contratações pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). O BB produz e encaminha mensalmente à Sudeco os Cadernos de Informações Gerenciais contendo os resultados atingidos na aplicação do fundo, decorrentes da apuração de Indicadores Quantitativos e Metas de Gestão de Desempenho do FCO. A Sudeco, no entanto, utiliza os cadernos como relatórios de consulta cotidiana apenas para responder demandas dos Estados e ouvidorias, sem desenvolver nenhum documento específico referente à análise de tais relatórios.

Nesse mesmo aspecto, a Coordenação-Geral de Gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento da Secretaria de Fundos e Investimentos do MDR (CGFC/SFI) compila os dados encaminhados mensalmente pelos bancos observando as aplicações por porte, em programa e tipologia, mas também não produz nenhum documento analítico sobre o acompanhamento. Para o monitoramento da atuação dos bancos, a SFI está desenvolvendo uma plataforma de compartilhamento de informações (*BI* dos Fundos Constitucionais), com o objetivo de garantir transparência e agilidade na divulgação de dados relativos ao FNO, FNE e FCO, tanto para o público interno, no curto prazo, quanto para o público externo, no médio prazo.

Quanto à sua participação na avaliação dos relatórios circunstanciados, o MDR tem elaborado pareceres conjuntos com a Sudene e a Sudeco, mas continua avaliando o relatório do BASA de forma independente da Sudam. Além disso, o MDR não faz o acompanhamento das recomendações.

Em relação ao monitoramento e avaliação dos resultados e impactos, os gestores de todas as superintendências, e do próprio MDR, informaram que a recém publicada Portaria Interministerial nº 7, de 20.7.2020, que trata das diretrizes para as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCF e do conjunto mínimo de informações que devem constar do relatório circunstanciado elaborado pelos bancos administradores, é importante medida para o financiamento dos estudos e avaliações de impacto necessários à condução da política de desenvolvimento regional.

Não obstante, as análises realizadas demonstram que os FCF têm operado, nos anos mais recentes, sem avaliação de desempenho da PNDR como um todo e sem estudos que norteiem a avaliação dos impactos decorrentes da aplicação dos recursos do FNO, FNE e FCO nas respectivas regiões.

Com efeito, verificou-se que os problemas identificados são comuns a todas as superintendências, tanto no que se refere às fragilidades voltadas à superficialidade da avaliação dos relatórios circunstanciados e lacunas no controle do cumprimento das recomendações, quanto em relação às dificuldades operacionais em contar com pessoal qualificado e suficiente, bem como a insuficiência de sistemas gerenciais disponíveis, associados à falta de estudos e avaliações de resultados e impactos de forma perene e consistente.

Diante das competências e responsabilidades do MDR sobre a implementação da PNDR, e tendo em vista a sintonia nas fragilidades identificadas quanto às atividades de monitoramento e avaliação na operacionalização do FNE, FCO e FNO, compreende-se que há coordenação ineficiente do Ministério na execução das medidas definidas para monitorar e avaliar os FCF como instrumentos da PNDR e no acompanhamento das superintendências na avaliação dos resultados da programação anual.

Avalia-se que a falta de um processo de monitoramento e avaliação consolidado e de um acompanhamento criterioso do cumprimento da programação anual prejudicam a melhoria contínua dos processos de trabalho na operacionalização dos FCF e obscurecem os resultados sobre a efetividade dos FCF como instrumento da política pública de redução das desigualdades regionais.

Possíveis providências como o MDR buscar maior harmonia entre as superintendências nos seus processos de avaliação e também quanto ao monitoramento das recomendações se deparam com a instabilidade sofrida na estrutura das secretarias do MDR e o atraso no cronograma de instalação da

Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, agravando-se pela reduzida estrutura de pessoal e acúmulo de atribuições. Sob esse contexto, o cumprimento do papel do MDR de articular e coordenar está sob riscos, fragilizando a governança da PNDR.

3.7 Inconstância de metas, indicadores de impacto e de resultados

Considerando que o arcabouço normativo dos FCF prevê metas e objetivos de avaliação e acompanhamento, em consonância aos planos regionais, foram realizados exames no intuito de verificar se as programações financeiras possuem metas e indicadores de impacto que possam ser mensurados e monitorados.

A abordagem procurou identificar como as superintendências atendem à suas previsões normativas e o nível de maturação dos indicadores instituídos a partir dos processos dos relatórios circunstanciados, planos de desenvolvimento regional, planos estratégicos, PPA 2020-23 e relatórios de gestão. Ressalta-se que em ponto específico do relatório, item 4.1, estão tratados os indicadores de eficácia a partir da perspectiva dos bancos administradores dos FCF.

Em geral, os FCF possuem metas estabelecidas nos seus planos de aplicação, nos planos regionais, assim como indicadores que orientam o atingimento dos objetivos. Os anos mais recentes, no entanto, propiciaram momentos de avaliação externa que identificaram oportunidades para aprimoramento.

Há diferentes níveis de maturação de indicadores utilizados pelas superintendências e as condições de avaliação e monitoramento são assimétricas e estão em construção, motivada principalmente pelas avaliações e recomendações do TCU. Nesse contexto, o MDR atua no acompanhamento amplo da PNDR, mas também se encontra em situação de construção/revisão dos instrumentos de avaliação e monitoramento. Contudo, ficou demonstrado que há nesse processo indefinições técnicas e instabilidade institucional limitando a dinamicidade das correções apontadas pelo TCU.

Verificou-se que, em relação a metas e indicadores, os relatórios circunstanciados não os abordam especificamente e o MDR não os acompanha, pois identifica essa questão como atribuição das superintendências. Nesse aspecto, as três superintendências registram recomendações reiteradas para que os bancos direcionem esforços no atendimento das regiões prioritárias, demonstrando que há dificuldades no atingimento das metas previstas.

Os pareceres dos processos de avaliação dos relatórios circunstanciados analisados na amostra se limitam à conformidade da programação e demonstram que a relação entre MDR e superintendência na avaliação desses relatórios possui pouca interatividade ou aprofundamento nos resultados. Em relação às avaliações de resultados e de impactos, foi unânime entre as superintendências a indicação sobre a importância da Portaria nº 7/2020, que regulamentou os §§ 6º e 7º do art. 20 da Lei nº 7.827/1989, para o financiamento dos estudos e planos de pesquisas a serem realizadas e que estão em processo de planejamento e contratação.

Quanto à competência específica do MDR, foi informado que os indicadores propostos no seu Planejamento Estratégico Institucional (PEI), correlacionados ao PPA 2020-23, estão sob revisão por já terem se mostrado inadequados para o acompanhamento da PNDR. Inclusive foi demonstrado que mudanças na estrutura interna do MDR prejudicaram o acompanhamento de índices definidos no Planejamento Estratégico, como o caso do Índice de Interiorização do Financiamento do Desenvolvimento Regional e Urbano aplicado na rede de cidades intermédias e suas regiões de influência imediata, das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (IFDRU) que foi descontinuado como indicador correlacionado aos FCF.

Quanto a esse aspecto, a Secretaria de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) informou que sua formação foi objeto da junção de duas secretarias, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (Cidades) e a Secretaria de Desenvolvimento Regional (Integração Nacional), além da extinta Secretaria Nacional de Irrigação, sendo a única secretaria a de fato ter as atribuições fundidas com a criação do novo MDR.

No processo de discussão do PPA 2020-23 a adoção de um indicador que expressasse uma única política criaria problemas de gestão em recursos humanos e na integração dessas políticas, considerando que não seria conferida a primazia a nenhuma delas no instrumento que instituiu o MDR (Decreto nº 9.666/2019). Além disso, imprecisões sobre a permanência do MDR enquanto unidade ministerial durante o período de elaboração do programa, que coincidiu com a votação da MP 870 que estruturou a Presidência e os ministérios do atual governo, teriam impactado a elaboração dos indicadores.

Depois de várias alterações na estrutura do MDR, a SMDRU, responsável pelo acompanhamento do IFDRU, optou por desvincular os FCF do cálculo desse indicador. Portanto, a execução dos fundos não contribuiu para avaliar a interiorização do financiamento do desenvolvimento regional e urbano.

No que se refere às superintendências, a Sudam informou que realizou entre 2018 e 2019 a contratação junto a Universidade de São Paulo (USP) de projeto de elaboração e atualização da Matriz Insumo Produto (MIP). Contou com treinamento dos servidores da instituição e que seus resultados, bem como simuladores que possibilitam a modelagem de novos resultados, já se encontram disponíveis na instituição e estão sendo aplicados na atualização do relatório de avaliação. Além disso, a Sudam está em processo de atendimento às recomendações do TCU para revisar seus indicadores em conformidade ao Acórdão 897/2019 - TCU Plenário.

A Sudene, por outro lado, informou que seus indicadores se relacionam aos eixos definidos pelo PRDNE (PL 6163/2019): inovação, educação e desenvolvimento de capacidades humanas, dinamização e diversificação produtiva, desenvolvimento social e urbano, segurança hídrica e conservação ambiental e desenvolvimento institucional. Apesar de estarem sendo definidas as cestas de indicadores que serão utilizadas por eixo para o acompanhamento das ações do Plano, a Sudene afirmou que a atualização e sistematização dos dados e indicadores, assim como do processo de monitoramento e avaliação ainda é um desafio.

A Sudeco relatou que, em virtude do acórdão TCU 688/2019, suas metas e indicadores estão passando por revisão e aguardando condições de aprofundamento a partir de estudos. Para atender ao TCU, a Sudeco criou um grupo de trabalho instituído pela Resolução Condell/Sudeco nº 88/2019, que deverá permitir uma visão mais imediata de como estão sendo aplicados os recursos do FCO, tanto em valores absolutos quanto em quantidade de contratações realizadas. A Unidade também aguarda a contratação de avaliações, mediante a Portaria nº 7/2020, que permitirá uma visão mais completa sobre os impactos do FCO no desenvolvimento da Região Centro-Oeste.

Como elemento de destaque que concede instabilidade à operacionalização dos fundos, verificou-se que os planos regionais de desenvolvimento permanecem sem aprovação e não tramitaram ao mesmo tempo que o PPA 2020-23. A respeito dessa instabilidade, o cronograma e planejamento relacionado ao NIR, bem como a instalação da Câmara de Políticas de Integração, estão sujeitos a essas indefinições, prejudicando avanços na gestão e governança dos FCFs.

A sujeição do MDR às decisões de governo afeta o seu papel na condução da PNDR como política de Estado, porque propicia instabilidade na sua estrutura, prejudicando a coordenação entre os FCF, o que ficou demonstrado nas justificativas sobre a condução dos indicadores do PEI e do PPA 2020-23. Além disso, a exigência da regulamentação dos §§ 6º e 7º do art. 20 da Lei nº 7.827/1989 pela Portaria nº 7/2020 para o financiamento dos estudos e avaliações de impacto, como foi reportado pelas superintendências, revela as dificuldades em dispor de recursos e mecanismos internos suficientes no acompanhamento das atividades. Ao mesmo tempo, a situação comum de revisão de indicadores demandada pelo TCU, bem como o relato sobre desafios e dificuldades na elaboração e monitoramento de indicadores são todos fatos que configuram a fragilidade administrativa que envolve a operacionalização dos FCF.

Avalia-se que a inconstância dos indicadores provocada pela fragilidade institucional e administrativa obstrui o acompanhamento das políticas e impede a assertividade dos resultados

apurados. Considerando a situação encontrada, conclui-se que a operacionalização dos Fundos não possui metas e indicadores de impacto seguros e adequados que possam ser mensurados e monitorados.

3.8 Processo de regionalização e integração entre os instrumentos de planejamento regional, federal e orçamentário imaturo.

O art. 174 da Constituição Federal, em seu § 1º, dispõe que a Lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Já o art. 165, § 4º, estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Nesse contexto, foram realizados testes de modo a verificar o processo de compatibilização entre os instrumentos de planejamento e os orçamentários em nível federal com os instrumentos de planejamento do desenvolvimento regional.

Os exames demonstraram que o MDR realizou esforços, quando da elaboração do PPA 2020-2023, de regionalização das metas, objetivos e indicadores de impacto e de resultados, assim como de integração entre os Planos Regionais de Desenvolvimento, PNDR e PPA 2020-23, e para a compatibilização entre os instrumentos de planejamento e os orçamentários em nível federal com os instrumentos de planejamento do desenvolvimento regional. De fato, as superintendências participaram do processo de elaboração do PPA 2020-2023 e dos esforços de integração dos planos regionais à PNDR e ao PPA. No entanto, destacaram a não aprovação legislativa dos planos regionais e o fato de não terem tramitado em conjunto com o PPA, conforme disposto na legislação, como entraves para a efetiva realização dessa integração.

Outra dificuldade de integração se refere à metodologia do PPA 2020-2023, que adotou uma única meta e um objetivo estratégico por programa, o que limitou sua integração com os planos regionais, já que eles incluem matérias afetas a outras pastas ministeriais, fugindo ao escopo singular do Programa 2217 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano.

Ressalta-se ainda que a questão orçamentária e a autonomia das superintendências na gestão dos fundos são um ponto sensível na sua operacionalização que demanda oportunidades para discussão e melhor governança. O MDR informou que o excesso de enxugamento do PPA prejudicou o avanço nos processos de regionalização de indicadores de diversas políticas públicas e que a SMDRU não realiza acompanhamento orçamentário qualitativo das vinculadas, tendo em vista sua autonomia de gestão enquanto autarquias, mas que em relação ao território de aplicação, há contribuição das vinculadas para o indicador do PPA¹¹.

Nesse aspecto, a Sudam citou avanços motivados pelo Acórdão nº 2.388/2017, que determinou que a Casa Civil tomasse providências no sentido do fortalecimento das instituições de desenvolvimento regional. O referido acórdão retrata a falta de autonomia orçamentária apontando que, em situações de escassez de recursos, o Ministério ao qual a Sudam é vinculada busca fortalecer o seu orçamento em detrimento do orçamento das suas vinculadas, inviabilizando até mesmo a aplicação de recursos pela Sudam com destinações específicas previstas em lei. O item 193 desse acórdão, inclusive, informa que foi sugerido como medida que pode auxiliar na promoção de políticas públicas na região, a criação de um programa orçamentário específico atrelado ao PRDA e não sujeito a contingenciamento, tornando os projetos de execução obrigatória.

¹¹ A esse respeito frisa-se que o MDR optou por desvincular o indicador do PPA 2020-23, IFDRU, dos Fundos Constitucionais.

No mesmo âmbito, em reunião realizada no dia 02.12.2020, o presidente da Sudeco relatou dificuldades com a autonomia orçamentária, argumentando que a Superintendência não possui condições adequadas de gestão dos seus recursos e não conta com possibilidade de intervenção efetiva na atuação dos bancos durante a execução dos recursos do FCO.

Esse cenário indica oportunidades de debates quanto ao orçamento, além de demonstrar inconsistência na compatibilização entre os instrumentos de planejamento e os orçamentários em nível federal com os instrumentos de planejamento do desenvolvimento regional, uma vez que não há sintonia entre a tramitação dos planos e o PPA, bem como não se identifica ainda participação ativa e influente das superintendências na elaboração do PPA.

Verifica-se que tal situação tem como causa uma governança que necessita ser fortalecida e que ainda não se encontra consolidada. A falta de aprovação dos planos regionais, as alterações na estrutura do MDR ocorridas em 2019 e em 2020¹², as mudanças no seu planejamento estratégico, o atraso no cronograma de instalação da Câmara de Políticas de Integração Regional, suas indefinições, bem como os apontamentos quanto às condições dadas para avanço do processo de regionalização no PPA, além das revisões em curso quanto aos indicadores, prejudicam a efetiva compatibilização de planos e programas em nível nacional, regional e setorial e a regionalização do investimento.

3.9 Preponderância de avaliações externas nas melhorias e ajustes na programação dos FCF

Com a finalidade de responder se as avaliações da execução da política pública são utilizadas para retroalimentar o seu desenho e auxiliar na alocação futura dos recursos, foi verificado se o monitoramento e a avaliação realizados motivaram melhorias e ajustes na operacionalização dos FCF, bem como os desdobramentos do relatório “Fundos Constitucionais de Financiamento: diagnóstico”¹³ (Relatório Sefel), publicado pelo então Ministério da Fazenda em dezembro de 2018, no que se refere aos problemas de governança identificados.

Os testes permitiram verificar que os FCF estão passando por revisões e adequações em virtude de determinações e recomendações do TCU e também em razão do Relatório Sefel. Nesse sentido, verifica-se que há melhorias e correções em curso, porém, no que se refere à execução das avaliações e monitoramento previstos na legislação dos FCF, há limitações que prejudicam a retroalimentação do desenho da política e a alocação futura de recursos.

Nesse contexto, as análises sobre o monitoramento e a avaliação da programação demonstrou que a aprovação dos resultados pelo Condol de cada superintendência é falha, sem discussão ativa ou aprofundamento; que o atendimento das recomendações possui lacunas e nem sempre são previstos ajustes. Além disso, verificou-se recomendações reiteradas entre os exercícios.

Quanto aos indicadores, verificou-se que estão passando por mudanças e sendo revistos. No entanto, o processo de revisão se deve à provocação das recomendações e determinações do TCU, que tem cobrado a elaboração de novos indicadores e/ou sua adequação.

Em relação aos apontamentos do Relatório Sefel, verificou-se que o MDR e as superintendências têm dado prosseguimento a iniciativas para corrigir as falhas na governança da PNDR e dos FCF em razão de: i) multiplicidade de orientações, com excesso de prioridades; ii) programação financeira definida

¹² Decretos nº 9.666, de 02.01.2019 e nº 10.290, de 24.03.2020, que alteraram a estrutura regimental do MDR.

¹³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel). **Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, para cumprimento dos Acórdãos TCU nº 1.718/2005, nº 3.071/2012 (avaliação de programas subsidiados), nº 1.655/2017, nº 2.388/2017 e nº 1.827/2017**. Brasília, 2018.

de forma insatisfatória, decorrente de política passiva; e iii) fragilidade na articulação e na coordenação.

Nesse sentido, o MDR informou que tem sido objeto de estudos o aprimoramento das DOG a fim de equacionar o direcionamento dos recursos disponíveis; que tem buscado a interação entre as superintendências, a SFI e as demais secretarias finalísticas¹⁴, visando obter contribuições para a elaboração da proposta de diretrizes e prioridades que será submetida à aprovação do respectivo Conselho Deliberativo; e a promoção, pelos bancos administradores, em articulação com o Ministério e com as superintendências, de reuniões técnicas com representantes dos governos estaduais e das classes produtoras e trabalhadoras de cada unidade federativa com o objetivo de obter contribuições para a elaboração da proposta de programação anual.

Em questionamento específico sobre o apontamento do Relatório Sefel de que as programações ocorrem de maneira insatisfatória, decorrente de política passiva, o MDR argumentou que cabe ao beneficiário, em última instância a decisão de realizar a operação de crédito. E que, nesse aspecto, há um conflito entre o objetivo da política e a lógica de mercado. Para diminuir o conflito, o Ministério afirma que, conjuntamente com as superintendências, realiza orientações para elaboração da programação anual e recomendações estabelecidas nos pareceres que analisam os relatórios circunstanciados elaborados pelos bancos administradores em cada exercício para a priorização das regiões mais carentes.

Quanto ao apontamento de fragilidade na articulação e coordenação, destaca-se que o MDR reportou a conclusão do Sefel à mesma previsão do Acórdão TCU1.827/2017 sobre a necessidade de regionalização. Em atenção a isso, o MDR envolveu as superintendências no debate sobre a elaboração do PPA 2020-23, conforme tratado no item 3.8.

Outro assunto tratado pelo Relatório Sefel é a institucionalização do fator de localização, embutido na fórmula da taxa de juros dos FCF pela Lei nº 13.682, de 19.06.2018, que teria o objetivo de incentivar, por meio de encargo menor, o investimento em regiões carentes, com menor renda *per capita*, ou prioritárias para financiamento de empreendimentos localizados em municípios considerados prioritários pelos respectivos Condrel, respeitadas as áreas prioritárias da PNDR.

Embora esteja sendo aplicado, as superintendências esclareceram que não houve tempo suficiente para avaliar o seu impacto, sendo que o BNB e a Sudeco apontaram que isoladamente o fator de localização não é suficiente para garantir a prioridade das regiões mais carentes. A Sudam, inclusive, destacou que o sucesso dessa medida estaria condicionado à priorização efetiva de alguns Municípios pelo Conselho Deliberativo, o que, no seu entendimento, não tem ocorrido de forma satisfatória nos últimos exercícios.

O exposto demonstra que a retroalimentação do desenho da política está ocorrendo mais em razão de avaliações externas, do que pela capacidade interna das Superintendências e do MDR de propiciar avaliações consistentes e em conformidade ao que os normativos preveem.

3.10 Considerações finais sobre governança

As conclusões obtidas nessa etapa da avaliação indicam que, de modo geral, a legislação que regulamenta a operacionalização dos fundos demonstra a existência de um processo de trabalho institucionalizado e claro quanto às atribuições de cada agente. Ademais, a análise processual realizada indicou que os processos administrativos de planejamento e acompanhamento das programações

¹⁴ Pontua-se que a articulação com as secretarias finalísticas do MDR pode ser considerada um aspecto positivo na junção dos Ministérios da Integração e das Cidades. O RRI do FNE referente ao exercício de 2019, por exemplo, registrou baixo investimento em infraestrutura, notadamente em saneamento básico. Nesse aspecto, considera-se que a atual estrutura do MDR facilita a discussão de medidas de correção.

anuais dos FCF estão em razoável conformidade com a legislação vigente e observam a PNDR e os planos regionais de desenvolvimento.

Não obstante, foram identificadas fragilidades relativas à incipiente implementação de instrumentos de governança da PNDR necessários à adequada operacionalização dos FCF, como a Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional, o Sistema Nacional de Informações de Desenvolvimento Regional e o Núcleo de Inteligência Regional.

O incipiente funcionamento da Câmara traz obstáculos para a implementação da PNDR na medida em que esta instância estratégica deve garantir a estruturação e o funcionamento dos demais mecanismos de governança da política, como o SNIDR e o NIR; estabelecer prioridades de atuação e buscar a convergência de políticas setoriais em benefício das áreas prioritárias da PNDR. Portanto, é essencial que a Casa Civil e o MDR empreendam esforços a fim de acelerar o integral funcionamento da Câmara e seu Comitê-Executivo.

Há, ainda, diversas oportunidades de melhorias na atuação dos Conselhos Deliberativos da Sudam, Sudeco e Sudeco, cujas reuniões não são realizadas na periodicidade regimental, há um excesso de decisões tomadas de forma monocrática *ad referendum* dos colegiados, assim como o necessário incremento de participação e transparência na atuação desses colegiados.

A ausência de um prazo para que o MDR publique as portarias de DOG também foi apontada como um ponto que prejudica a operacionalização dos FCF, na medida em que o MDR publica essas portarias com prazos insuficientes para que as superintendências desenvolvam estudos e conseqüentemente elaborem as respectivas diretrizes e prioridades dos FCF para o exercício seguinte.

Ainda sob o aspecto da governança, as conclusões indicam que a exigência de aprovação legislativa dos Planos Regionais de Desenvolvimento gera uma fragilidade na institucionalização desses documentos já que não foram convertidos em lei. Além disso, os planos podem sofrer alterações durante a tramitação legislativa, o que exigiria um esforço para adequar normas infralegais que regulam a alocação dos recursos dos FCF; e o tempo de tramitação dos projetos no Legislativo pode ultrapassar o prazo de vigência de quatro anos desses documentos. Portanto, a supressão da exigência legal de que os planos regionais de desenvolvimento sejam submetidos ao Congresso Nacional se caracteriza como medida de racionalização administrativa, eliminando a fragilidade formal e reduzindo possíveis custos burocráticos de adequação de atos normativos.

Com efeito, a avaliação realizada pela Ouvidoria-Geral da União a respeito das ouvidorias do FNE, FNO e FCO e o acompanhamento das recomendações já encaminhadas às respectivas superintendências de desenvolvimento configura-se como importante elemento para o aperfeiçoamento da governança dos FCFs. Dentre as fragilidades identificadas pela OGU destacam-se: a ausência de divulgação das ouvidorias dos fundos pelas instituições financeiras; encaminhamento de manifestações recebidas pelas ouvidorias às instituições financeiras sem o devido acompanhamento do processamento dado a elas pelos bancos; e inexistência de fluxo formal de acompanhamento pelas ouvidorias dos fundos sobre as manifestações recebidas diretamente pelos bancos.

Quanto às atividades de monitoramento e avaliação dos FCF, conclui-se que as superintendências e o MDR não possuem processos de monitoramento e avaliação consolidados e que atendam adequadamente às previsões normativas. Nesse sentido, a análise dos processos de avaliação dos relatórios circunstanciados revelou que há dificuldades no monitoramento das recomendações; que há recomendações recorrentes entre os exercícios, inclusive com justificativa de que não há previsão normativa quanto à eventuais punições ao banco. Também ficou evidente a inconstância nos apontamentos das superintendências de um exercício para o outro.

As análises referentes às atividades de monitoramento e avaliação ainda revelaram que, em geral, os FCF possuem metas estabelecidas nos seus planos de aplicação, nos planos regionais, assim como indicadores que orientam o atingimento dos objetivos. No entanto, há diferentes níveis de maturação

de indicadores utilizados e as condições de avaliação e monitoramento são assimétricas e estão em construção, motivada principalmente pelas avaliações e recomendações do TCU.

Além disso, a metodologia do PPA 2020-2023 limitou sua integração com os planos regionais de desenvolvimento, inclusive no que se refere aos aspectos orçamentários, já que os planos regionais não tramitaram conjuntamente ao PPA, de modo que o processo de regionalização e integração entre os instrumentos de planejamento regional, federal e orçamentário é imaturo.

Finalmente, verificou-se que a retroalimentação do desenho da PNDR, no que concerne aos Fundos Constitucionais de Financiamento, está ocorrendo mais em razão de avaliações externas do que pela capacidade interna das superintendências e do MDR de propiciar avaliações consistentes e em conformidade ao que os normativos preveem.

4 AVALIAÇÃO SOBRE A CONFORMIDADE DE ALOCAÇÃO DOS RECURSOS E A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS FUNDOS

Constituiu objetivo do presente trabalho avaliar a eficácia dos bancos administradores no cumprimento das programações financeiras dos Fundos Constitucionais de Financiamento, cotejando-se os resultados obtidos *vis a vis* as metas programadas e compreendendo a participação dos fundos na concessão de crédito para as regiões abrangidas.

Outro objetivo foi a avaliação da sustentabilidade financeira dos fundos, feita a partir dos principais componentes que integram suas despesas e receitas, verificando-se o impacto sobre o desempenho financeiro e, conseqüentemente, na evolução patrimonial.

Nesse ponto, cumpre destacar que os patrimônios dos fundos não têm crescido em termos reais, a despeito das transferências anuais do Tesouro Nacional, o que revela um desequilíbrio entre receitas e despesas que tende a comprometer a potência do principal instrumento de financiamento da política de desenvolvimento regional.

Os achados revelam que mudanças recentes nas regras de pagamento de taxa de administração foram positivas e tiveram o condão de levar os valores a um patamar de equilíbrio. Todavia, verificou-se, também, que o pagamento de *del credere* vem beneficiando as Instituições Financeiras em detrimento dos fundos, na medida em que os valores transferidos excedem, consistentemente, os riscos parcial ou integralmente assumidos na contratação das operações de crédito.

Ademais, verificou-se a necessidade de revisão das políticas de concessão de bônus de adimplência e renegociação de dívidas, considerando o impacto que essas despesas representam, sem que haja clareza suficiente dos respectivos benefícios.

Finalmente, identificou-se a necessidade de maior transparência na declaração da trajetória financeiras dos fundos, de forma que as programações financeiras projetem para um certo horizonte as conseqüências das decisões adotadas tanto em relação à definição dos encargos (receitas) quanto no tocante aos componentes da despesa, inclusive da inadimplência que, em certa medida, é decorrente da própria política de financiamento materializada na referida programação.

4.1 Avaliação da eficácia dos bancos administradores no cumprimento das programações financeiras anuais

Os bancos administradores apresentam os resultados obtidos nas operações dos respectivos fundos constitucionais, anualmente, mediante instrumento cujo formato, conteúdo e denominação variam de acordo com a instituição responsável pela elaboração.

O BNB utiliza a denominação “Relatório de Resultados e Impactos”; o BASA intitula seu documento como “Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos”, e o BB chama de “Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos”.

Até o exercício 2019, os relatórios eram produzidos em atendimento às diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.047/2007, que instituiu a PNDR I, bem como às diretrizes e orientações gerais oriundas do antigo Ministério da Integração Nacional, estabelecidas pelos conselhos deliberativos de cada superintendência de desenvolvimento e respectivas programações anuais.

O principal objetivo desses documentos é, justamente, apresentar os resultados alcançados à luz das metas definidas nas programações financeiras anuais.

O primeiro ponto a destacar é a inexistência de um conjunto uniforme de indicadores. Cada banco apresenta indicadores de eficácia para as metas definidas nas respectivas programações financeiras, o que dificulta uma análise vertical dos três FCF.

O segundo ponto diz respeito à inexistência de indicadores de efetividade, o que impede uma avaliação dos resultados da política pública. Nesse ponto, impende registrar que o relatório elaborado pelo BNB traz elementos relacionados aos impactos obtidos. Nos relatórios do BB e do BASA, não há qualquer aprofundamento nesse sentido. Em que pese a efetividade dizer respeito à política de desenvolvimento regional de uma forma ampla, considerando-se que os Fundos são apenas instrumentos, entende-se relevante salientar a assimetria de abordagens, em face de haver uma tentativa de avaliação dos impactos para o FNE, que não se observa para os demais.

O terceiro ponto a ser destacado é a inexistência de indicadores de eficiência que proporcionem uma visão transparente acerca do custo da política pública e do desempenho dos bancos na gestão dos fundos, bem como do impacto desses dois vetores na sustentabilidade financeira.

Em relação, especificamente, à eficácia da gestão dos bancos administradores, no caso do FNE, verifica-se uma significativa desagregação das metas estabelecidas na programação financeira, havendo metas de alocação de recursos por programa, estado, setor, subsetor, prioridades espaciais e locais.

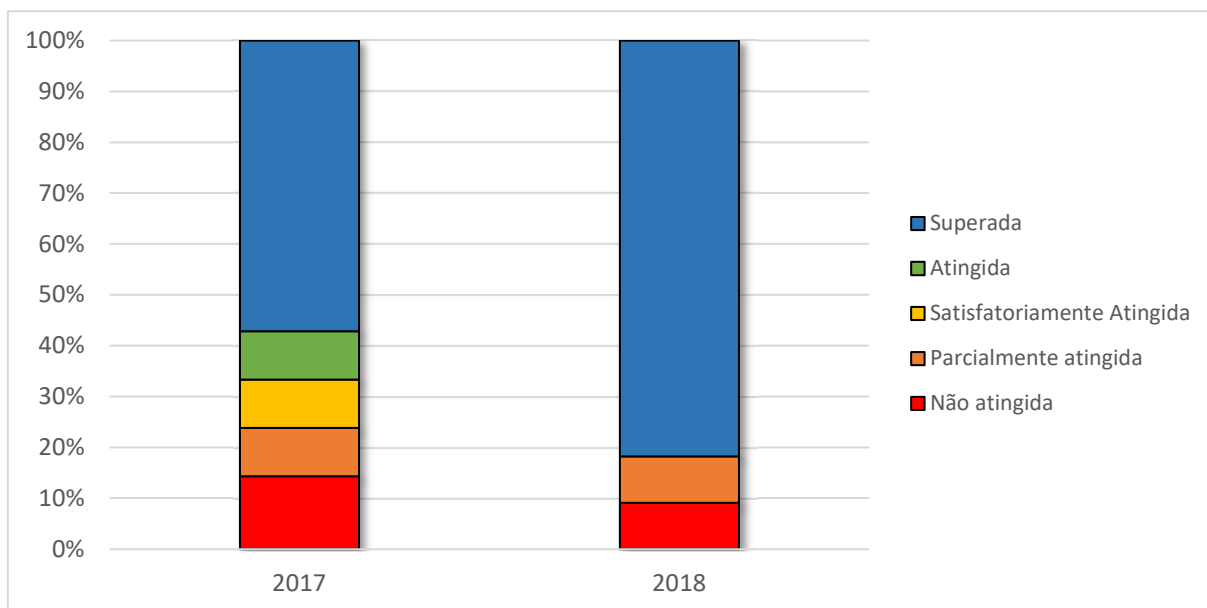
Todavia, os relatórios não comunicam essas metas de forma transparente, havendo grande dispersão de informações, o que compromete a avaliação da eficácia geral. Ademais, existem mudanças sistemáticas de um exercício para o outro, o que inviabiliza uma análise horizontal de alguns indicadores.

De qualquer forma, observa-se que o BNB tem sido razoavelmente eficaz no cumprimento das metas traçadas nas programações financeiras, ainda que, em todos os anos, haja reprogramações ao longo do exercício que facilitam a aderência às metas programadas.

No gráfico a seguir, estão mostradas as situações das metas programadas por exercício. Foi adotada a classificação utilizada nos Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos do FNO, conforme os seguintes critérios:

- até 50% = meta não atingida;
- a partir de 50% até 80% = meta parcialmente atingida;
- a partir de 80% até 95% = meta satisfatoriamente atingida;
- a partir de 95% até 100% = meta atingida, e
- acima de 100% = meta superada.

Gráfico 1: Distribuição das metas programadas para o FNE, conforme realização (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nos Relatório de Resultados e Impactos FNE, Exercícios 2017 e 2018¹⁵.

No caso do FNO, os relatórios do BASA trazem uma matriz de “Atendimento às Diretrizes e Prioridades”, o que é uma boa prática em termos de transparência dos resultados.

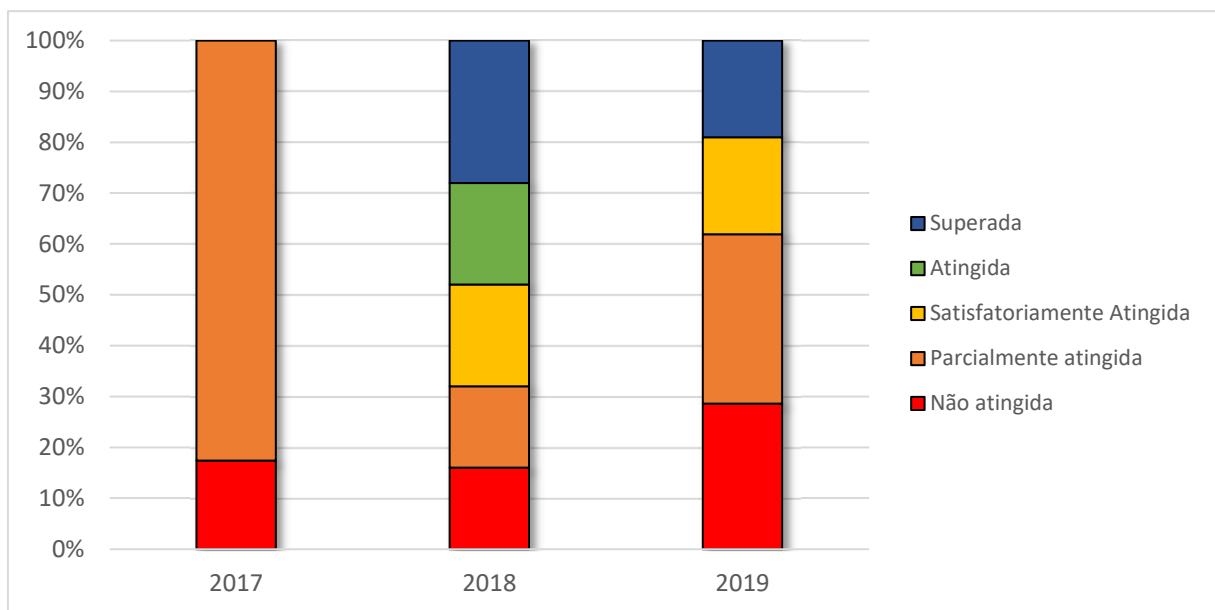
Ademais, verifica-se uma estabilidade da classificação ao longo do tempo, o que torna viável a análise vertical dos indicadores.

Outro ponto positivo é a classificação do grau de atingimento de cada meta, padronizando o que se considera uma meta “não atingida”, “parcialmente atingida”, “satisfatoriamente atingida”, “atingida” e “superada”. Inclusive, a classificação foi adotada no presente trabalho para expor a situação dos três FCF.

Contudo, apesar das boas práticas na elaboração do relatório, verifica-se que o BASA tem obtido os piores indicadores de eficácia no cotejo entre os três bancos administradores. A título de exemplo, em 2019, as metas não foram atingidas para seis diretrizes e parcialmente atingidas para outras oito. Apenas três foram parcialmente atingidas e quatro superadas.

¹⁵ Não foi possível apresentar os dados do FNE referentes ao Exercício 2019, em face das mudanças na apresentação das metas e indicadores no Relatório de Resultados e Impactos.

Gráfico 2: Distribuição das metas programadas para o FNO, conforme realização (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nos Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos FNO, Exercícios 2017, 2018 e 2019.

Quanto ao FCO, pode-se apontar como boa prática a adoção de um rol de dez indicadores previstos na Resolução Condel/Sudeco nº 43, de 29.12.2015, agrupados em duas categorias: “Indicadores Quantitativos de Avaliação da Política Pública de Desenvolvimento Regional” e “Indicadores Quantitativos de Avaliação da Gestão do Administrador do Fundo”.

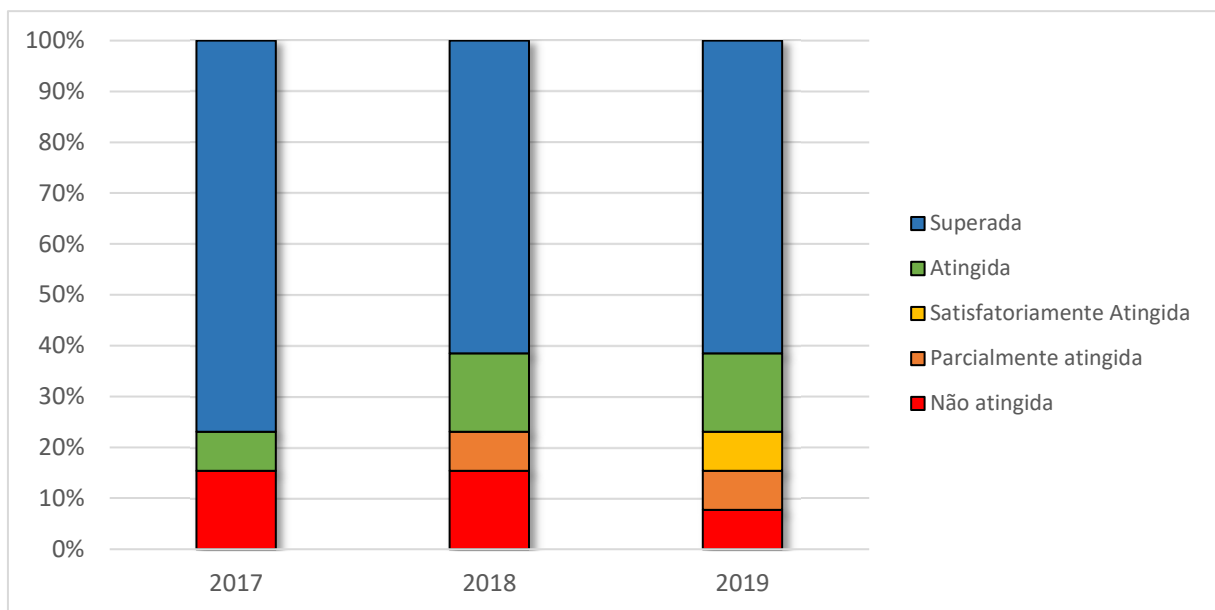
O primeiro destaque positivo é a estabilidade dos indicadores, que vêm sendo apresentados desde 2015 e permitem a avaliação histórica do desempenho alcançado. Todavia, nesse ponto, impende registrar que a Sudeco, em atendimento ao Acórdão TCU nº 688/2019 criou um grupo de trabalho, instituído pela Resolução Condel/Sudeco nº 88/2019, de 20.05.2019, com o objetivo de revisar a Programação Anual de Financiamento do FCO para 2019 e elaborar a Programação para 2020. Esse grupo apresentou a reformulação dos indicadores e metas de gestão de desempenho, aprovados por meio da Resolução Condel/Sudeco nº 94/2019, que passaram a vigorar a partir do exercício de 2020. Assim, foram acrescentados cinco novos indicadores e foi excluído o indicador “Índice de Contratações nas Atividades de Comércio e Serviços (ICCS)”.

O segundo aspecto a ser realçado diz respeito à intenção de ter indicadores atinentes ao desempenho do administrador, embora nem todos tenham de fato uma relação clara com essa proposta. O terceiro aspecto positivo é a adoção de indicadores agregados, que fornecem uma visão que privilegia o macro gerenciamento da política.

Finalmente, destaca-se a existência de um indicador de inadimplência, que vem sendo consistentemente superado pelo Banco do Brasil, de forma que a carteira do FCO apresenta inadimplência inferior à média dos créditos direcionados, como será tratado em ponto específico. No caso do FNE e do FNO, para os quais as respectivas programações não definem um indicador de inadimplência, ocorre o contrário, de forma que as carteiras desses fundos apresentam inadimplência consistente e significativamente maior do que a média dos créditos direcionados.

No caso do FCO, o BB tem atingido, consistentemente, as metas programadas. Todavia, vale destacar dificuldade observada em duas dessas metas: Índice de Contratações por Tipologia dos Municípios e Índice de Contratações por UF (DF). Ambas não foram atingidas em 2018 e 2019.

Gráfico 3: Distribuição das metas programadas para o FCO, conforme realização (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nos Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos FCO, Exercícios 2017, 2018 e 2019.

Em síntese, os bancos administradores vêm cumprindo com razoável eficácia as programações financeiras dos FCF, embora haja um amplo espaço de melhoria para o BASA, tendo em vista os resultados menos satisfatórios.

É possível concluir, também, que há oportunidades de melhoria a serem capturadas pelo MDR, tendo em vista a necessidade de:

1. padronização dos relatórios, conferindo mais transparência na apresentação dos resultados, especialmente mediante a adoção de um conjunto homogêneo de indicadores;
2. preocupação com a estabilidade dos indicadores, proporcionando a construção de séries históricas que permitirão o monitoramento e avaliações mais consistentes da política pública, e
3. adoção de indicadores que reflitam, além da eficácia, a eficiência da gestão, inclusive mediante o estabelecimento de metas de inadimplência nas programações financeiras e outros instrumentos que incentivem a sustentabilidade financeira dos fundos.

4.2 Prioridades espaciais

O Decreto 6.047/2007, que instituiu a PNDR I¹⁶, estabeleceu, entre as competências do Ministério da Integração Nacional (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) e suas entidades vinculadas, a definição de diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, inclusive quanto aos recursos disponibilizados ao setor privado.

Ademais, no mesmo decreto, foram previstas as escalas das estratégias de desenvolvimento regional, dentre as quais, a previsão de tratamento prioritário para o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), bem como outras áreas consideradas relevantes, a partir de impacto territorial previsível decorrente de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal.

¹⁶ A adoção da PNDR como referência, a despeito da instituição da PNDR II, mediante Decreto nº 9.810/2019, decorre do período avaliado, que, nesse caso, corresponde aos exercícios 2017, 2018 e 2019.

Atendendo às estratégias da PNDR I, as programações financeiras dos FCF preveem metas específicas que visam a assegurar a destinação de parcela do crédito produtivo às regiões qualificadas como prioridades espaciais.

A tipologia¹⁷ dessas prioridades varia de acordo com a região em que se inserem. Enquanto no Nordeste o Semi-Árido é uma prioridade, no Norte e Centro-Oeste, têm-se as faixas de fronteira, por exemplo.

Assim, no caso do FNE, para os exercícios 2017, 2018, e 2019, foram definidas três diretrizes específicas para as prioridades espaciais, com metas de contratação, cujos resultados estão apresentados no quadro a seguir:

Quadro 3: Prioridades Espaciais definidas na programação do FNE – realização (%)

| Diretriz Específica | Indicador (%) | | |
|---|---------------|-------|-------|
| | 2017 | 2018 | 2019 |
| Sub-regiões definidas pela PNDR como Dinâmicas, Estagnadas e de Baixa Renda | 95,5 | 116,3 | 122,1 |
| RIDEs de Petrolina/Juazeiro e Grande Teresina-Timon | 122,2 | 139,1 | 177,7 |
| Empreendimentos localizados no Semiárido | 124,1 | 151,1 | 226,2 |

Fonte: Relatórios de Resultados e Impactos – Exercícios 2017, 2018 e 2019.

Observa-se que as metas vêm sendo sistematicamente superadas, sinalizando que os recursos do FNE vêm sendo destinados prioritariamente para essas áreas.

No quadro a seguir, estão os valores absolutos destinados às respectivas áreas e os respectivos percentuais em relação ao volume global de contratações para cada exercício:

Quadro 4: Valores contratados nas áreas prioritárias e percentual relativo ao volume global de contratações – FNE

| Diretriz Específica | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|---|--------------|------|--------------|------|--------------|------|
| | (R\$ milhão) | (%) | (R\$ milhão) | (%) | (R\$ milhão) | (%) |
| Sub-regiões definidas pela PNDR como Dinâmicas, Estagnadas e de Baixa Renda | 9.844,70 | 79,9 | 12.089,80 | 74,7 | 23.667,60 | 80,1 |
| RIDEs de Petrolina/Juazeiro e Grande Teresina-Timon | 464,20 | 3,8 | 591,10 | 3,7 | 666,60 | 2,3 |
| Empreendimentos localizados no Semiárido | 4.697,90 | 38,1 | 6.710,80 | 41,5 | 16.668,10 | 56,4 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nos Relatórios de Resultados e Impactos – Exercícios 2017, 2018 e 2019.

Notas explicativas:

1. Em 2019, a descrição da diretriz mudou para “Sub-regiões definidas pela PNDR, exceto aquelas classificadas como Alta Renda”;
2. Em 2019, o valor global considerado para as contratações inclui os financiamentos em infraestrutura.

¹⁷ A nova PNDR, instituída pelo Decreto nº 9.810/2019 (PNDR II), estabeleceu uma outra tipologia referencial para a definição dos espaços elegíveis e identificação das áreas prioritárias para atuação, que será definida a partir de quadro geográfico de desigualdades regionais, devendo ser revista a cada censo demográfico, a partir de estudo técnico elaborado pelo Núcleo de Inteligência Regional, com a colaboração técnica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ouvidas as entidades representativas dos entes federativos que tenham atribuições correlatas. No entanto, a nova tipologia deve ser apresentada após a publicação do Censo Demográfico de 2021, permanecendo vigente a tipologia atual estabelecida, que é construída a partir das variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita*.

Cabe destacar que, nos municípios enquadrados pelos critérios de dinamismo e renda da PNDR I, as contratações corresponderam a 78,2% do valor global para o período, em média, o que correspondeu ao montante de R\$ 45,6 bi, em três anos.

Além dessas prioridades, a programação financeira do FNE também prevê um mínimo de 4,5% a ser aplicado por estado (exceto para o norte do Espírito Santo). A meta foi atingida em 2018 e parcialmente cumprida em 2017 (AL – 3,6%) e 2019 (AL – 4,3% e SE – 4,3%).

No caso do FNO, para os exercícios 2017, 2018, e 2019, também foram definidas três diretrizes específicas para as prioridades espaciais, com metas de contratação, cujos resultados estão no quadro a seguir:

Quadro 5: Prioridades Espaciais definidas na programação do FNO – realização (%)

| Diretriz Específica | Indicador (%) | | |
|---|---------------|-------|------|
| | 2017 | 2018 | 2019 |
| Projetos nos municípios classificados pela tipologia da PNDR como de baixa renda, estagnada ou dinâmica | 71,5 | 102,8 | 65,8 |
| Projetos nos municípios localizados na Faixa de Fronteira da Região Norte | 63,4 | 98,7 | 94,3 |
| Projetos nos estados com menor dinamismo econômico (Amapá e Roraima) | - | 58,6 | 43,8 |

Fonte: Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos FNO, exercícios 2017, 2018 e 2019.

Analisando-se os resultados obtidos, verifica-se que as metas de contratação para as prioridades espaciais não vêm sendo atingidas.

No quadro a seguir, estão os valores absolutos destinados às respectivas áreas e os respectivos percentuais em relação ao volume global de contratações para cada exercício:

Quadro 6: Valores contratados nas áreas prioritárias e percentual relativo ao volume global de contratações – FNO

| Diretriz Específica | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|---|--------------|------|--------------|------|--------------|------|
| | (R\$ milhão) | (%) | (R\$ milhão) | (%) | (R\$ milhão) | (%) |
| Projetos nos municípios classificados pela tipologia da PNDR como de baixa renda, estagnada ou dinâmica | 2.351,60 | 80,9 | 3.514,00 | 76,2 | 3.972,60 | 51,8 |
| Projetos nos municípios localizados na Faixa de Fronteira da Região Norte | 644,70 | 22,2 | 1.067,40 | 23,2 | 1.426,30 | 18,6 |
| Projetos nos estados com menor dinamismo econômico (Amapá e Roraima) | - | - | 167,50 | 3,6 | 239,70 | 3,1 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nos Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos FNO, Exercícios 2017, 2018 e 2019.

Considerados os municípios enquadrados pelos critérios de dinamismo e renda da PNDR I, as contratações corresponderam a 69,6% do valor global para o período, em média, o que corresponde a R\$ 9,8 bi, em três anos. Portanto, ainda que as metas não tenham sido cumpridas, especialmente em 2019, o montante de recursos destinados para essas áreas foi bastante relevante.

Em relação ao FCO, para os exercícios 2017, 2018, e 2019, foram definidas duas diretrizes específicas para as prioridades espaciais, com metas de contratação, cujos resultados estão mostrados no quadro a seguir:

Quadro 7: Prioridades Espaciais definidas na programação do FCO – realização (%)

| Diretriz Específica | Indicador (%) | | |
|---|---------------|-------|-------|
| | 2017 | 2018 | 2019 |
| Índice de Contratações por Tipologia dos Municípios | 101,6 | 66,1 | 57,9 |
| Índice de Contratações nos Municípios da Faixa de Fronteira | 114,9 | 121,7 | 100,6 |

Fonte: Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos FCO, Exercícios 2017, 2018 e 2019.

Os resultados indicam dificuldades no atingimento das metas projetadas para contratações em áreas classificadas na PNDR I pelos critérios de dinamismo econômico e renda.

No quadro a seguir, são apresentados os valores absolutos destinados às respectivas áreas e os respectivos percentuais em relação ao volume global de contratações para cada exercício:

Quadro 8: Valores contratados nas áreas prioritárias e percentual relativo ao volume global de contratações - FCO

| Diretriz Específica | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|---|--------------|------|--------------|------|--------------|------|
| | (R\$ milhão) | (%) | (R\$ milhão) | (%) | (R\$ milhão) | (%) |
| Índice de Contratações por Tipologia dos Municípios | 4.811,6 | 57,9 | 3.566,6 | 37,7 | 2.567,0 | 33,0 |
| Índice de Contratações nos Municípios da Faixa de Fronteira | 1.667,7 | 20,1 | 2.016,8 | 21,3 | 1.369,3 | 17,6 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nos Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos FCO, Exercícios 2017, 2018 e 2019.

Verifica-se que, no período, foram destinados apenas 42,9% do valor contratado para os municípios prioritários, integrantes das microrregiões classificadas pela tipologia na PNDR I como de baixa e média renda independente do dinamismo (renda estagnada ou dinâmica).

Portanto, especificamente em relação ao FCO, verifica-se a necessidade do Banco do Brasil adotar estratégias que ampliem o atendimento dessas áreas.

Quanto às oportunidades de melhoria, verifica-se que não existe mapeamento sistemático das demandas por nenhum dos bancos administradores, o que dificulta um diagnóstico mais acurado acerca dos fatores que inibem o crédito em determinadas áreas.

Ainda que seja coerente com a lógica econômica assumir que áreas de baixa renda e dinamismo econômico apresentem menor demanda por crédito, é importante que o MDR atue em conjunto com as Superintendências de desenvolvimento para assegurar o mapeamento da demanda reprimida, especialmente nas áreas mais vulneráveis, que constituem a prioridade da PNDR, de forma a possibilitar um diagnóstico que subsidie ações de fomento dessa demanda e soluções para viabilização do crédito.

4.3 Participação regional

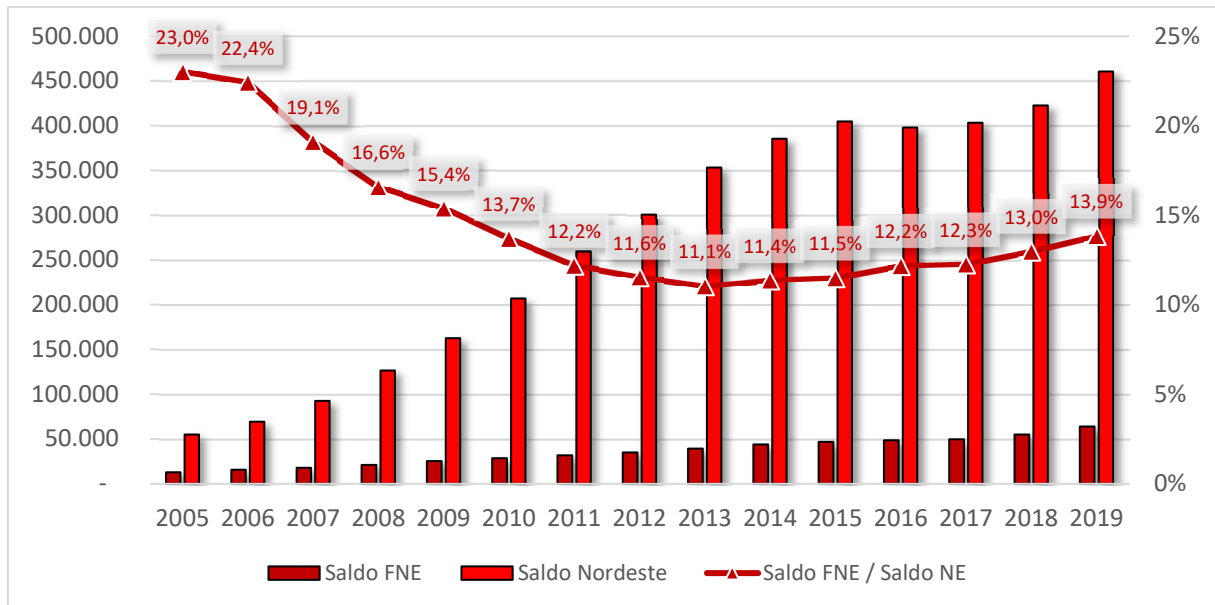
Os FCF foram criados com o objetivo de assegurar uma fonte de recursos para os setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, servindo como instrumento das políticas públicas de desenvolvimento que buscam reduzir as assimetrias inter-regionais.

Portanto, é relevante entender qual a participação dos FCF na concessão de crédito nas respectivas regiões.

Assim, comparou-se o saldo total das carteiras de crédito de cada FCF com os saldos das operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional referentes às respectivas regiões, utilizando-se as informações

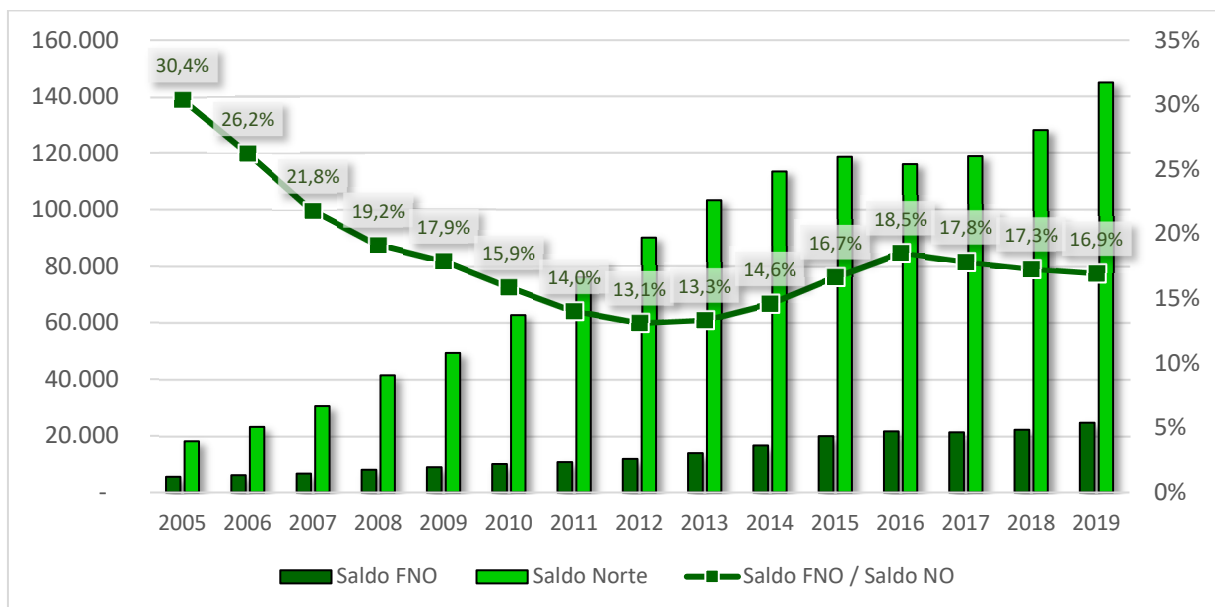
disponibilizadas pelo Banco Central do Brasil, mediante o Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS)¹⁸, cujos resultados estão nos três gráficos a seguir:

Gráfico 4: Saldo da carteira do FNE e saldo total de operações de crédito do SFN na região Nordeste (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BNB e Banco Central.

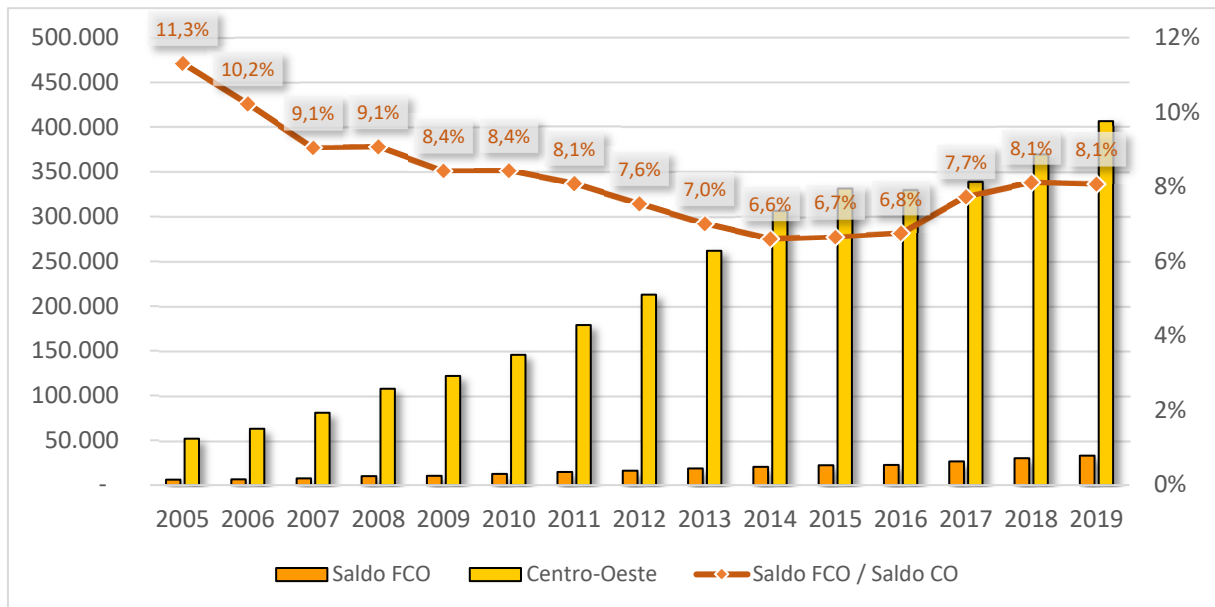
Gráfico 5: Saldo da carteira do FNO e saldo total de operações de crédito do SFN na região Norte (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA e Banco Central.

¹⁸ Séries 14093 (Norte), 14094 (Nordeste) e 14095 (Centro-Oeste).

Gráfico 6: Saldo da carteira do FCO e saldo total de operações de crédito do SFN na região Centro-Oeste (R\$ milhões)



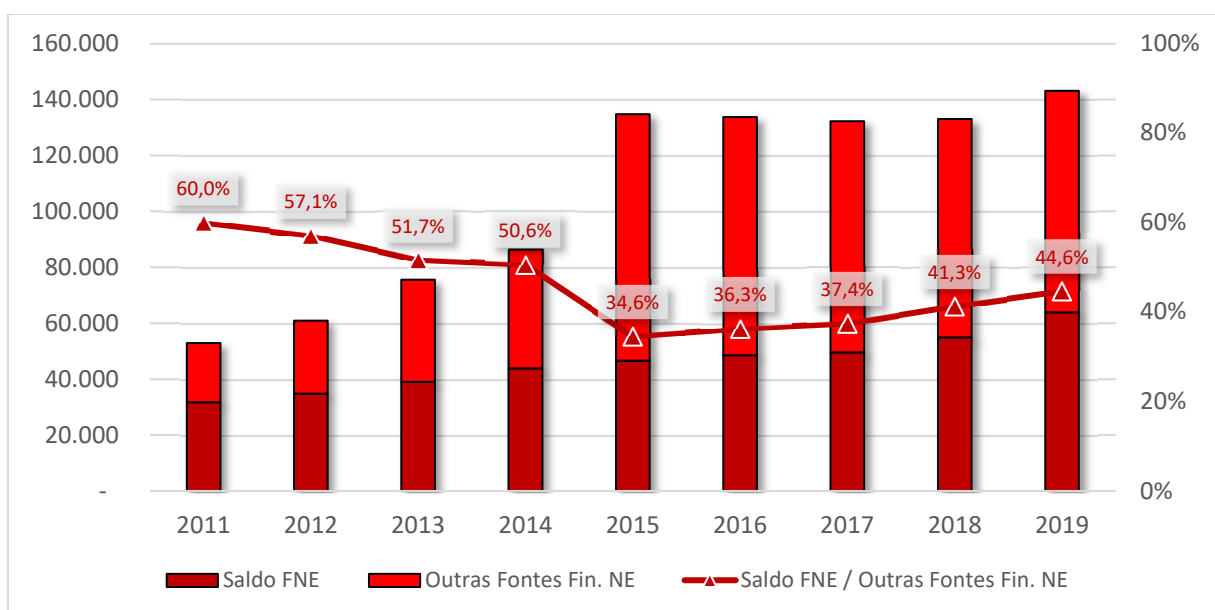
Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BB e Banco Central.

Verifica-se que a participação dos FCF vem diminuindo ao longo dos últimos quinze anos, embora mostre alguma recuperação em anos recentes, especialmente nos casos das regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Todavia, em que pese o interesse de conhecer a representatividade dos FCF frente ao universo do crédito concedido nas regiões, importa verificar qual a relevância dos fundos, especificamente, para o conjunto de crédito ofertado para o financiamento de projetos de longo-prazo.

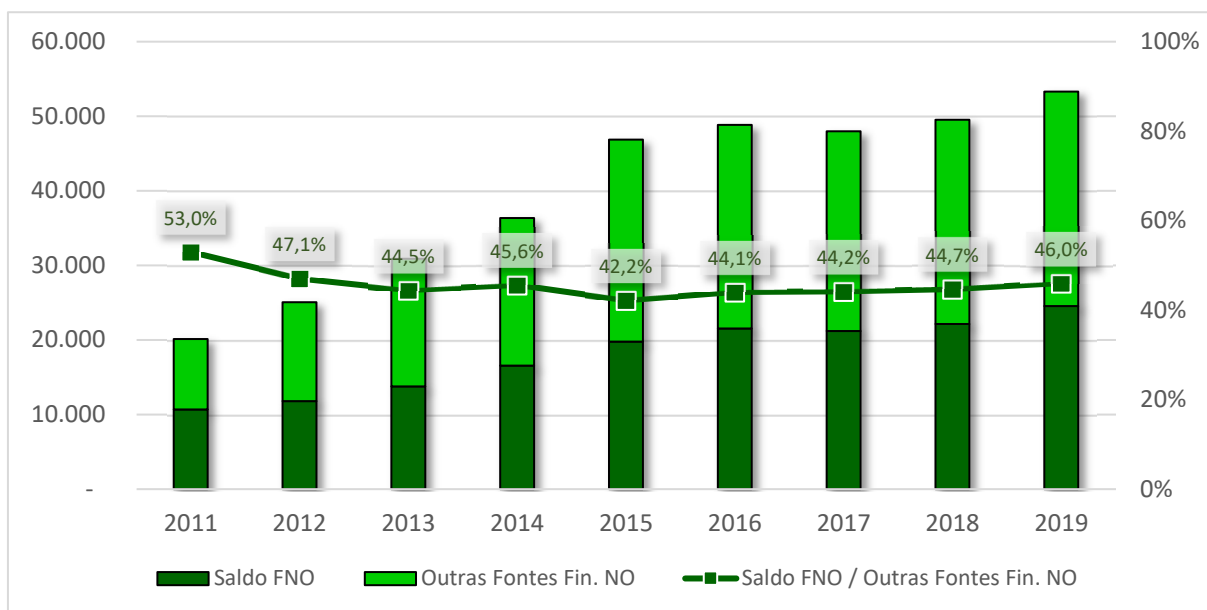
Nesse sentido, a partir dos dados disponíveis no Sistema de Informações de Crédito (SCR), do Banco Central do Brasil, foram selecionadas as operações classificadas nas diversas modalidades de financiamento. Os resultados estão nos três gráficos a seguir:

Gráfico 7: Saldo da carteira do FNE e saldo das operações de financiamento de longo-prazo com outras fontes na região Nordeste (R\$ milhões)



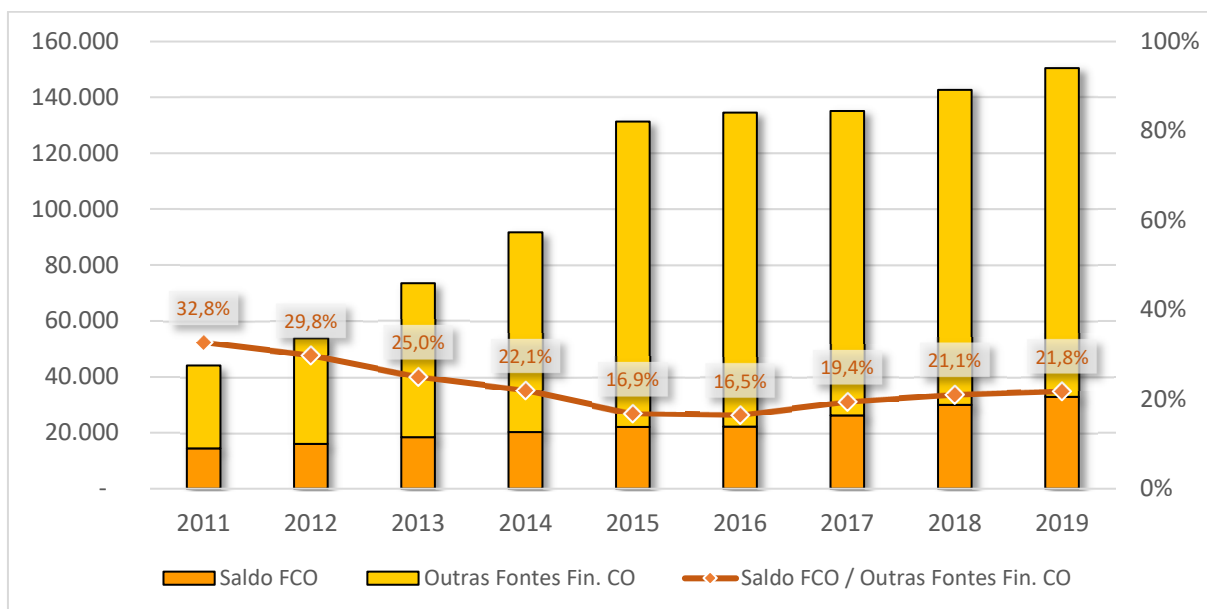
Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BNB e Banco Central.

Gráfico 8: Saldo da carteira do FNO e saldo das operações de financiamento longo-prazo com outras fontes na região Norte (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA e Banco Central.

Gráfico 9: Saldo da carteira do FCO e saldo das operações de financiamento longo-prazo com outras fontes na região Centro-Oeste (R\$ milhões)

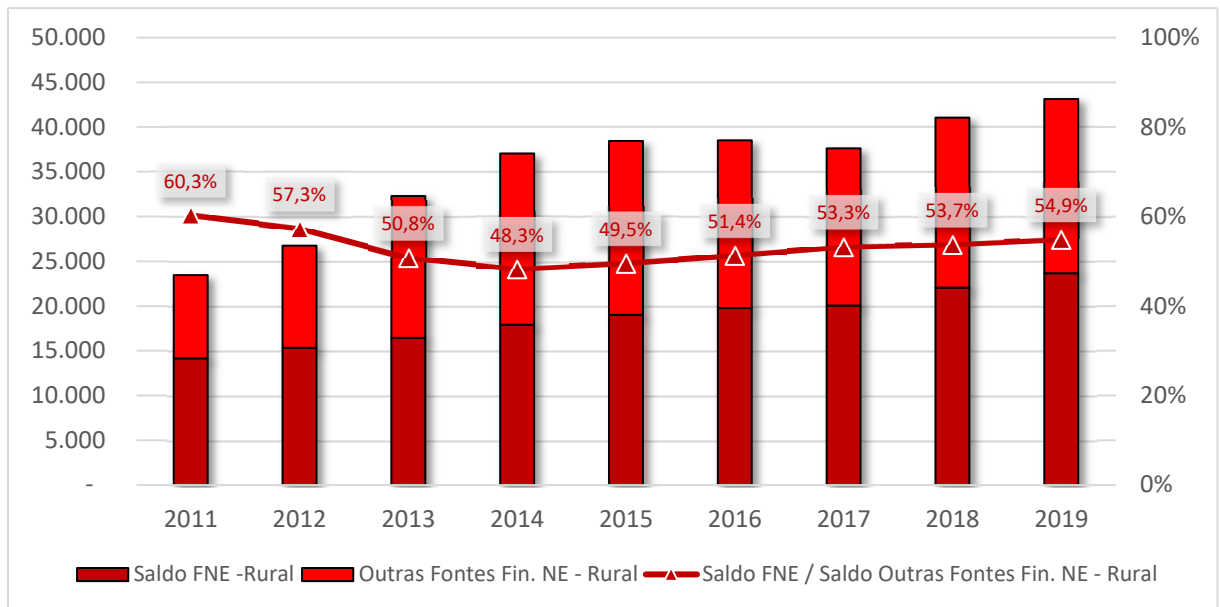


Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BB e Banco Central.

Nessa comparação, também é possível verificar uma redução na participação dos FCF, embora a participação ainda seja relevante, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde os fundos respondem por quase a metade do crédito alocado em financiamento.

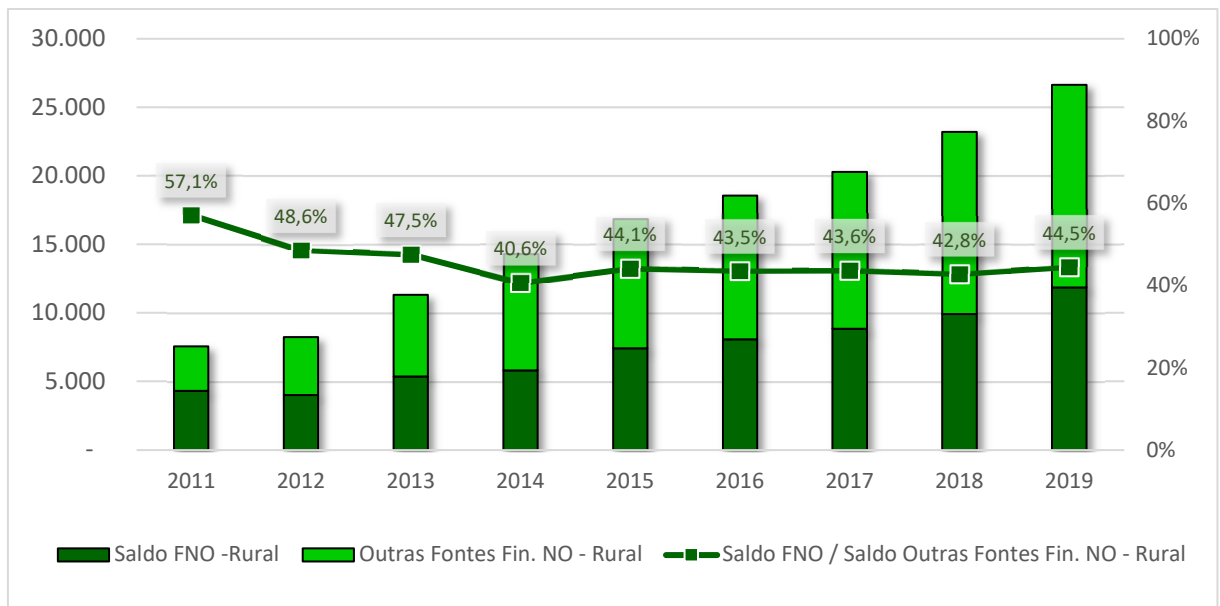
Foi realizada, ainda, uma comparação da participação dos FCF no financiamento voltado, especificamente, para o setor rural, tendo em vista a representatividade do setor nos financiamentos concedidos, cujos dados estão mostrados nos três gráficos a seguir:

Gráfico 10: Saldo da carteira do FNE e saldo das operações de financiamento com outras fontes na região Nordeste referentes ao setor rural (R\$ milhões)



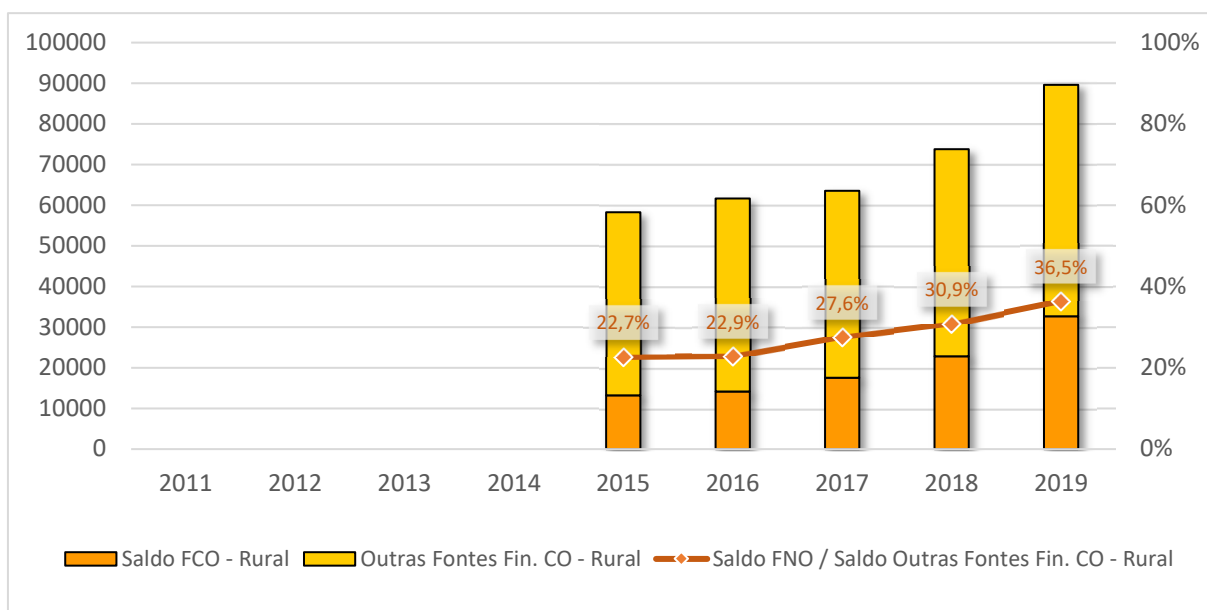
Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BNB e Banco Central.

Gráfico 11: Saldo da carteira do FNO e saldo das operações de financiamento com outras fontes na região Norte referentes ao setor rural (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA e Banco Central.

Gráfico 12: Saldo da carteira do FCO e saldo das operações de financiamento com outras fontes na região Centro-Oeste referentes ao setor rural (R\$ milhões)



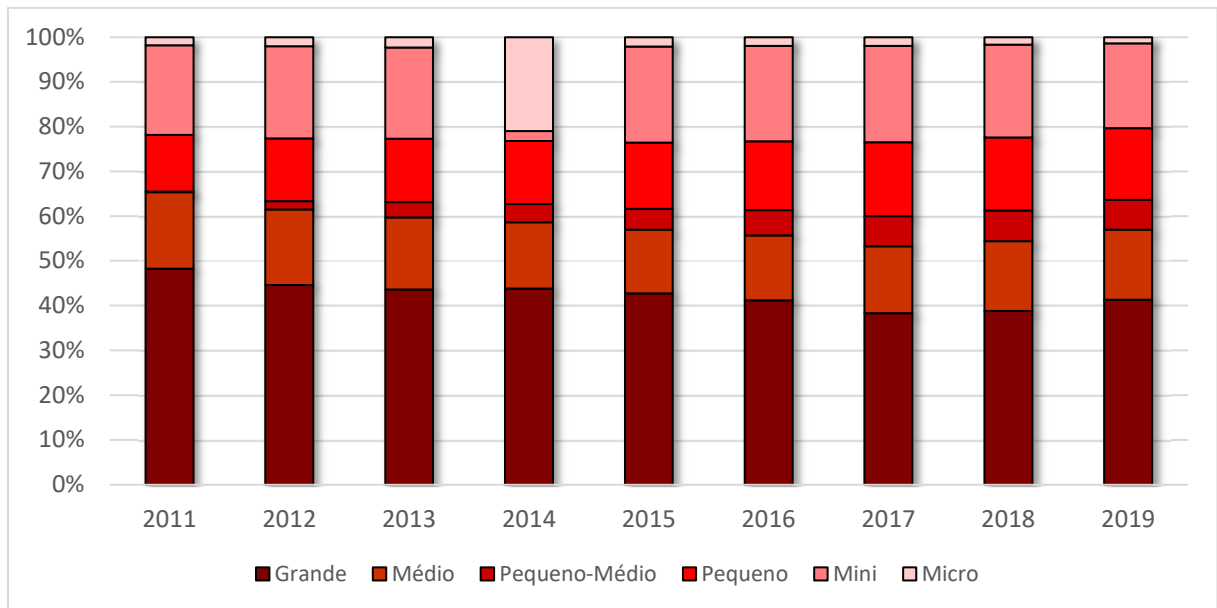
Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BB e Banco Central.

Os dados indicam a relevância dos FCF na concessão de crédito para o setor rural. No Nordeste, mais da metade dos recursos do setor provêm do FNE. No Norte, verifica-se uma redução discreta na participação do FNO, que ainda continua bastante relevante. E, no Centro-Oeste, observa-se um aumento significativo na participação do FCO ao longo dos últimos cinco anos.

Os gráficos, a seguir, evidenciam a participação dos FCF no financiamento do setor produtivo das três regiões, distribuídos por porte do tomador de crédito, demonstrando que no caso do FNE os grandes e os médios absorveram quase 60% da carteira no período considerado, apesar de uma ligeira queda na média. No FNO, somente após 2018 foi que prevaleceu uma maior fatia para os pequenos tomadores e, no FCO, os tomadores de menor porte foram efetivamente priorizados na política de aplicação dos créditos do fundo.

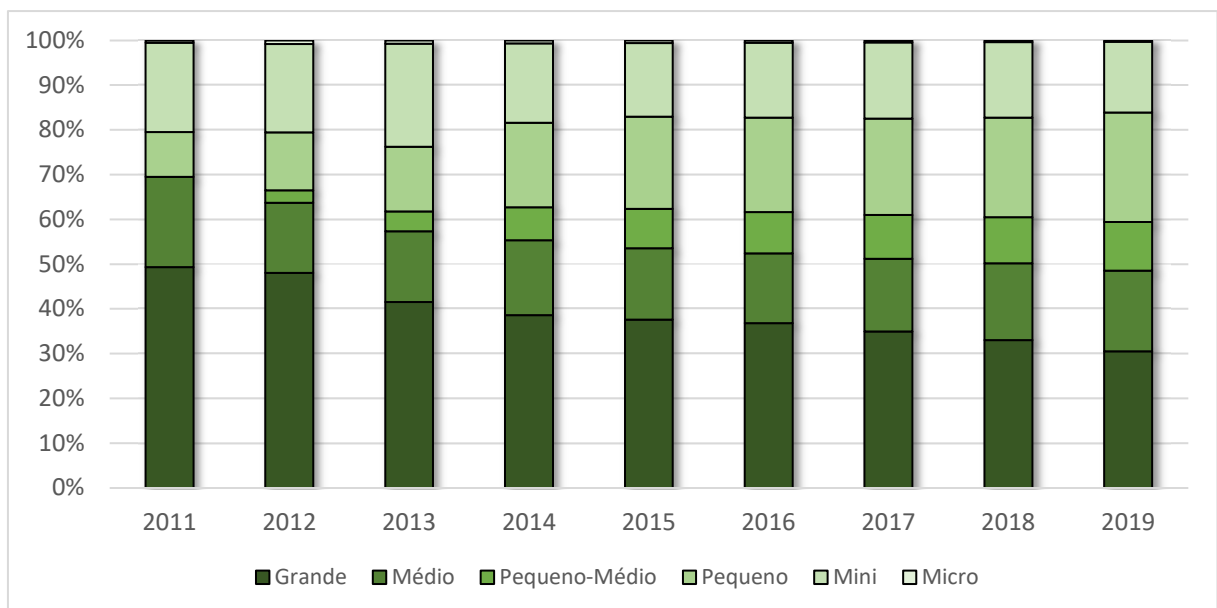
De uma forma geral, observa-se que há uma tendência para que nas carteiras dos FCF prevaleçam os tomadores de pequeno porte como prioridade das aplicações dos fundos, indo, assim, ao encontro das diretrizes definidas pelos conselhos deliberativos.

Gráfico 13: Distribuição da carteira de crédito do FNE por porte do credor



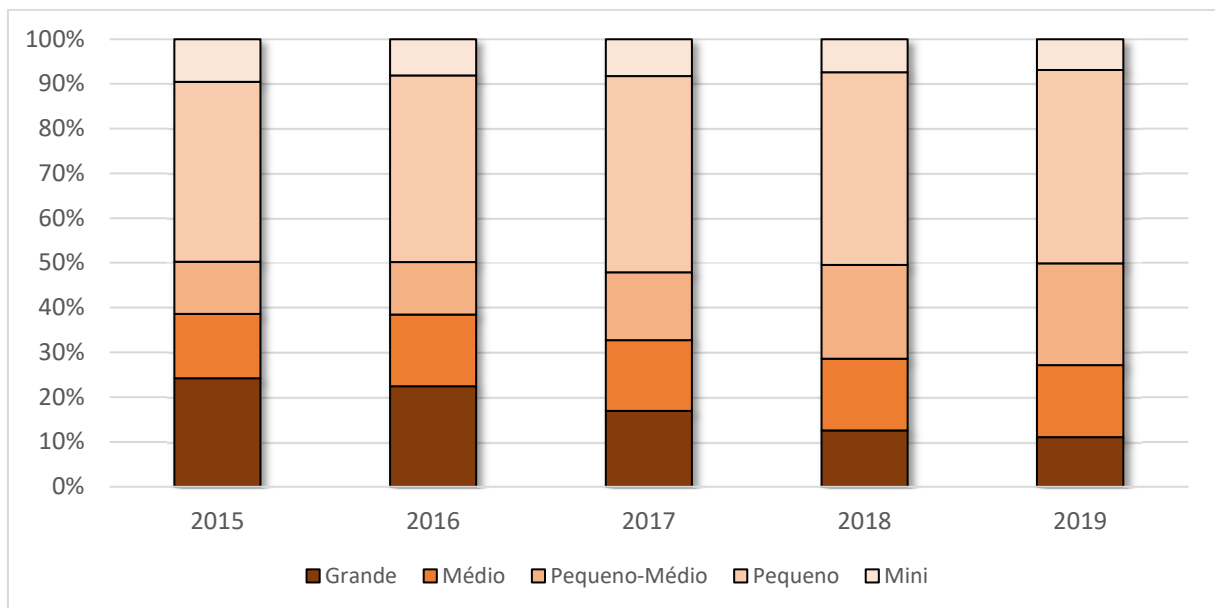
Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BNB.

Gráfico 14: Distribuição da carteira de crédito do FNO por porte do credor



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA.

Gráfico 15: Distribuição da carteira de crédito do FCO por porte do credor



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BB.

4.4 Avaliação da situação patrimonial dos Fundos Constitucionais de Financiamento

A Constituição Federal de 1988, no art. 159, inciso I, contemplou a criação de fundos para financiamento de atividades produtivas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tendo por objetivo fomentar a dinamização da economia regional, nos seguintes termos:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

[...]

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer.

A regulamentação do dispositivo constitucional ocorreu, conforme já visto, mediante a publicação da Lei nº 7.827/1989, que criou o FNO, FNE e FCO, aos quais foi atribuída a destinação de 0,6%, 1,8% e 0,6% do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, respectivamente, nos termos do art. 6º, Parágrafo Único.

Além dos repasses realizados pelo Tesouro Nacional, nos termos previstos na Constituição Federal, constituem fontes de receita dos FCF, os valores percebidos a título de encargos financeiros das operações de crédito e a remuneração das disponibilidades, ou seja, da parcela do patrimônio temporariamente não comprometida com as operações de crédito.

As principais despesas dos FCF são as taxas de administração pagas aos bancos administradores. Além dessa taxa, para fins desse trabalho, serão consideradas despesas os valores referentes a:

- *del credere* pago às instituições financeiras;
- bônus de adimplência concedido aos tomadores;
- perdas decorrentes de inadimplência dos mutuários, e

- renúncias concedidas no âmbito das renegociações.

Os registros contábeis das receitas de operações de crédito são feitos de formas distintas para cada fundo. Frise-se que esse fato reduz a transparência das demonstrações contábeis dos fundos, na medida em que dificulta o fácil e pleno entendimento dos valores declarados.

No caso do FNE, as receitas de operações de crédito, registradas nas suas demonstrações de resultado do exercício, são aquelas resultantes da renda de operações de crédito (encargos financeiros) após a dedução de i) *del credere* pago ao BNB e outras instituições financeiras; ii) de bônus de adimplência, e iii) renúncias de renegociações (descontos, rebates, bônus de adimplência e outras).

Procedimento semelhante é realizado no FNO, exceto no que tange às despesas de bônus de adimplência e de renegociação, que não são deduzidas das rendas de operações de crédito e são registradas nas demonstrações de resultados como provisão.

No caso do FCO, até 2013, o procedimento era semelhante ao adotado pelo FNO, mas a partir de 2015, com efeito sobre 2014, os registros contábeis na demonstração de resultados passaram a ser feitos pela renda de operações de crédito sem qualquer dedução e o *del credere* passou a ser apresentado como uma despesa efetiva na demonstração de resultado.

Em face da necessidade da adoção de um modelo único, que facilite o entendimento das análises apresentadas, será considerado o seguinte modelo para avaliação da sustentabilidade financeira dos FCF:

Quadro 9: Receitas e Despesas dos Fundos Constitucionais de Financiamento

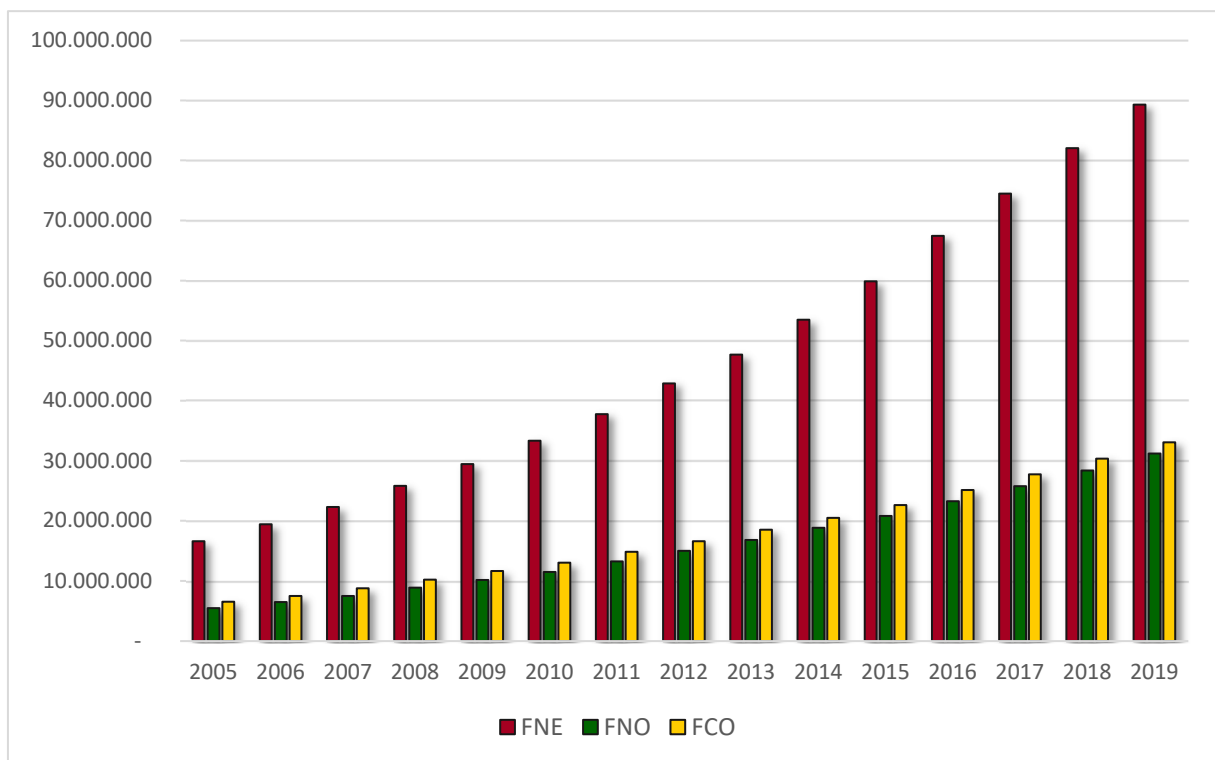
| | | |
|---------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| (+) Transferências Constitucionais | Patrimônio dos FC | Despesas |
| (+) Encargos das operações de crédito | | (-) Taxa de Administração |
| (+) Remuneração das disponibilidades | | (-) <i>Del Credere</i> |
| | | (-) Bônus de Adimplência |
| | | (-) Perdas por inadimplência |
| | | (-) Renúncias de Renegociação |

Fonte: Elaboração própria.

No presente trabalho, considerando as formas distintas de contabilização, as receitas provenientes dos encargos serão tratadas como *rendas de operações de crédito*. Em algumas situações, as rendas descontadas do *del credere*, bônus de adimplência e renúncias de renegociação serão denominadas *receita de operações de crédito padronizada*, o que permitirá a comparação de valores consistentes entre os três fundos analisados.

Cada um desses elementos de receita e despesa serão abordados em itens específicos, a seguir, a fim de que se entenda as respectivas contribuições para a dinâmica patrimonial dos FCF, apresentada no gráfico e no quadro a seguir:

Gráfico 16: Patrimônio Líquido dos Fundos Constitucionais de Financiamento (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

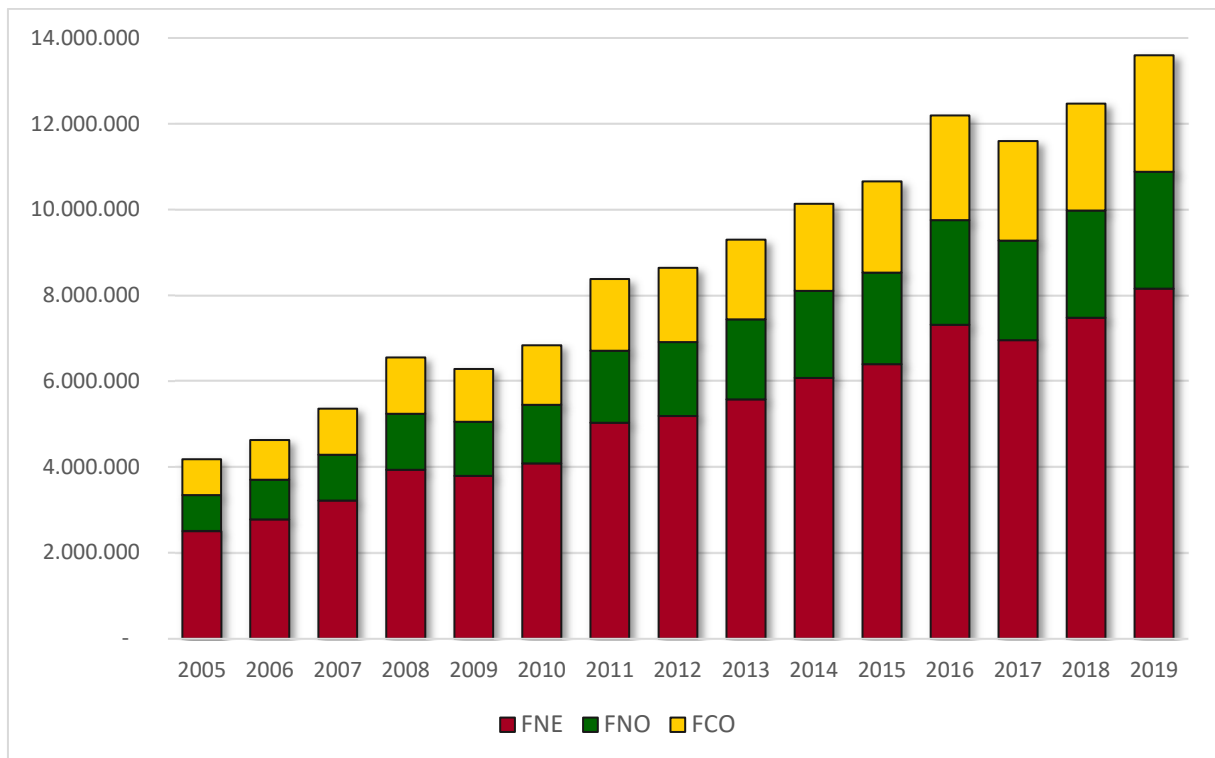
Quadro 10: Patrimônio Líquido dos Fundos Constitucionais de Financiamento (R\$ mil)

| Ano | FNE | FNO | FCO | Total |
|------|------------|------------|------------|-------------|
| 2005 | 16.592.506 | 5.470.842 | 6.539.931 | 28.603.279 |
| 2006 | 19.410.490 | 6.447.388 | 7.488.062 | 33.345.940 |
| 2007 | 22.292.718 | 7.483.026 | 8.757.701 | 38.533.445 |
| 2008 | 25.820.970 | 8.893.208 | 10.223.829 | 44.938.007 |
| 2009 | 29.454.928 | 10.146.258 | 11.666.877 | 51.268.063 |
| 2010 | 33.326.631 | 11.505.851 | 13.023.389 | 57.855.871 |
| 2011 | 37.747.461 | 13.237.241 | 14.864.829 | 65.849.531 |
| 2012 | 42.848.126 | 14.974.838 | 16.612.320 | 74.435.284 |
| 2013 | 47.642.592 | 16.787.978 | 18.534.373 | 82.964.943 |
| 2014 | 53.478.814 | 18.830.080 | 20.506.775 | 92.815.669 |
| 2015 | 59.893.111 | 20.824.853 | 22.600.775 | 103.318.739 |
| 2016 | 67.428.548 | 23.276.987 | 25.148.887 | 115.854.422 |
| 2017 | 74.501.501 | 25.770.909 | 27.720.551 | 127.992.961 |
| 2018 | 82.046.352 | 28.351.372 | 30.338.593 | 140.736.317 |
| 2019 | 89.289.553 | 31.183.044 | 33.087.661 | 153.560.258 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

As transferências totalizaram, ao longo dos últimos quinze anos, o valor de R\$ 130,8 bi, conforme se observa no próximo gráfico:

Gráfico 17: Transferências do Tesouro Nacional para os Fundos Constitucionais de Financiamento (R\$ mil)



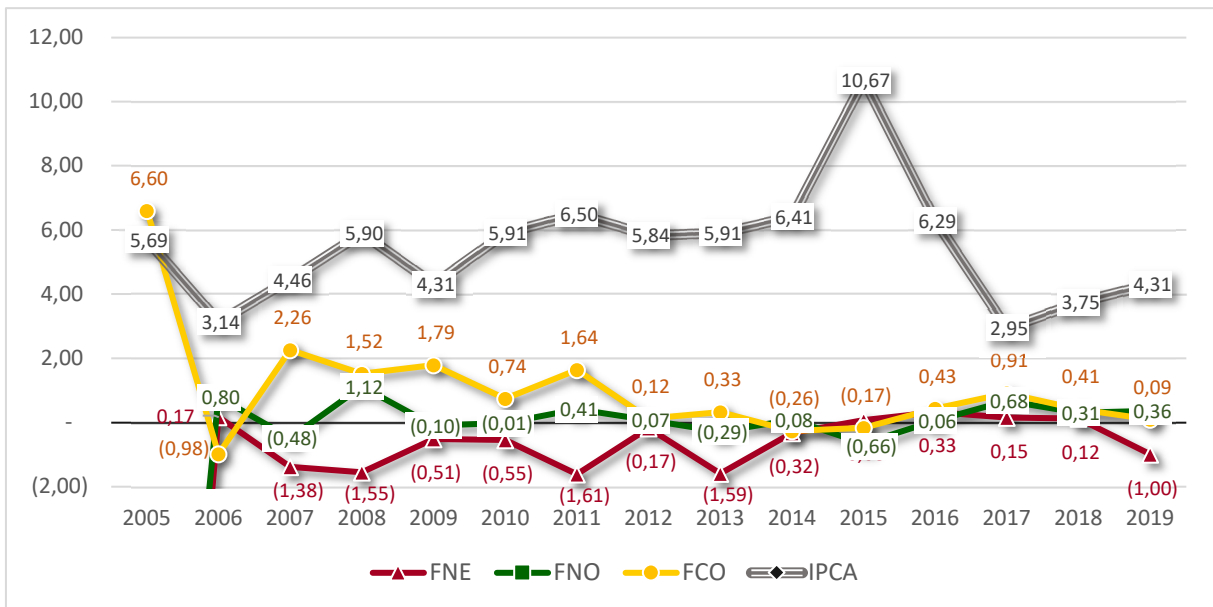
Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

No final de 2019, os três FCF dispunham de um patrimônio de R\$ 153,6 bi. A despeito do significativo volume de recursos e da trajetória crescente em valores nominais, releva atentar para a redução desse patrimônio, em termos reais, ao longo do tempo.

Considerando-se os últimos quinze anos e atualizando os patrimônios pelo IPCA de 2005 a 2019, bem como a correção dos valores anualmente transferidos pelo Tesouro Nacional, no período, verifica-se que o patrimônio total dos FCF seria de R\$ 231,9 bi, ou seja, o patrimônio atual corresponde a apenas 66,2% do valor corrigido ou uma diferença de R\$ 78,3 bi, que corresponde a mais do que a soma dos patrimônios atuais do FNO (R\$ 31,2 bi) e do FCO (R\$ 33,1 bi).

Outra forma de enxergar o problema é cotejando os resultados dos FCF com a inflação do período. No gráfico a seguir, observa-se que os três fundos tiveram rentabilidade sistematicamente inferior à inflação nos últimos quinze exercícios. Ademais, verifica-se que, frequentemente, os fundos apresentaram rentabilidade negativa (prejuízo):

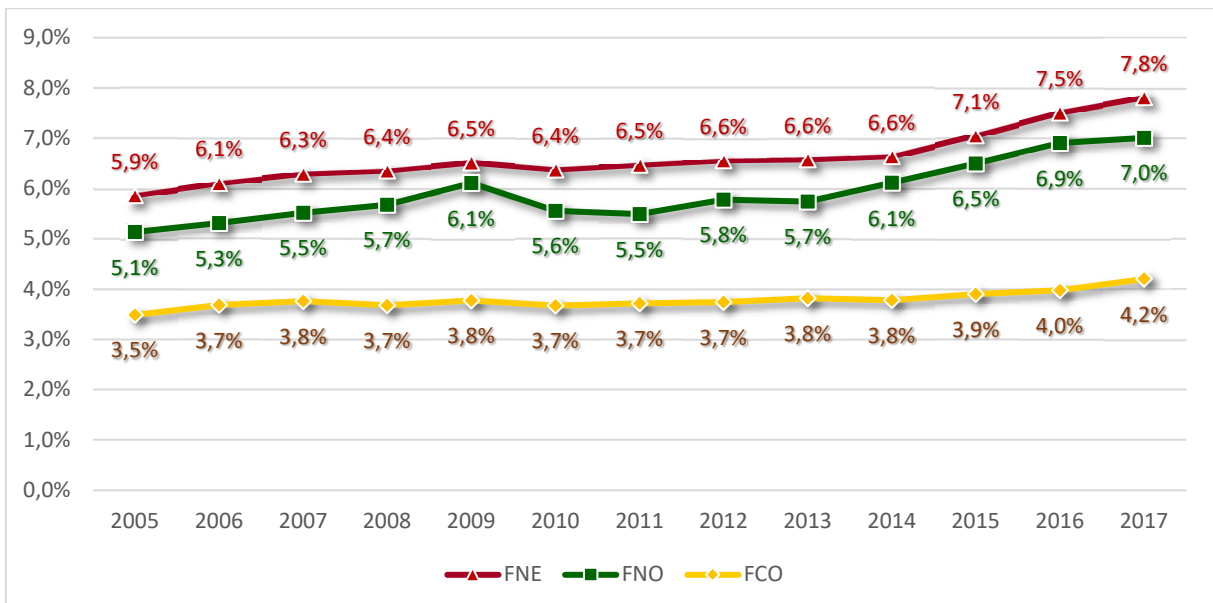
Gráfico 18: Rentabilidade dos Fundos Constitucionais de Financiamento sobre patrimônio e Inflação (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais e IBGE.

Ao comparar o patrimônio dos FCF com os Produtos Internos Brutos das respectivas regiões, verifica-se um crescimento incipiente dessa relação, a despeito das transferências permanentes de recursos do Tesouro Nacional. Observa-se ter havido estabilidade, entre os anos de 2008 e 2014, e um pequeno incremento entre 2015 e 2017, o qual se deve mais à recessão do período do que à melhora no desempenho financeiro dos fundos.

Gráfico 19: Patrimônio dos Fundos Constitucionais / PIB Regional a Valores Correntes (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais e IBGE.

Caso não houvesse ocorrido redução do PIB em 2015 e 2016, é possível que já se verificasse tendência de redução na relação entre patrimônio dos FCF e PIB regional. A região Nordeste, por exemplo, teve queda no PIB de 3,4% e 4,5%, em 2015 e 2016, respectivamente.

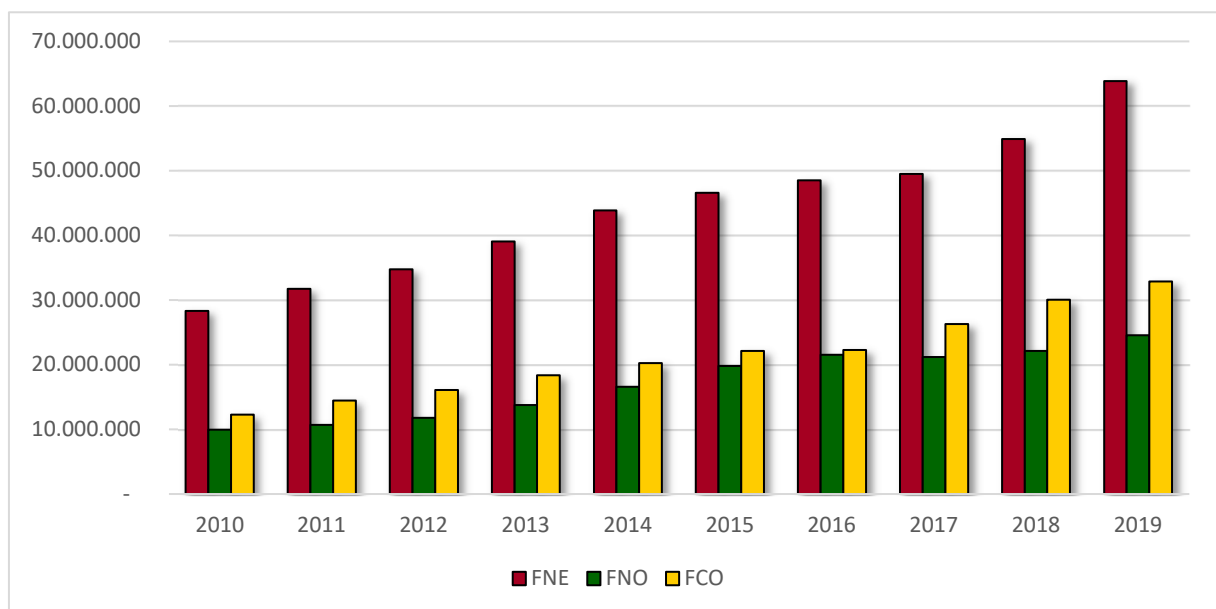
A redução dos patrimônios dos FCF, em termos reais, significa perda na potência do principal instrumento de financiamento do setor produtivo que integra a política nacional de desenvolvimento regional. Portanto, adiante, serão analisados cada um dos componentes de receita e despesa dos FC, verificando as oportunidades de melhoria que contribuam para sua sustentabilidade financeira no longo prazo.

4.5 Encargos

A situação patrimonial dos FCF decorre diretamente da forma como a carteira de operações de crédito é remunerada, o que depende de algumas variáveis, entre as quais destacam-se os encargos.

Entre 2010 e 2019, as carteiras de operações de crédito do FNE, FNO e FCO cresceram, respectivamente, 125%, 147% e 168%, em termos nominais.

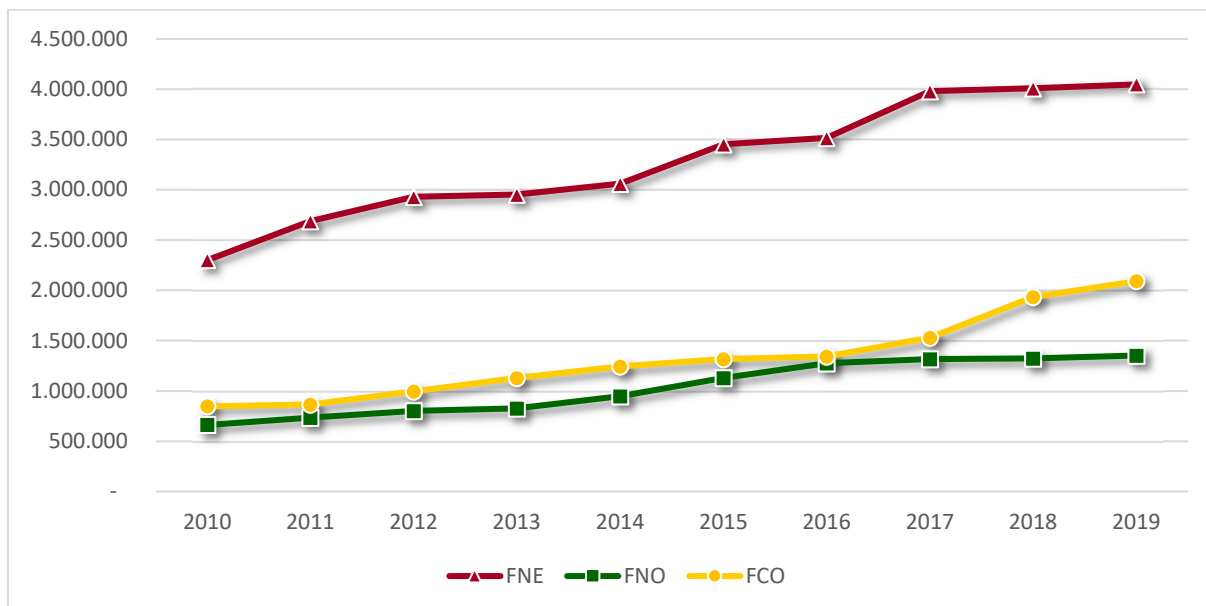
Gráfico 20: Saldos das Carteiras de Créditos dos Fundos Constitucionais (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

No entanto, as rendas com operações de crédito não acompanharam o crescimento da carteira. No mesmo período, os aumentos dessas rendas para FNE, FNO e FCO, foram de 76%, 104% e 147%, respectivamente.

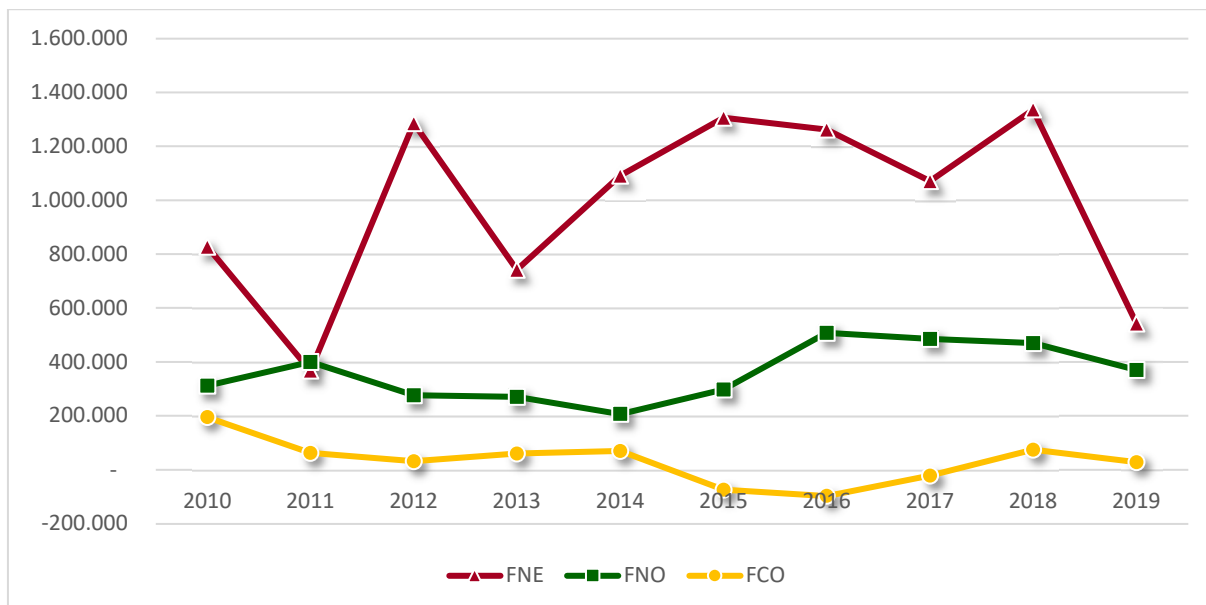
Gráfico 21: Rendas de Operações de Créditos dos Fundos Constitucionais (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

Porém, os desempenhos das receitas padronizadas foram ainda piores. Entre 2010 e 2019, as receitas do FNO cresceram apenas 19%, enquanto as receitas do FNE e do FCO diminuíram 34 e 86%, respectivamente. O próximo gráfico ilustra a situação das receitas para o período analisado:

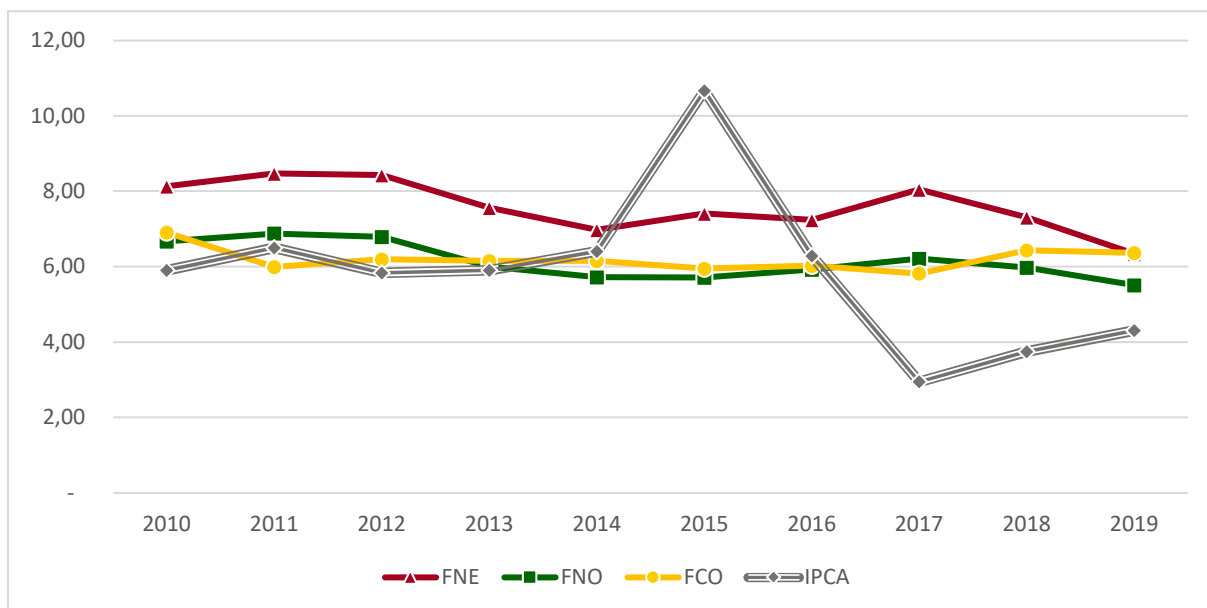
Gráfico 22: Receitas padronizadas de Operações de Créditos dos Fundos Constitucionais (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

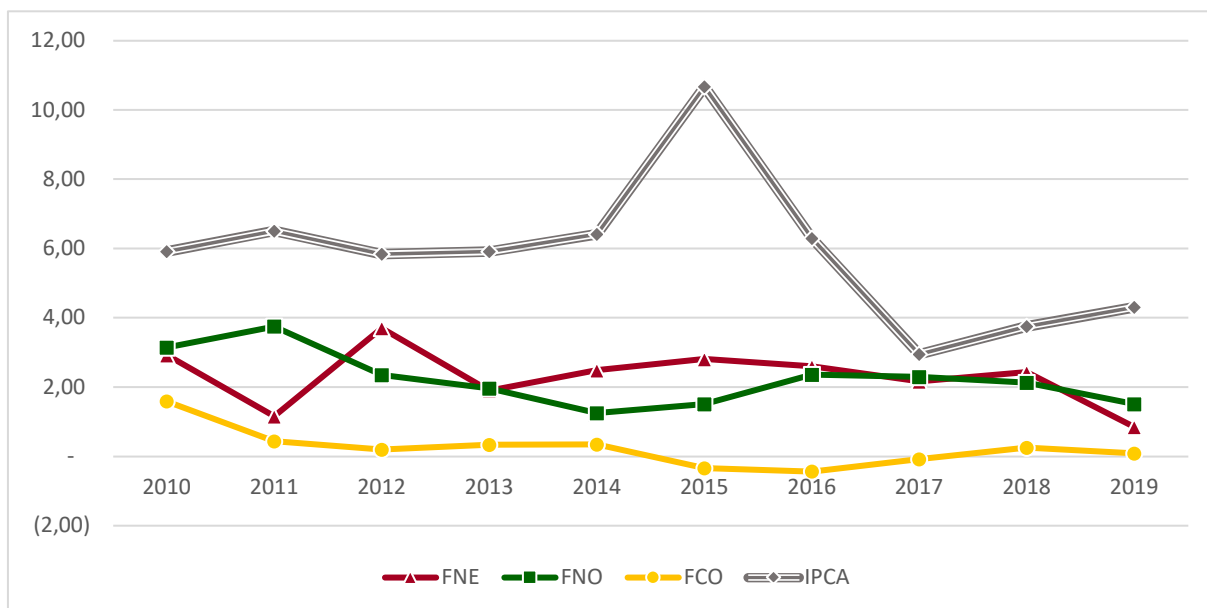
Nos gráficos a seguir, observam-se os retornos calculados a partir da razão entre as rendas e receitas padronizadas de operações de crédito sobre os valores das carteiras de operações de crédito de cada FC, comparados com o IPCA anual:

Gráfico 23: Retorno (rendas) das Operações de Crédito dos Fundos Constitucionais e Inflação (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais e IBGE.

Gráfico 24: Retorno (receitas padronizadas) das Operações de Crédito dos Fundos Constitucionais e Inflação (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais e IBGE.

A partir desses números, verificam-se dois aspectos relevantes: uma tendência de queda na rentabilidade das carteiras e o fato de essa rentabilidade estar sistematicamente abaixo da inflação oficial.

O quadro pode ser explicado a partir da análise dos encargos cobrados nas operações de financiamento, passando pelos principais redutores desses encargos: os bônus de adimplência e o *del credere*, que serão analisados em itens específicos.

Até 1999, os encargos dos FCF eram definidos com base em um indexador variável (BTNF, TRD, TR, TJLP e IGP-DI), acrescido de um encargo adicional.

Em janeiro/2000, a partir da publicação da Medida Provisória nº 1988-16, de 13.01.2000, foram estabelecidos juros fixos, de 5% ao ano para agricultores familiares e juros que variavam de 9% a 16% ao ano para os demais beneficiários, de acordo com a atividade financiada e o porte do tomador dos recursos.

Em janeiro/2001, foi publicada a Lei nº 10.177, de 12.01.2001, que definiu que os juros fixos passassem a variar de 6 a 14% ao ano, estabelecidos de acordo com a atividade financiada e o porte do tomador dos recursos. Nos casos dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) os encargos passaram a ser definidos na legislação e regulamento específico.

A Lei nº 10.177/2001 previu, também, a revisão anual dos encargos cobrados, mediante decreto do Poder Executivo, baseado em proposta conjunta dos Ministérios da Fazenda e do Ministério da Integração Nacional (MI). Os ajustes nas taxas foram limitados à variação percentual da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) no período. A revisão ocorreria sempre que a TJLP apresentasse variação acumulada superior a 30%, para mais ou para menos.

Em 2007, atendendo ao dispositivo legal, os encargos foram reduzidos passando a variar de 5% a 11,50% a.a., mediante publicação do Decreto nº 5.951, de 31.10.2006.

No ano seguinte, por meio do Decreto nº 6.367, de 30.01.2008, as taxas passaram a variar de 5% a 10% a.a.

Em 2012, a partir da publicação da Medida Provisória nº 581, de 20.09.2012, convertida, posteriormente na Lei nº 12.793, de 02.04.2013, a definição dos encargos financeiros e bônus de adimplência dos FC passou a ser da competência do Conselho Monetário Nacional (CMN), por intermédio de proposta do MI, observadas as orientações da PNDR I e de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

Posteriormente, a Lei nº 13.340, de 28.09.2016 estabeleceu que, na proposta de taxas de juros e bônus de adimplência encaminhada pelo MI ao CMN, o Ministério deveria aplicar redutor sobre os encargos financeiros, tomando por base o Coeficiente de Desequilíbrio Regional (CDR), resultante da razão entre o rendimento domiciliar *per capita* da região de abrangência do respectivo fundo e o rendimento domiciliar per capita do País.

No final de 2017 foi publicada a Medida Provisória nº 812, de 26.12.2017, convertida na Lei nº 13.682, de 19.06.2018, em que foram estabelecidos os critérios e parâmetros atualmente vigentes para a definição dos encargos dos FCF, conforme a seguinte fórmula:

$$TFC = FAM \times [1 + (BA \times CDR \times FP \times FL \times \text{Juros Prefixados da TLP})]^{(DU / 252)} - 1$$

Em que:

TFC = Taxa de Juros dos Fundos Constitucionais

FAM = Fator de Atualização Monetária

BA = Bônus de Adimplência (0,85)

CDR = Coeficiente de Desequilíbrio Regional (CO – 1,0; NE – 0,62; NO – 0,61, em 2020)

FP = Fator de Programa (entre 0,5 e 2,0)

FL = Fator de Localização (0,9 ou 1,1)

TLP = Taxa de Longo Prazo

DU = dias úteis

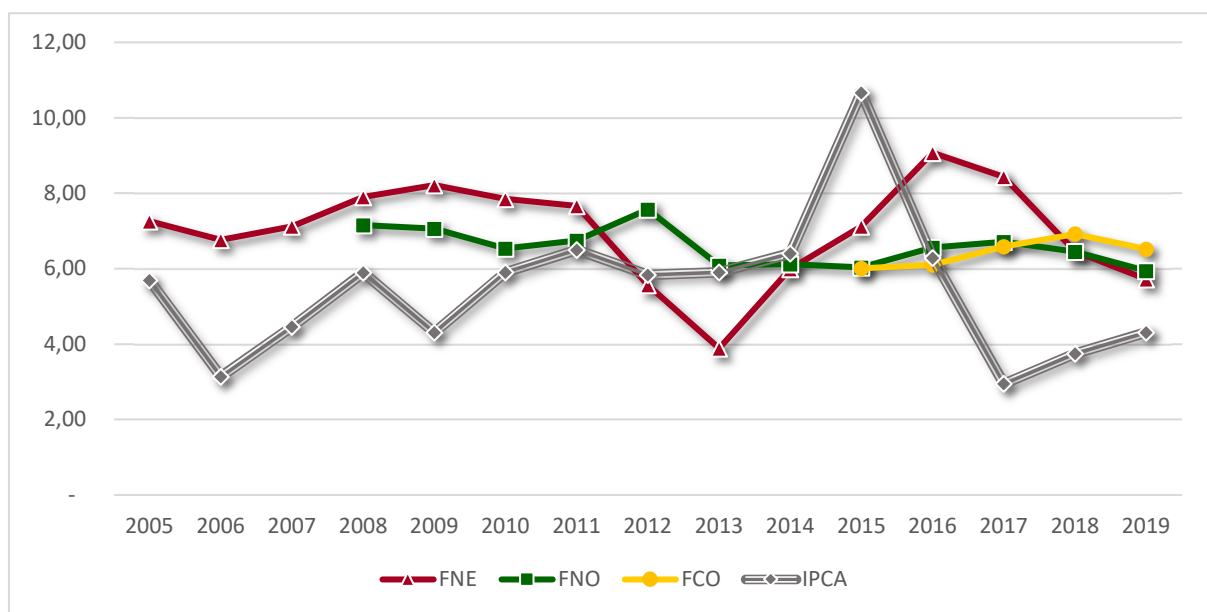
O Fator de Programa e o Fator de Localização são definidos a cada quatro anos pelo CMN, por proposta do MDR, limitadas as alterações à variação de 20%, para mais ou para menos.

As operações de financiamento estudantil, contratadas com recursos oriundos dos FC, terão seus encargos financeiros definidos pelo Conselho Monetário Nacional, por proposta do Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies), e poderão contemplar bônus de adimplência e aplicação do CDR.

Os encargos financeiros e o bônus de adimplência incidente sobre os financiamentos de operações de crédito rural com recursos dos FCF são definidos pelo CMN, por meio de proposta do MDR, observadas as orientações da PNDR e de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

No gráfico a seguir, observa-se a evolução dos encargos médios ponderados aplicados nas operações de crédito financiadas com recursos dos três FCF, ao longo do período analisado.

Gráfico 25: Encargos Médios Ponderados Anuais dos Fundos Constitucionais e Inflação (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA, BB, BNB e IBGE.

Observa-se que houve períodos em que os encargos praticados foram inferiores ao índice oficial de inflação, especialmente entre os anos de 2012 e 2016, o que *de per se* sinaliza um problema para a rentabilidade dos FCF e, conseqüentemente, para sua sustentabilidade financeira.

Todavia, a situação revela-se mais grave quando considerado que dos encargos devem ser descontados os bônus de adimplência e o *del credere*, que serão objeto de análise nos tópicos posteriores.

No caso do FCO, por exemplo, verifica-se que o encargo médio nos últimos cinco anos foi de 6,43%, enquanto o *del credere* repassado para o banco administrador é de 6,0%, reduzindo drasticamente a rentabilidade das operações de crédito.

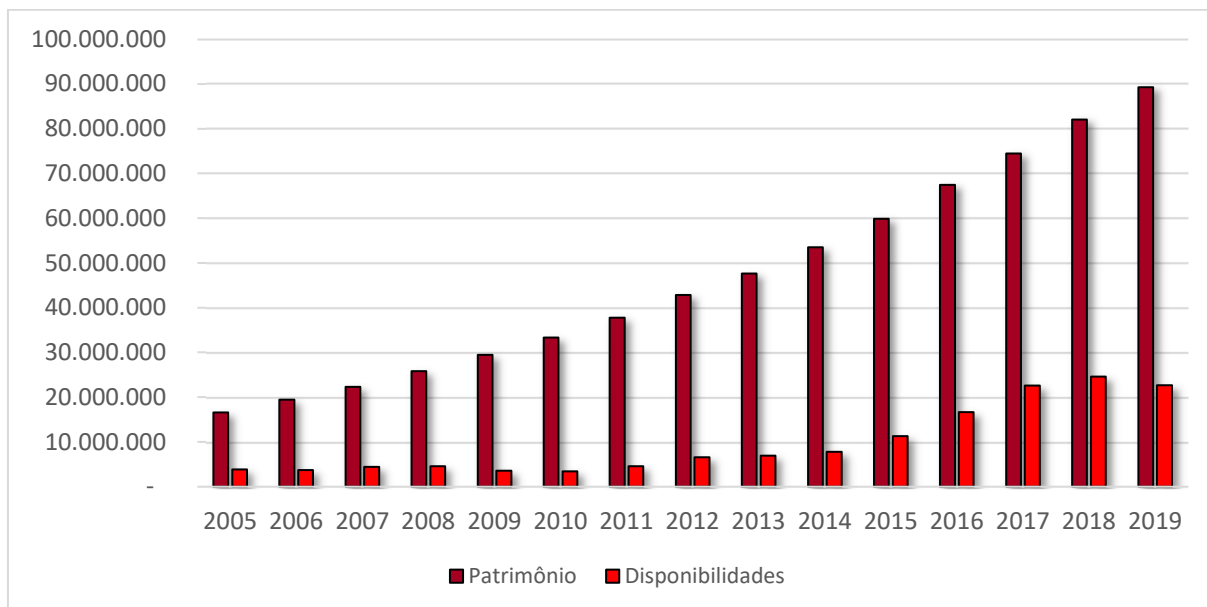
4.6 Remuneração das Disponibilidades

As disponibilidades dos FCF correspondem à soma das parcelas de recursos livres para aplicação em operações de crédito (a alocar) e de recursos comprometidos com operações de crédito que estejam pendentes de liberação (alocados).

Essas disponibilidades são remuneradas com base na taxa extra mercado divulgada pelo Banco Central do Brasil, conforme previsto no § 5º do art. 9º-A, da Lei nº 7.827/1989, incluído pela Medida Provisória nº 2.196-3/2001.

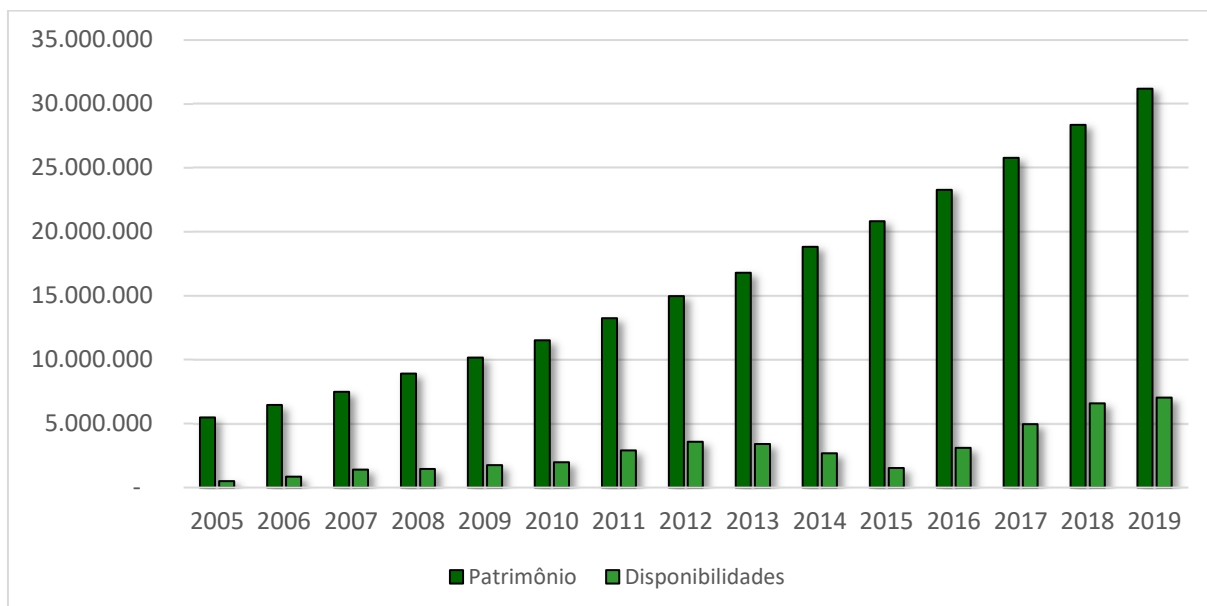
Nos gráficos a seguir, são apresentados os valores das disponibilidades dos FCF ao fim de cada exercício financeiro em cotejo com os respectivos patrimônios líquidos:

Gráfico 26: Patrimônio e Disponibilidades do FNE (R\$ mil)



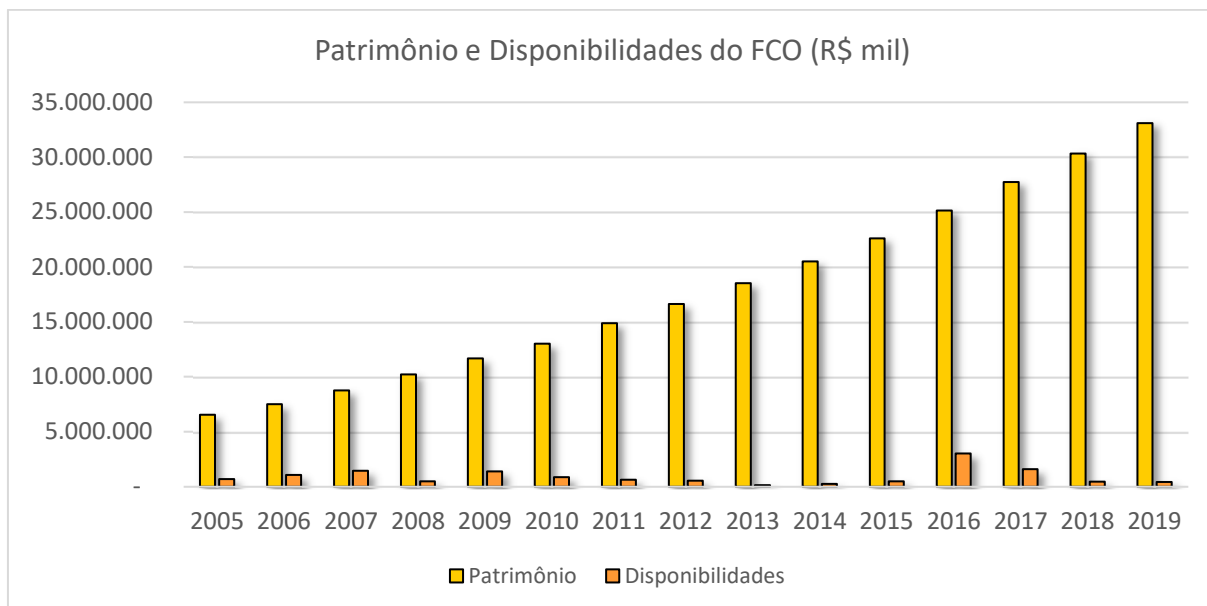
Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

Gráfico 27: Patrimônio e Disponibilidades do FNO (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

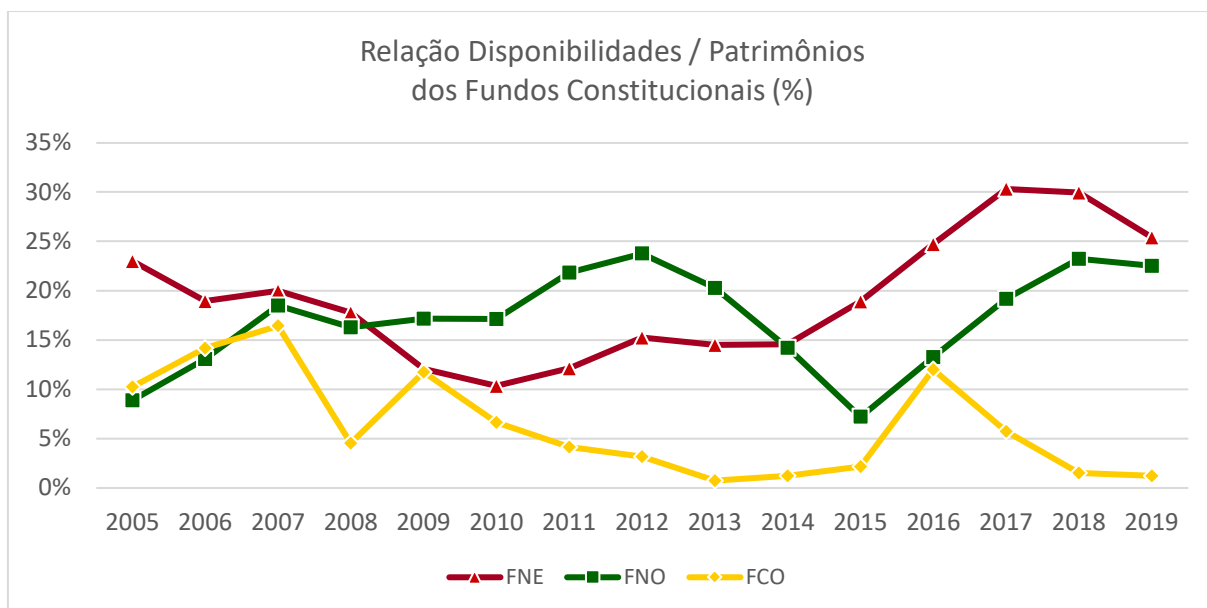
Gráfico 28: Patrimônio e Disponibilidades do FCO (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

Calculando-se a razão entre as disponibilidades e o patrimônio dos FCF, obtêm-se os seguintes resultados para o período analisado:

Gráfico 29: Disponibilidades / Patrimônio dos FC (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

Verifica-se que o FNE e o FNO têm trabalhado, ao longo do tempo, com um volume de disponibilidades que varia entre 15% e 25% dos respectivos patrimônios. Verifica-se, ainda, uma tendência de aumento das disponibilidades nos anos recentes, sendo a média para os últimos três anos de 29% e 22% para FNE e FNO, respectivamente.

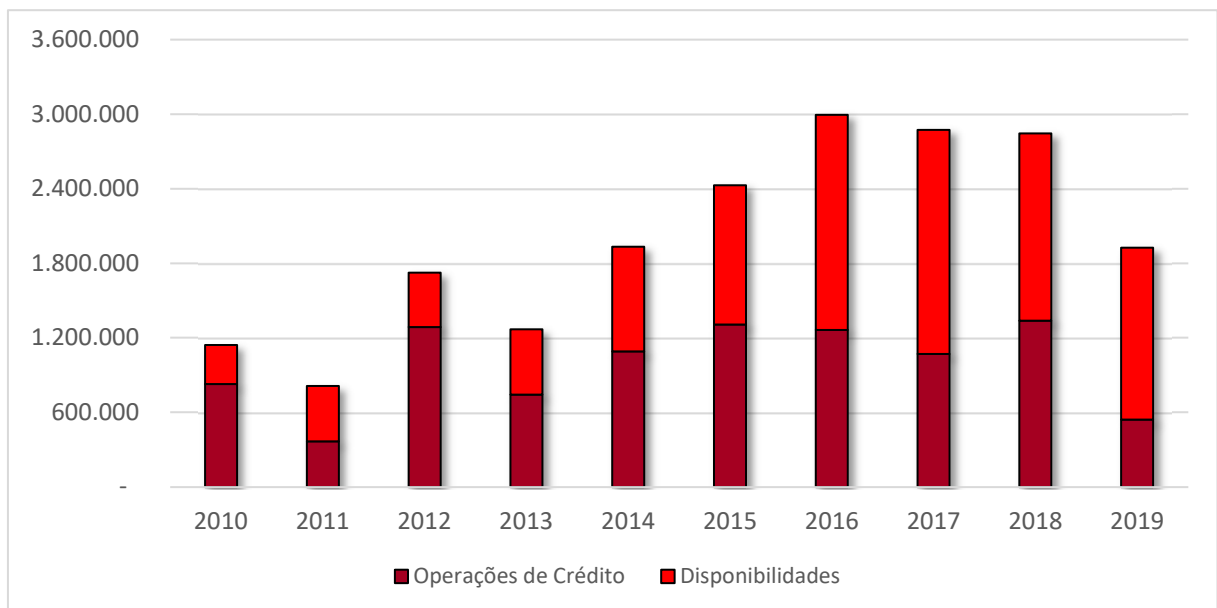
Por outro lado, o FCO operou com disponibilidades abaixo de 15% durante quase todo o período analisado, apresentando uma clara tendência de redução. Nos últimos três anos, a média corresponde a apenas 3% do patrimônio do FCO.

Obviamente, o nível de disponibilidades repercute nas receitas, majorando as receitas decorrentes da remuneração das próprias disponibilidades e limitando as receitas obtidas com o pagamento de encargos das operações de crédito.

Ademais, quanto maior o nível de disponibilidades, maiores os potenciais de ganhos da instituição financeira com operações de tesouraria, que permitem apropriar o diferencial de remuneração entre a taxa extra mercado, que remunera as disponibilidades, e o resultado de operações com a carteira de títulos e valores mobiliários.

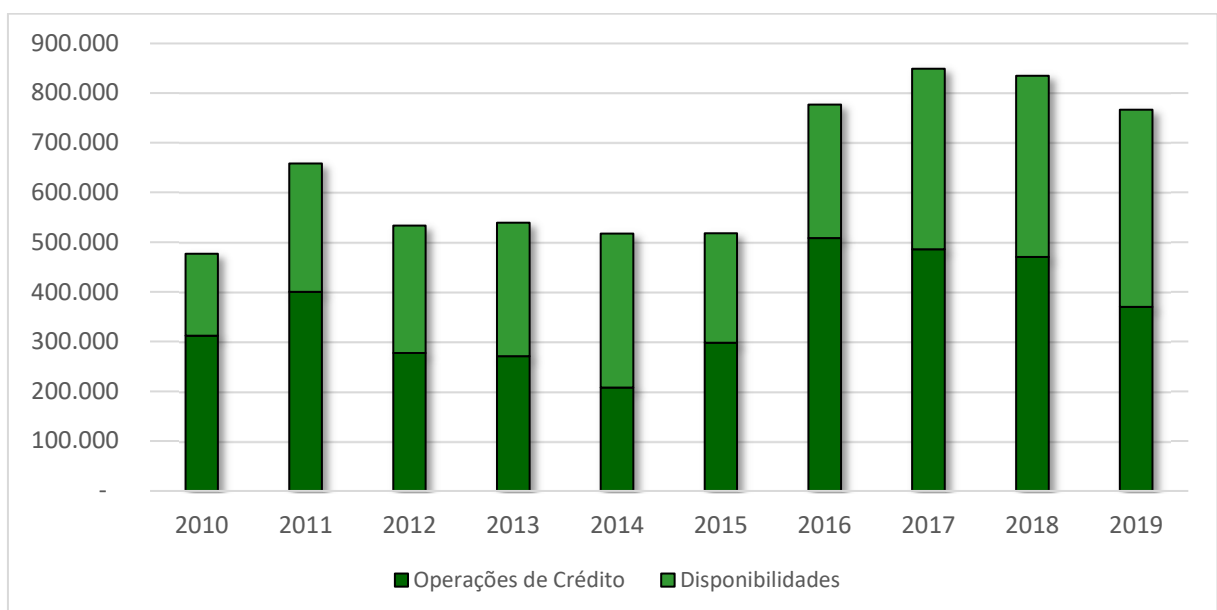
Nos gráficos a seguir, estão apresentadas as receitas com disponibilidades e com operações de crédito para o período em apreço:

Gráfico 30: Origem das Receitas do FNE (R\$ mil)



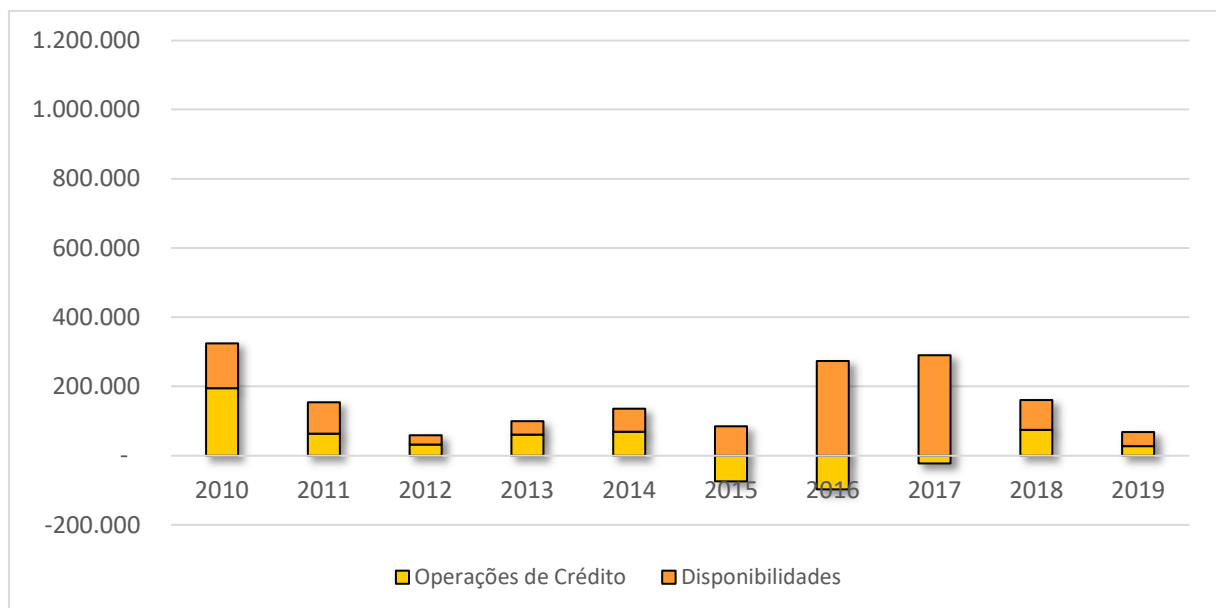
Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

Gráfico 31: Origem das Receitas do FNO (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

Gráfico 32: Origem das Receitas do FCO (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

Naturalmente, o elevado volume de disponibilidades do FNE, especialmente nos últimos anos, tem resultado em uma preponderância das receitas com remuneração de disponibilidades, que representou, em 2019, 72% do somatório de receitas oriundas de operações de crédito e disponibilidades. Nos últimos três anos, verifica-se que a média corresponde a 63%.

No caso do FNO, a média dos últimos três anos corresponde a 46%, reflexo de um menor volume de disponibilidades.

Para o FCO, verifica-se uma média de 74%. Nesse caso, merece ser destacado o baixo volume médio de disponibilidades, o menor entre os três FCF. Portanto, seria natural que os rendimentos decorrentes da remuneração dessas disponibilidades fossem menos representativos do que para os demais fundos. No entanto, verifica-se justamente o contrário, em face das receitas padronizadas de operações de crédito serem muito pequenas, tendo sido, inclusive, negativas para o período 2015 a 2017. Esse fato decorre do volume transferido para o BB a título de *del credere*.

Durante todo o período analisado, a taxa extra mercado foi superior ao IPCA e aos encargos dos FCF. Ademais, na remuneração das disponibilidades não incide cobrança de *del credere*. Logo, ainda que essa diferença venha sendo reduzida ao longo do tempo, quanto maior a parcela do patrimônio em disponibilidade, pode-se dizer que maior o retorno financeiro para o FCF. Contudo, em que pese o volume relativamente alto das disponibilidades, especialmente para o FNE, as rentabilidades dos três FCF foram menores do que a inflação oficial durante todo o período analisado, conforme mostrado no Gráfico 24.

Portanto, à medida em que haja uma desejada redução do volume de disponibilidades, tendo em vista a função social dos FCF, mantidas as atuais regras que definem os parâmetros de despesas e receitas, pode-se esperar resultados ainda mais negativos para os respectivos patrimônios, o que reforça a necessidade de avaliar adequadamente a influência de todos os componentes de receitas e despesas sobre a sustentabilidade financeira dos fundos.

4.7 Avaliação do impacto financeiro da concessão do bônus de adimplência

O bônus de adimplência para as operações dos FCF foi instituído pela Lei nº 10.177/2001, sendo um desconto de 25% no semiárido nordestino e de 15%, nas demais regiões, a ser aplicado sobre as taxas de juros dos financiamentos, caso a quitação da parcela da dívida ocorra até o seu vencimento. Tal situação prevaleceu até 2013, quando a Resolução CMN nº 4181/2013 definiu apenas a taxa de 15% para o referido bônus de adimplência¹⁹, independentemente do FCF e da região.

A política de concessão dos bônus de adimplência consiste em um mecanismo sobre os encargos financeiros, que tem como princípio incentivar o mutuário a pagar suas obrigações nas datas previstas contratualmente. Assim, *a priori*, pode-se se dizer que o bônus impactaria positivamente o fundo, considerando que reduziria a inadimplência e aumentaria os reembolsos e as receitas de encargos financeiros. Contudo, o referido bônus é tratado contabilmente como uma despesa. Assim, dependendo do seu tamanho, pode haver reflexo negativo nas receitas de encargos financeiros, convertendo-se em um dispêndio significativo para os fundos e reduzindo notadamente os seus resultados anuais.

Portanto, os impactos não têm uma única direção. Além disso, a redução da inadimplência não depende apenas do bônus, podendo também estar relacionada às questões reputacionais do banco enquanto cobrador dos recursos inadimplidos, ao gerenciamento da tesouraria das empresas (custo de oportunidade de suas dívidas), à recorrência de leis de renegociações com redução ou dispensa de encargos, aos fatores climáticos que reduzam a produção e as receitas dos tomadores, à qualidade dos projetos financiados, à conjuntura econômica favorável, entre outros fatores.

Desse modo, far-se-ia necessário um estudo específico sobre a efetividade desse instrumento, para fins de definir melhor os seus parâmetros à luz dos custos e benefícios de uma política pública de financiamento.

Por fim, a partir da Lei nº 13.862/2018, o bônus de adimplência passou a ser incorporado diretamente na formação da taxa de juros dos financiamentos, sendo estipulado para ele um valor de 0,85 em caso de haver adimplência do crédito e de 1,00 no caso do pagamento não tiver sido feito na data contratual pelo tomador²⁰.

Portanto, tratando-se de uma despesa (ou um redutor das receitas), é importante entender o impacto do bônus de adimplência na sustentabilidade dos FCF.

a) Bônus de Adimplência no FNE

Em 2019, o FNE teve uma despesa contábil de R\$ 1.113.027 mil em bônus de adimplência, representando 17,6% das despesas totais do mesmo exercício. No período de 2010 a 2019, o bônus de adimplência representou uma média anual de R\$ 813.043 mil, o que equivale a uma participação média de 18,0% em relação às despesas totais.

Trata-se da terceira despesa mais significativa do FNE, perdendo para a taxa de administração, que, em termos médios, para o mesmo período, foi de 27,36%, e para o *del credere*, que foi de 24,37%.

Com relação à renda de operações de crédito, que expressa os recebimentos de encargos financeiros dos financiamentos, no período de 2010 a 2019, o bônus de adimplência representou 24,68%, em média.

¹⁹ O CMN passou a determinar a alíquota do bônus de adimplência, por proposta do MIN (Lei nº 12.793/2013)

²⁰ $TFC = FAM \times [1 + (BA + CDR + FP + FL + TLP)] - 1$.

Ressalta-se que mesmo após a unificação da taxa do bônus de adimplência para 15%, em 2013²¹, a relação bônus de adimplência com a renda de operações de crédito não vem convergindo para esse patamar.

Tabela 1: Bônus de Adimplência e outras Variáveis (R\$ mil)

| Ano | Bônus (BA) | Despesa Total* | Receita Total** | Rendas de OC c/ <i>del credere</i> | BA/Despesa Total | BA/Receita Total | BA/Rendas OC c/ <i>del credere</i> |
|-------|------------|----------------|-----------------|------------------------------------|------------------|------------------|------------------------------------|
| 2010 | 492.023 | 2.801.227 | 2.618.732 | 2.303.018 | 17,56 | 18,79 | 21,36 |
| 2011 | 507.808 | 3.742.112 | 3.133.629 | 2.688.419 | 13,57 | 16,21 | 18,89 |
| 2012 | 566.834 | 3.440.095 | 3.366.774 | 2.929.492 | 16,48 | 16,84 | 19,35 |
| 2013 | 1.020.019 | 4.236.474 | 3.479.584 | 2.953.939 | 24,08 | 29,31 | 34,53 |
| 2014 | 629.046 | 4.074.591 | 3.901.651 | 3.060.646 | 15,44 | 16,12 | 20,55 |
| 2015 | 760.222 | 4.527.876 | 4.573.021 | 3.450.816 | 16,79 | 16,62 | 22,03 |
| 2016 | 971.048 | 5.027.955 | 5.247.688 | 3.514.983 | 19,31 | 18,50 | 27,63 |
| 2017 | 1.021.833 | 5.669.458 | 5.783.402 | 3.981.344 | 18,02 | 17,67 | 25,67 |
| 2018 | 1.048.569 | 5.418.521 | 5.517.850 | 4.010.463 | 19,35 | 19,00 | 26,15 |
| 2019 | 1.113.027 | 6.321.457 | 5.430.684 | 4.049.557 | 17,61 | 20,50 | 27,49 |
| Média | 813.043 | 4.525.977 | 4.305.302 | 3.294.268 | 17,96 | 18,88 | 24,68 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Notas: *Contas das despesas do DRE acrescidas das contas de *del credere*, bônus de adimplência e outras despesas que o BNB deduziu das rendas de operações de crédito.

** Contas das receitas do DRE, mas substituiu-se a conta de receita de operação de crédito pela conta de rendas de operações de crédito original.

Como o bônus de adimplência é considerado uma despesa contábil, há reflexos nos resultados do fundo, mostradas no quadro a seguir. Caso não houvesse o bônus de adimplência, desconsiderando que a sua ausência não iria alterar a disposição do mutuário em pagar suas dívidas no prazo acordado, haveria um impacto positivo nos resultados anuais. Em 2019, por exemplo, não teria havido prejuízo de R\$ 890.773 mil, mas lucro de R\$ 222.254 mil.

Tabela 2: Bônus de Adimplência, Resultados do Exercício e Patrimônio Líquido (R\$ mil)

| Ano | Bônus (BA) | Lucro/Prejuízo | BA + Lucro/Prejuízo | Acréscimo % sobre o Lucro/Prejuízo | Patrimônio Líquido | ROE* | ROE Simulado** |
|-------|------------|----------------|---------------------|------------------------------------|--------------------|-------|----------------|
| 2010 | 492.023 | -182.495 | 309.528 | 270 | 33.326.631 | -0,55 | 0,93 |
| 2011 | 507.808 | -608.483 | -100.675 | -83 | 37.747.461 | -1,61 | -0,27 |
| 2012 | 566.834 | -73.321 | 493.513 | 773 | 42.848.126 | -0,17 | 1,15 |
| 2013 | 1.020.019 | -756.890 | 263.129 | 135 | 47.642.592 | -1,59 | 0,55 |
| 2014 | 629.046 | -172.940 | 456.106 | 364 | 53.478.814 | -0,32 | 0,85 |
| 2015 | 760.222 | 45.145 | 805.367 | 1.684 | 59.983.111 | 0,08 | 1,34 |
| 2016 | 971.048 | 219.733 | 1.190.781 | 442 | 67.428.548 | 0,33 | 1,77 |
| 2017 | 1.021.833 | 113.944 | 1.135.777 | 897 | 74.501.501 | 0,15 | 1,52 |
| 2018 | 1.048.569 | 99.329 | 1.147.898 | 1.056 | 82.046.352 | 0,12 | 1,40 |
| 2019 | 1.113.027 | -890.773 | 222.254 | 125 | 89.289.553 | -1,00 | 0,25 |
| Média | 813.043 | -220.675 | 592.368 | 268 | 58.829.269 | -0,37 | 1,01 |

²¹ Por meio da Resolução CMN 41181, 07.01.2013, deixou de existir a alíquota de 25% que se referia ao bônus de adimplência para os projetos de financiamento do semiárido do Nordeste.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Notas: *Retorno sobre o PL, sendo o resultado do exercício o valor do DRE

**Retorno sobre o PL, mas considerando o resultado do exercício acrescido do BA.

Em média, no período 2010 a 2019, deixar de conceder o bônus implicaria em acréscimo de 268,43% no resultado médio, visto que o prejuízo médio de R\$ 220.675 mil passaria para um lucro médio de R\$ 592.368 mil. Sem a concessão do bônus de adimplência, o FNE somente teria tido prejuízo no exercício de 2011.

Em termos de retorno sobre o patrimônio líquido, considerando a média do período, o ROE negativo de -0,37% teria apresentado um valor positivo de 1,01%, o qual, mesmo não representando uma boa rentabilidade à luz da Selic média para o período, seria um resultado significativamente melhor, considerando que não haja impacto na inadimplência.

b) Bônus de Adimplência no FNO

Em 2019, a despesa contábil referente ao bônus de adimplência do FNO foi da ordem de R\$ 169.379 mil, representando 9,1% das despesas totais do exercício. Em termos médio, no período de 2010 a 2019, o bônus de adimplência foi de R\$ 141.044 mil, o que equivale a uma participação média de 10,0% com relação às despesas totais.

Trata-se de uma despesa significativa, mas bem menor que as principais, como *del credere* (29,9%), taxa de administração (28,8%) e PCLD (22,1%).

Com relação à renda de operações de crédito, que expressa os recebimentos de encargos financeiros dos financiamentos, no período de 2010 a 2019, o bônus de adimplência representou na média 14,1%, aproximando-se da alíquota de 15%, que prevaleceu no período.

Tabela 3: Bônus de Adimplências, Despesa Total, Receita Total e Renda de Operações de Crédito (R\$ mil)

| Ano | Bônus (BA) | Despesa Total* | Receita Total** | Rendas de OC c/ <i>del credere</i> | BA/Despesa Total | BA/Receita Total | BA/Rendas OC c/ <i>del credere</i> |
|-------|------------|----------------|-----------------|------------------------------------|------------------|------------------|------------------------------------|
| 2010 | 103.971 | 919.590 | 917.878 | 662.933 | 11,31 | 11,33 | 15,68 |
| 2011 | 67.555 | 1.002.145 | 1.056.667 | 734.660 | 6,74 | 6,39 | 9,20 |
| 2012 | 165.741 | 1.110.174 | 1.120.943 | 799.891 | 14,93 | 14,79 | 20,72 |
| 2013 | 147.002 | 1.258.915 | 1.210.442 | 827.277 | 11,68 | 12,14 | 17,77 |
| 2014 | 157.639 | 1.475.827 | 1.491.668 | 947.723 | 10,68 | 10,57 | 16,63 |
| 2015 | 195.909 | 1.664.784 | 1.527.965 | 1.129.564 | 11,77 | 12,82 | 17,34 |
| 2016 | 133.093 | 1.608.009 | 1.621.397 | 1.275.376 | 8,28 | 8,21 | 10,44 |
| 2017 | 111.152 | 1.960.599 | 2.134.750 | 1.317.746 | 5,67 | 5,21 | 8,44 |
| 2018 | 158.999 | 1.813.402 | 1.900.354 | 1.322.613 | 8,77 | 8,37 | 12,02 |
| 2019 | 169.379 | 1.868.637 | 1.981.128 | 1.352.847 | 9,06 | 8,55 | 12,52 |
| Média | 141.044 | 1.468.208 | 1.496.319 | 1.037.063 | 9,89 | 9,84 | 14,08 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Notas: *Na despesa total consta o *del credere* e bônus de administração para os exercícios.

** Na receita total foi considerada a renda de operações de crédito não líquida de *del credere* nem de bônus de adimplência.

No que tange aos reflexos do bônus adimplência nos resultados do FNO, verifica-se que, caso não houvesse o bônus de adimplência, considerando que a sua ausência não iria alterar a disposição do mutuário em pagar suas dívidas no prazo acordado, haveria impactos positivos nos resultados anuais. Em 2019, o acréscimo percentual teria sido da ordem de 150%.

Na média do período 2010 a 2019, deixar de conceder o bônus implicaria em acréscimo aproximado de 500% no resultado médio, que passaria de R\$ 28.109 mil para R\$ 169.153. Outro fato positivo é que o FNO não teria tido prejuízo em nenhum dos exercícios do período considerado.

Tabela 4: Bônus de Adimplência, Resultados do Exercício e Patrimônio Líquido do FNO (R\$ mil)

| Ano | Bônus (BA) | Lucro/Prejuízo | BA + Lucro/Prejuízo | Acréscimo % sobre o Lucro/Prejuízo | Patrimônio Líquido | ROE* | ROE Simulado** |
|-------|------------|----------------|---------------------|------------------------------------|--------------------|-------|----------------|
| 2010 | 103.971 | -1.711 | 102.260 | 6.077 | 11.505.851 | -0,01 | 0,89 |
| 2011 | 67.555 | 54.522 | 122.077 | 124 | 13.237.241 | 0,41 | 0,92 |
| 2012 | 165.741 | 10.769 | 176.510 | 16 | 14.974.838 | 0,07 | 1,18 |
| 2013 | 147.002 | -48.473 | 98.529 | 303 | 16.787.978 | -0,29 | 0,59 |
| 2014 | 157.639 | 15.840 | 173.479 | 995 | 18.830.080 | 0,08 | 0,92 |
| 2015 | 195.909 | -136.821 | 59.088 | 143 | 20.824.853 | -0,66 | 0,28 |
| 2016 | 133.093 | 13.385 | 146.478 | 994 | 23.276.987 | 0,06 | 0,63 |
| 2017 | 111.152 | 174.148 | 285.300 | 64 | 25.770.909 | 0,68 | 1,11 |
| 2018 | 158.999 | 86.947 | 245.946 | 183 | 28.351.372 | 0,31 | 0,87 |
| 2019 | 169.379 | 112.487 | 281.866 | 151 | 31.183.044 | 0,36 | 0,90 |
| Média | 141.044 | 28.109 | 169.153 | 501 | 20.474.315 | 0,13 | 0,83 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Notas: *Retorno sobre o PL, sendo o resultado do exercício o valor do DRE

**Retorno sobre o PL, mas considerando o resultado do exercício acrescido do BA.

Em termos de retorno sobre o patrimônio líquido, considerando a média do período, o ROE de 0,13% passaria para 0,83%, ainda baixo considerado a Selic média para o período.

c) Bônus de Adimplência no FCO

Em 2019, a despesa contábil de bônus de adimplência do FCO foi da ordem de R\$ 222.471 mil, representando 10,6% das despesas totais do mesmo exercício. Em termos médio, no período de 2010 a 2019, o bônus de adimplência foi de R\$ 160.010 mil, o que equivale a uma participação média de 11,6% com relação à média da despesa total para o período. Trata-se da segunda conta de despesa com maior participação, perdendo para o *del credere*, que absorveu 82,4% da despesa total média.

Com relação à renda de operações de crédito, que expressa os recebimentos de encargos financeiros dos financiamentos, no período de 2010 a 2019, o bônus de adimplência representou, na média, 12,0%, que está abaixo da alíquota de 15% que prevaleceu no período sobre os encargos financeiros.

Tabela 5: Bônus de Adimplências, Despesa Total, Receitas Total e Renda de Operações de Crédito do FCO (R\$ mil)

| Ano | Bônus (BA) | Despesa Total* | Receita Total** | Rendas de OC c/ <i>del credere</i> | BA/Despesa Total | BA/Receita Total | BA/Rendas OC c/ <i>del credere</i> |
|------|------------|----------------|-----------------|------------------------------------|------------------|------------------|------------------------------------|
| 2010 | 95.682 | 881.041 | 977.060 | 847.667 | 10,86 | 9,79 | 11,29 |
| 2011 | 126.421 | 823.094 | 987.002 | 865.876 | 15,36 | 12,81 | 14,60 |
| 2012 | 154.578 | 1.034.385 | 1.055.048 | 995.020 | 14,94 | 14,65 | 15,54 |
| 2013 | 149.458 | 1.114.385 | 1.175.117 | 1.130.149 | 13,41 | 12,72 | 13,22 |
| 2014 | 140.862 | 1.369.074 | 1.315.215 | 1.244.838 | 10,29 | 10,71 | 11,32 |
| 2015 | 139.973 | 1.471.551 | 1.433.957 | 1.317.397 | 9,51 | 9,76 | 10,62 |
| 2016 | 153.526 | 1.508.599 | 1.617.923 | 1.341.983 | 10,18 | 9,49 | 11,44 |
| 2017 | 184.476 | 1.594.842 | 1.846.733 | 1.528.958 | 11,57 | 9,99 | 12,07 |

| Ano | Bônus (BA) | Despesa Total* | Receita Total** | Rendas de OC c/ <i>del credere</i> | BA/Despesa Total | BA/Receita Total | BA/Rendas OC c/ <i>del credere</i> |
|-------|------------|----------------|-----------------|------------------------------------|------------------|------------------|------------------------------------|
| 2018 | 232.649 | 1.897.256 | 2.021.782 | 1.933.096 | 12,26 | 11,51 | 12,04 |
| 2019 | 222.471 | 2.104.600 | 2.134.483 | 2.092.214 | 10,57 | 10,42 | 10,63 |
| Média | 160.010 | 1.379.883 | 1.456.432 | 1.329.720 | 11,60 | 10,99 | 12,03 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

Notas: *Na despesa total consta o *del credere*, que neste caso é de 6%, e bônus de inadimplência para os exercícios.

** Na receita total foi considerada a renda de operações de crédito não líquida de *del credere* nem de bônus de inadimplência.

No que tange aos reflexos do bônus inadimplência nos resultados do FCO, verifica-se que, caso não houvesse o bônus de inadimplência, considerando que a sua ausência não iria alterar a disposição do mutuário em pagar suas dívidas no prazo acordado, haveria impactos positivos nos resultados anuais. Em 2019, o acréscimo percentual teria sido da ordem de 744%.

Na média do período de 2010 a 2019 deixar de conceder o bônus implicaria em acréscimo de aproximado de 208,9% no resultado médio, que passaria de R\$ 76.587 mil para R\$ 236.596 mil. Outro fato positivo é que o FCO não teria tido prejuízo em nenhum dos exercícios do período considerado.

Tabela 6 : Bônus de Adimplência, Resultados do Exercício e Patrimônio Líquido do FCO (R\$ mil)

| Ano | Bônus (BA) | Lucro/Prejuízo | BA + Lucro/Prejuízo | Acréscimo % sobre o Lucro/Prejuízo | Patrimônio Líquido | ROE* | ROE Simulado** |
|-------|------------|----------------|---------------------|------------------------------------|--------------------|-------|----------------|
| 2010 | 95.682 | 96.019 | 191.701 | 100 | 13.153.319 | 0,73 | 1,46 |
| 2011 | 126.421 | 164.573 | 290.994 | 77 | 15.074.520 | 1,09 | 1,93 |
| 2012 | 154.578 | 20.663 | 175.241 | 748 | 16.612.320 | 0,12 | 1,05 |
| 2013 | 149.458 | 60.439 | 209.897 | 247 | 18.534.373 | 0,33 | 1,13 |
| 2014 | 140.862 | -53.859 | 87.003 | 262 | 20.516.129 | -0,26 | 0,42 |
| 2015 | 139.973 | -37.594 | 102.379 | 372 | 22.616.161 | -0,17 | 0,45 |
| 2016 | 153.526 | 109.324 | 262.850 | 140 | 25.148.887 | 0,43 | 1,05 |
| 2017 | 184.476 | 251.891 | 436.367 | 73 | 27.720.551 | 0,91 | 1,57 |
| 2018 | 232.649 | 124.526 | 357.175 | 187 | 30.338.593 | 0,41 | 1,18 |
| 2019 | 222.471 | 29.883 | 252.354 | 744 | 33.087.661 | 0,09 | 0,76 |
| Média | 160.010 | 76.587 | 236.596 | 209 | 22.280.251 | 0,34 | 1,06 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

Notas: *Retorno sobre o PL, sendo o resultado do exercício o valor do DRE

**Retorno sobre o PL, mas considerando o resultado do exercício acrescido do BA.

Em termos de retorno sobre o patrimônio líquido, considerando a média do período, o ROE de 0,34% passaria para 1,06%, melhorando o desempenho o fundo, embora ainda seja baixo considerando a Selic média para o período.

No quadro a seguir, são mostrados os valores totais de despesa com bônus de inadimplência e a comparação entre os ROE real e simulado para a hipótese de inexistência do bônus:

Quadro 11: Bônus de Adimplência, Resultados do Exercício e Patrimônio Líquido do FCO

| Fundo Constitucional | Bônus de Adimplência (R\$ mil) | ROE (%) | ROE Simulado ²² (%) |
|----------------------|--------------------------------|---------|--------------------------------|
|----------------------|--------------------------------|---------|--------------------------------|

²² ROE calculado considerando a inexistência de bônus de inadimplência e manutenção das demais condições, inclusive de inadimplência.

| | | | |
|-----|-----------|-------|------|
| FNE | 8.130.429 | -0,37 | 1,01 |
| FNO | 1.410.440 | 0,13 | 0,83 |
| FCO | 1.600.096 | 0,34 | 1,06 |

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo de dez anos, a despesa total com bônus de adimplência alcançou mais de R\$ 11 bi. Diante da ausência de um estudo robusto que evidencie ganhos efetivos com a redução de inadimplência decorrente da existência do bônus, os dados financeiros e contábeis demonstram que sua concessão gerou impacto negativo sobre os resultados anuais dos fundos constitucionais, por conseguinte, sobre seus patrimônios líquidos. No caso do FNE, o somatório da despesa nominal com bônus para o período correspondia a 9% do PL do Fundo no final de 2019.

4.8 Avaliação sobre a Taxa de Administração paga aos bancos administradores

Originalmente, a taxa de administração a ser paga pelos FCF foi definida como sendo de 2% ao ano, calculada sobre o patrimônio líquido de cada Fundo e apropriada mensalmente, nos termos da Lei nº 7.827, de 27.09.1989.

Posteriormente, a taxa foi elevada para 3%, conforme redação dada pela Lei nº 9.126, de 10.11.1995.

Em seguida, sobreveio nova mudança com a Lei nº 10.177, de 12.01.2001, que revogou implicitamente o comando legal que previa a alíquota da taxa de administração, de forma que a definição dos parâmetros para cálculo e pagamento da taxa de administração passou a ser feita mediante decreto.

O Decreto nº 5.641, de 26.12.2005, dispôs que a taxa de administração seria calculada mensalmente, mediante a aplicação da taxa de 0,25% sobre o patrimônio líquido apurado nos balancetes mensais e balanços do respectivo Fundo Constitucional, sendo deduzidos i) os valores repassados ao Banco Administrador e ii) o total dos saldos médios diários das operações de alguns grupos PRONAF. Foi definido, ainda, um limite correspondente a 20% do valor das transferências do Tesouro Nacional recebidas no exercício financeiro, até o final do mês de referência, conforme registradas nos balancetes mensais e balanços do Fundo.

$$RT = \sum_{i=1}^{12} TA * (PL_i - VR_i - Pronaf_i), \text{ onde:}$$

i) RT – remuneração total

ii) TA – taxa de administração (0,25% a.m)

iii) PL – patrimônio líquido;

iv) VR – valores repassados, e

v) a taxa é limitada a 20% do valor acumulado das Transferências do Tesouro até o mês de referência.

Em 2017, foi publicada a Medida Provisória nº 812, posteriormente convertida na Lei nº 13.682, de 19.06.2018, que alterou as Leis nº 7.827/1989 e nº 10.177/2001, dentre outras, reintroduzindo os parâmetros da taxa de administração na esfera legal. A matéria foi regulamentada pelos Decretos nº 9.290, de 21.02.2018, e nº 9.539, de 24.10.2018.

Nesses dispositivos, foi prevista uma redução escalonada da taxa de administração, à razão de 0,3 pontos percentuais ao ano, partindo de 3% a.a. em 2018 até atingir 1,5% a.a. a partir de 2023, aplicando-se os novos percentuais sobre o patrimônio líquido apurado para o mês de referência deduzido dos i) recursos não desembolsados (disponibilidades), ii) valores repassados ao banco administrador, e iii) saldos das operações de alguns grupos do PRONAF.

Foi estabelecido, ainda, que os bancos administradores fariam jus ao percentual de 0,35% a.a. sobre os saldos dos recursos não desembolsados, que foram descontados do PL. Portanto, os bancos, que anteriormente recebiam a taxa cheia sobre os valores não desembolsados, passam a receber apenas 0,35%, o que representa um incentivo à contratação e ao desembolso dos recursos.

A taxa de administração somada à remuneração de 0,35% a.a. sobre os recursos não desembolsados ficará limitada, em cada mês, a 20% do valor das transferências realizadas pela União a cada um dos bancos administradores.

$$RT = \sum_{i=1}^{12} TA * (PL_i - VR_i - VND_i - Pronaf_i) + 0,0291 * VND_i, \text{ onde:}$$

i) RT – remuneração total

ii) TA – taxa de administração (0,25% a.m., em 2018 a 0,125% a.m, a partir de 2023)

iii) PL – patrimônio líquido;

iv) VR – valores repassados;

v) VND – valores não desembolsados, e

vi) a taxa é limitada a 20% do valor acumulado das Transferências do Tesouro até o mês de referência.

Finalmente, o montante a ser recebido pelos bancos administradores em razão da taxa de administração, deduzido o valor de 0,35% a.a. sobre os valores não desembolsados, poderá ser acrescido em até 20%, com base no fator de adimplência referente aos empréstimos com risco operacional assumido integralmente pelo fundo ou compartilhado entre os bancos administradores e o fundo. Essa espécie de bônus, que ainda não foi regulamentado, é um incentivo para que os Bancos administrem as carteiras de crédito de forma a reduzir a inadimplência.

Logo, verifica-se que as novas regras têm as seguintes diretrizes:

1. reduzir o valor pago aos Bancos Administradores a título de taxa de administração;
2. incentivar a contratação e o desembolso, aumentando o potencial de efetividade da política pública, e
3. incentivar o esforço dos Bancos na redução da inadimplência.

Além da taxa de administração, nas operações formalizadas com recursos dos FCF no âmbito do PRONAF, realizadas com beneficiários de qualquer grupo, modalidade e linha de crédito, com risco operacional assumido integralmente pelo respectivo FCF ou risco operacional compartilhado entre os respectivos bancos administradores e fundo constitucional, os bancos farão jus a uma remuneração destinada à cobertura de custos decorrentes da operacionalização do Programa, cujos parâmetros são definidos pelo CMN, nos termos da Lei nº 10.177/2001.

O principal objetivo da taxa de administração dos fundos constitucionais é remunerar os bancos administradores, cobrindo as despesas operacionais com o gerenciamento dos fundos. Colateralmente, a taxa de administração deveria gerar incentivo para a atuação eficiente dos bancos, maximizando os efeitos da política pública e os resultados para o fundo.

Assim, torna-se crucial verificar se o pagamento da taxa de administração é compatível com as despesas operacionais da gestão de cada FCF e qual o impacto financeiro do seu pagamento.

Considerando os bancos administradores não disporem de um método de apropriação dos custos decorrentes da operacionalização dos FCF, o que prejudica a avaliação da compatibilidade por um

método direto da contabilização dos serviços prestados pelo banco para fins de recebimento da taxa de administração, adotou-se o uso de uma *proxy*²³, descrita na fórmula a seguir:

$$Proxy = \frac{Saldo Carteira FC}{Ativo Total do Banco + Saldo Carteira FC}$$

A ideia é medir qual o esforço que o Banco Administrador despense para gerir a carteira do FCF em relação ao esforço total para gerir todos os ativos sob sua responsabilidade.

Em seguida, comparou-se essa *proxy* com a relação entre “*despesa da taxa de administração (incluindo Pronaf) do Fundo*” com a “*despesa de pessoal e administrativa total do Banco*”, de forma a verificar se a taxa de administração cobrada, no período 2008 a 2019, seria compatível com as despesas de operacionalização do Fundo.

$$\frac{Saldo Carteira FC}{Ativo Total do Banco + Saldo Carteira FC} \sim \frac{TA + Remuneração Pronaf}{Despesa Operacional}$$

Reconhecendo-se que essa métrica pode apresentar algumas limitações²⁴, considera-se que expressa de forma razoável a cobertura das despesas administrativas por meio da taxa de administração, *vis a vis* a representatividade da carteira do Fundo em relação ao ativo do banco acrescido da carteira do fundo, resultando em um método indireto de apropriação de custos.

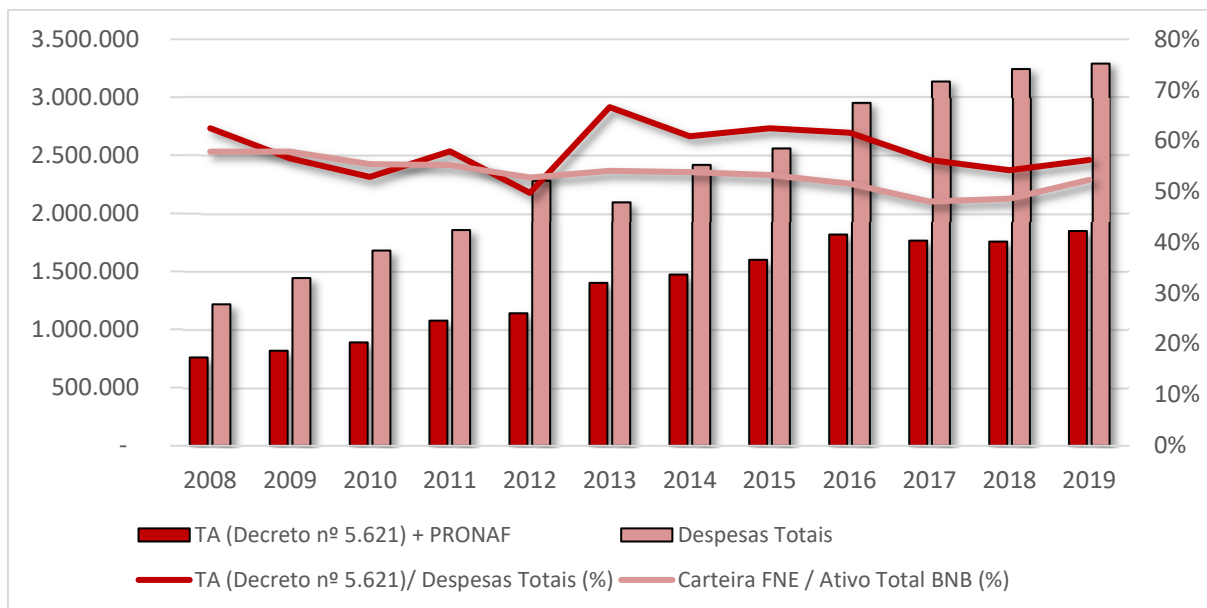
Impende destacar que as análises específicas sobre taxa de administração foram feitas apenas para FNE e FNO, tendo em vista que, no caso do FCO, em razão da assunção do risco integral de praticamente toda a carteira de crédito pelo BB, não há pagamento de taxa de administração. De qualquer forma, os aspectos financeiros relacionados ao pagamento da taxa de administração foram abordados também para o FCO.

No gráfico e no quadro a seguir, estão apresentados os dados deferentes à metodologia descrita para o caso do FNE:

²³ *Proxy* é a hipótese utilizada como referência para se estimar o valor de uma variável, antes de conhecê-la.

²⁴ Pode-se argumentar que a taxa de administração não possui uma relação direta com a razão carteira de um cliente e o total do ativo da instituição. Assim, desde que o volume de serviços prestados pelo administrador fosse compatível com o valor de mercado e proporcional à tarefa designada, não haveria desproporcionalidade da taxa. Contudo, isso não se aplica facilmente à relação fundo e banco administrador, devido à grande representatividade das atividades do Fundo no Banco e a inexistência de avaliação de rentabilidade proporcionada pelas ações do banco administrador. O fato é que há uma certa dependência do banco no que tange aos recursos do fundo, em vista dessa representatividade repercutir na maioria dos negócios do BNB, inclusive proporcionando externalidades positivas. Assim, é plausível especificar a relação entre a carteira e os recursos disponíveis do fundo com o total do ativo da instituição e sua estrutura de despesa para fins de precificar o tamanho da taxa de administração.

Gráfico 33: Taxa de Administração do FNE e Despesas Totais do BNB (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE e do BNB.

Tabela 7: Taxa de Administração do FNE e Despesas Totais do BNB (R\$ mil)

| Ano | Estoque de Operações do FNE | Ativo do BNB | Carteira a FNE / (Ativo BNB+ Carteira a FNE) (%) | Taxa de Administração | Remuneração do Agente Financeiro/ Prêmio de Performance (PRONAF) | Taxa de Administração (inclusive PRONAF) | Despesas de Pessoal | Outras despesas administrativas | Taxas FNE/ (Desp. Pessoa + Outras Desp Adm) (%) |
|-------|-----------------------------|--------------|--|-----------------------|--|--|---------------------|---------------------------------|---|
| 2008 | 22.195.756 | 16.177.235 | 57,84 | 703.161 | 56.371 | 759.532 | 770.067 | 446.574 | 62,43 |
| 2009 | 26.349.213 | 19.154.466 | 57,91 | 757.613 | 57.756 | 815.369 | 890.476 | 551.813 | 56,53 |
| 2010 | 29.555.992 | 23.783.716 | 55,41 | 816.783 | 71.164 | 887.947 | 1.019.740 | 659.632 | 52,87 |
| 2011 | 32.624.423 | 26.435.588 | 55,24 | 993.540 | 81.974 | 1.075.514 | 1.081.293 | 775.242 | 57,93 |
| 2012 | 35.645.601 | 31.888.888 | 52,78 | 1.037.396 | 100.393 | 1.137.789 | 1.461.837 | 824.986 | 49,75 |
| 2013 | 39.848.538 | 33.817.503 | 54,09 | 1.209.296 | 190.829 | 1.400.125 | 1.274.551 | 825.507 | 66,67 |
| 2014 | 44.514.626 | 38.204.992 | 53,81 | 1.215.757 | 257.786 | 1.473.543 | 1.518.699 | 901.328 | 60,89 |
| 2015 | 47.250.285 | 41.421.935 | 53,29 | 1.278.956 | 321.027 | 1.599.983 | 1.565.754 | 995.362 | 62,47 |
| 2016 | 49.243.193 | 46.321.128 | 51,53 | 1.463.249 | 353.274 | 1.816.523 | 1.804.945 | 1.145.621 | 61,57 |
| 2017 | 50.056.935 | 54.046.937 | 48,08 | 1.391.864 | 372.322 | 1.764.186 | 1.900.347 | 1.236.068 | 56,25 |
| 2018 | 54.910.469 | 58.677.741 | 48,34 | 1.351.140 | 406.678 | 1.757.818 | 2.002.378 | 1.222.206 | 54,51 |
| 2019 | 63.847.410 | 58.630.771 | 52,13 | 1.422.679 | 425.401 | 1.848.080 | 2.001.459 | 1.286.167 | 56,21 |
| Média | 41.336.870 | 37.380.075 | 53,37 | 1.136.786 | 224.581 | 1.361.367 | 1.440.962 | 905.876 | 58,17 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE e do BNB.

No período analisado, verifica-se que a taxa de administração paga pelo FNE remunerou, em média, 58,2% das despesas administrativas totais do Banco, ao passo que a carteira do FNE correspondeu, em média, a 53,4% do ativo total gerido.

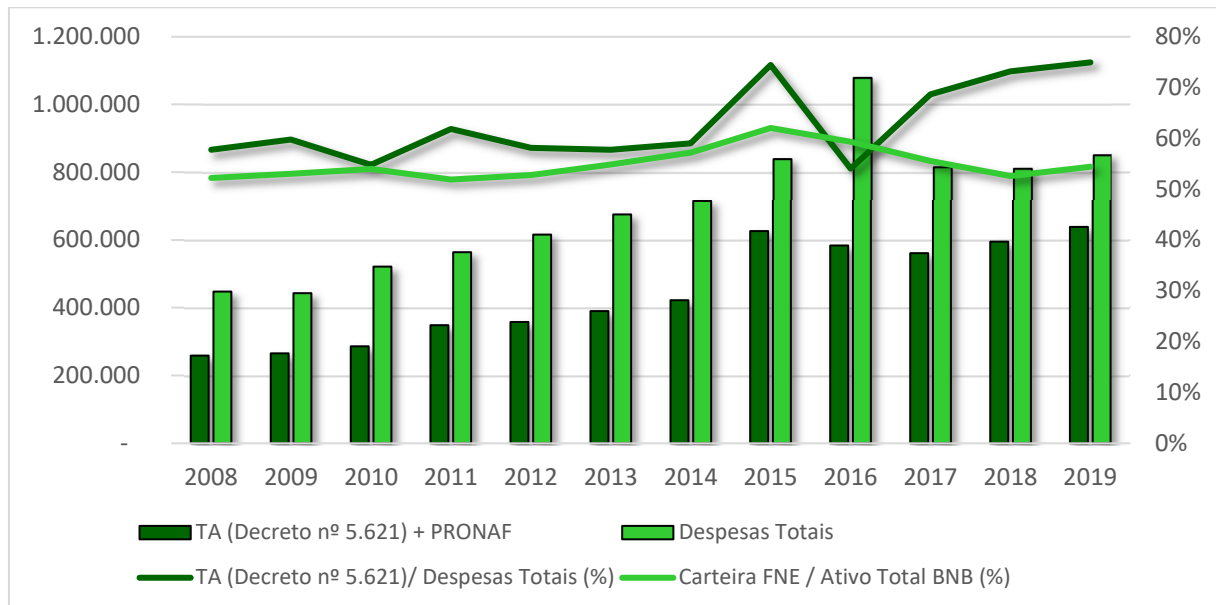
Isso mostra que a remuneração percebida pela cobrança da taxa de administração, estipulada nos termos do Decreto nº 5.621/2005, foi, em média, 9,0% superior ao que o BNB destinou de recursos

para operacionalizar o FNE no período. Portanto, os números revelam que a taxa de administração, por esse critério, foi desproporcional e favorável ao banco no período de 2008 a 2019.

A partir de 2018, há uma redução na diferença entre as relações, que caem de 17,0% em 2017 para 12,76% em 2018 e 7,82% em 2019, provavelmente em decorrência do aumento da participação da carteira do FNE sobre o ativo total gerido.

O gráfico e o quadro, a seguir, mostram como se comportou a taxa de administração paga pelo FNO em comparação com as despesas do BASA, no período de 2008 a 2019, considerando a metodologia empregada:

Gráfico 34: Taxa de Administração do FNE e Despesas Totais do BASA (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO e do BASA.

Tabela 8: Taxa de Administração e Despesas Seleccionadas do Banco

| Ano | Estoque de Operações do FNE | Ativo do BASA | Carteira FNO / (Ativo BNB+ Carteira FNE) (%) | Taxa de Administração | Remuneração do Agente Financeiro/ Prêmio de Performance (PRONAF) | Taxa de Administração (inclusive PRONAF) | Despesas de Pessoal | Outras despesas administrativas | Taxas FNO/ (Desp. Pessoa + Outras Desp Adm) (%) |
|------|-----------------------------|---------------|--|-----------------------|--|--|---------------------|---------------------------------|---|
| 2008 | 7.901.253 | 7.239.780 | 52,18 | 247.251 | 11.086 | 258.337 | 266.864 | 180.419 | 57,76 |
| 2009 | 8.815.177 | 7.805.744 | 53,04 | 252.602 | 11.972 | 264.574 | 271.718 | 171.231 | 59,73 |
| 2010 | 9.923.581 | 8.461.956 | 53,97 | 272.261 | 13.087 | 285.348 | 313.487 | 207.657 | 54,75 |
| 2011 | 10.664.268 | 9.871.604 | 51,93 | 335.373 | 13.107 | 348.480 | 331.013 | 232.379 | 61,85 |
| 2012 | 11.777.589 | 10.549.264 | 52,75 | 345.365 | 12.603 | 357.968 | 369.245 | 246.667 | 58,12 |
| 2013 | 13.767.962 | 11.330.107 | 54,86 | 372.322 | 17.522 | 389.844 | 421.580 | 253.513 | 57,75 |
| 2014 | 16.566.231 | 12.418.434 | 57,16 | 405.252 | 16.456 | 421.708 | 455.985 | 258.743 | 59,00 |
| 2015 | 19.770.315 | 12.083.092 | 62,07 | 426.318 | 199.830 | 626.148 | 568.772 | 272.036 | 74,47 |
| 2016 | 20.676.387 | 14.174.359 | 59,33 | 487.749 | 95.892 | 583.641 | 811.819 | 267.286 | 54,09 |
| 2017 | 21.197.778 | 16.952.092 | 55,56 | 463.954 | 96.538 | 560.492 | 543.022 | 273.803 | 68,62 |
| 2018 | 22.132.961 | 19.939.959 | 52,61 | 498.703 | 96.081 | 594.784 | 522.118 | 290.374 | 73,20 |

| Ano | Estoque de Operações do FNE | Ativo do BASA | Carteira FNO / (Ativo BNB+ Carteira FNE) (%) | Taxa de Administração | Remuneração do Agente Financeiro/ Prêmio de Performance (PRONAF) | Taxa de Administração (inclusive PRONAF) | Despesas de Pessoal | Outras despesas administrativas | Taxas FNO/ (Desp. Pessoa + Outras Desp Adm) (%) |
|-------|-----------------------------|---------------|--|-----------------------|--|--|---------------------|---------------------------------|---|
| 2019 | 24.405.682 | 20.478.841 | 54,37 | 543.836 | 94.578 | 638.414 | 562.564 | 289.122 | 74,96 |
| Média | 15.633.265 | 12.608.769 | 54,99 | 387.582 | 56.563 | 444.145 | 453.182 | 245.269 | 62,86 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO e do BASA.

Observa-se que, para o período analisado, a taxa de administração paga pelo FNO representa, em média, 62,9% das despesas administrativas totais do banco, ao passo que a carteira do FNO corresponde, em média, a 55,0% do ativo total gerido.

Isso mostra que a remuneração percebida pela cobrança da taxa de administração, estipulada nos termos do Decreto nº 5.621, de 16.12.2005, recentemente alterada pelos Decretos nº 9.290/2018 e 9.539/2018, foi, em média, 14,3% superior ao que o BASA destinou de recursos para operacionalizar o FNO no período.

Chamam a atenção, especialmente, os anos de 2018 e 2019, para os quais, em que pese as novas balizas para o cálculo da taxa de administração, verificou-se que a relação apresenta margem de 39,2% e 37,9%, respectivamente.

Assim como no caso do FNE, os números revelam que a taxa de administração, por esse critério, foi desproporcional e favorável ao BASA, no período de 2008 a 2019.

Estando evidenciado que a regra vigente para cálculo e pagamento da taxa de administração, no período de 2005 a 2017, favoreceu aos bancos administradores em detrimento dos fundos constitucionais, importa compreender o impacto das novas regras, vigentes a partir de 2018.

A fim de verificar o impacto da nova regra para pagamento da taxa de administração, foram feitas simulações tanto para o período 2005-2017 (anterior à mudança), quanto para o período 2018-2023 (posterior à mudança).

Inicialmente, foi feito um contrafactual retroagindo as novas regras para o período de 2005 a 2017, mas considerando apenas a taxa de administração de 1,5% para todos os anos, visto que essa será utilizada como referência a partir de 2023.

Além disso, considerou-se o ganho para o BNB dos 0,35% sobre a remuneração dos recursos não desembolsados e três faixas para o fator de adimplência (10%, 15% e 18%)²⁵, independentemente da metodologia que será ainda definida pelo Ministério da Economia em conjunto com o MDR.

No caso do FNE, observa-se que, na maioria dos anos, o BNB recebeu o valor da taxa pelo limite de 20% das transferências do Tesouro, exceto no período de 2005 a 2008 e no ano de 2011:

²⁵ O fator de adimplência, previsto na Lei nº 13.682/2018, que pode chegar até 20% do valor da taxa de administração, ainda não foi regulamentado. Por isso, para fins da análise contrafactual e dos cenários propostos foram estabelecidas três faixas (10%, 15% e 18%), que se supõe que podem ocorrer, devido ao fato da taxa de inadimplência dos fundos, exceto FCO, está sempre acima da taxa de inadimplência dos recursos direcionados. Assim, há um incentivo para os bancos administradores melhorarem o gerenciamento da carteira e se aproximarem da taxa de inadimplência dos recursos direcionados. Ressalta-se que não foi feita análise contrafactual para o FCO.

Tabela 9 : Simulações da Taxa de Administração FNE (em R\$ mil)

| Ano | TA 1,5% | RNA 0,35% | TA 1,5% + RNA 0,35% | FA 10% | FA 15% | FA 18% | TA+RNA 0,35% + FA10% | TA+RNA 0,35% + TA15% | TA+RNA,35 %+ TA 18% | Limite 20% | TA Paga pelo FNE |
|-------|-----------|-----------|---------------------|---------|-----------|-----------|----------------------|----------------------|---------------------|------------|------------------|
| 2005 | 249.451 | 13.361 | 262.812 | 24.945 | 37.418 | 44.901 | 287.757 | 300.230 | 307.713 | 501.607 | 498.901 |
| 2006 | 260.233 | 12.874 | 273.106 | 26.023 | 39.035 | 46.842 | 299.130 | 312.141 | 319.948 | 555.137 | 520.465 |
| 2007 | 300.474 | 15.584 | 316.058 | 30.047 | 45.071 | 54.085 | 346.105 | 361.129 | 370.143 | 643.115 | 600.948 |
| 2008 | 351.581 | 16.056 | 367.636 | 35.158 | 52.737 | 63.284 | 402.794 | 420.373 | 430.921 | 786.267 | 703.161 |
| 2009 | 398.071 | 12.428 | 410.499 | 39.807 | 59.711 | 71.653 | 450.306 | 470.210 | 482.152 | 757.807 | 757.807 |
| 2010 | 441.414 | 12.786 | 454.199 | 44.141 | 66.212 | 79.454 | 498.341 | 520.411 | 533.654 | 816.783 | 816.783 |
| 2011 | 496.770 | 16.017 | 512.786 | 49.677 | 74.515 | 89.419 | 562.463 | 587.302 | 602.205 | 1.006.112 | 993.539 |
| 2012 | 560.945 | 22.863 | 583.807 | 56.094 | 84.142 | 100.970 | 639.902 | 667.949 | 684.777 | 1.037.396 | 1.037.396 |
| 2013 | 616.007 | 24.180 | 640.187 | 61.601 | 92.401 | 110.881 | 701.788 | 732.588 | 751.068 | 1.115.669 | 1.115.668 |
| 2014 | 674.580 | 27.267 | 701.847 | 67.458 | 101.187 | 121.424 | 769.305 | 803.034 | 823.272 | 1.215.757 | 1.215.756 |
| 2015 | 748.640 | 39.635 | 788.275 | 74.864 | 112.296 | 134.755 | 863.139 | 900.571 | 923.030 | 1.278.956 | 1.278.956 |
| 2016 | 839.179 | 58.329 | 897.507 | 83.918 | 125.877 | 151.052 | 981.425 | 1.023.384 | 1.048.559 | 1.463.249 | 1.463.248 |
| 2017 | 949.051 | 79.067 | 1.028.118 | 94.905 | 142.358 | 170.829 | 1.123.023 | 1.170.476 | 1.198.947 | 1.391.863 | 1.391.863 |
| Total | 6.886.392 | 350.447 | 7.236.839 | 688.639 | 1.032.959 | 1.239.551 | 7.925.478 | 8.269.798 | 8.476.390 | | 12.394.491 |

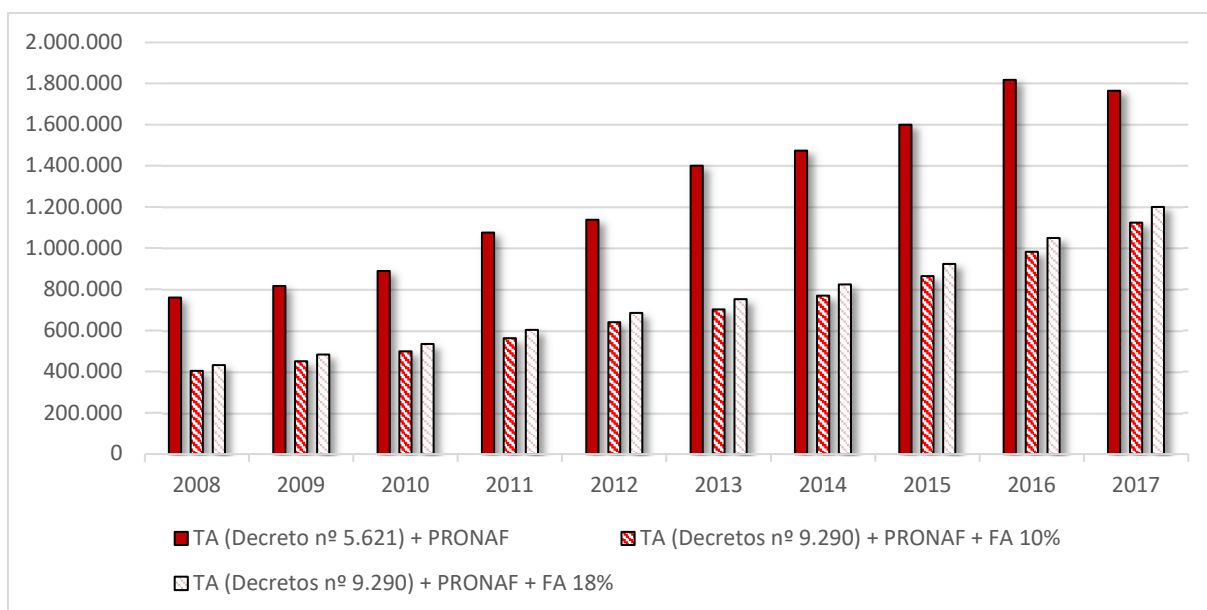
Fonte: Elaboração própria.

Notas: TA = taxa de administração de 1,5% ao ano; RNA = Remuneração dos recursos não aplicados de 0,35%; FA=Fator de Adimplência em 3 alternativas 10%, 15% e 18%.

Os resultados demonstram que, se as regras atuais estivessem vigentes no período de 2005 a 2017, ainda que a taxa de inadimplência tivesse se comportado de forma desfavorável, o FNE teria tido uma economia no pagamento de taxa de administração correspondente a R\$ 4.5 bilhões.

No gráfico a seguir, observa-se a comparação entre os valores efetivamente pagos a título de taxa de administração pelo FNE, no período de 2008 a 2017, com os valores que teriam sido pagos caso estivessem vigentes as regras atuais, considerados dois cenários para o fator de adimplência, 10% e 18%.

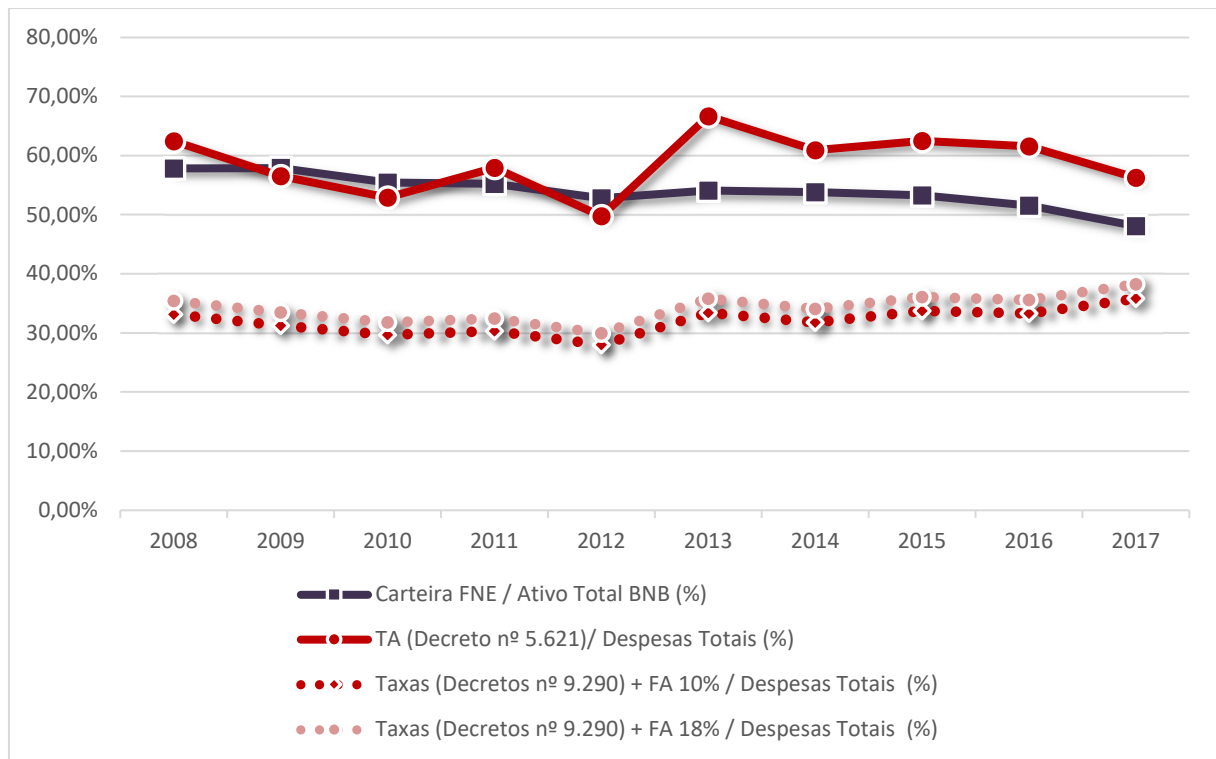
Gráfico 35: Comparação dos valores de taxa de administração FNE (em R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria.

Recalculando-se a relação entre a os valores de taxa de administração simulados pelas regras atuais para o período de 2008 a 2017 e comparando com a *proxy* utilizada, obtêm-se os resultados mostrados no gráfico a seguir:

Gráfico 36: Taxa de Administração do FNE e Despesas Totais do BNB



Fonte: Elaboração própria

Os resultados mostram que a relação entre taxa de administração e despesas totais teria sido sistematicamente inferior à relação entre o valor da carteira do FNE e o ativo total gerido pelo BNB (ativo total do Banco + saldo carteira FCF).

No caso do FNO, observa-se que, na maioria dos anos, o BASA recebeu o valor da taxa pelo limite de 20% das transferências do Tesouro, exceto no período de 2005 a 2008:

Tabela 10: Simulações da Taxa de Administração FNO (em R\$ mil)

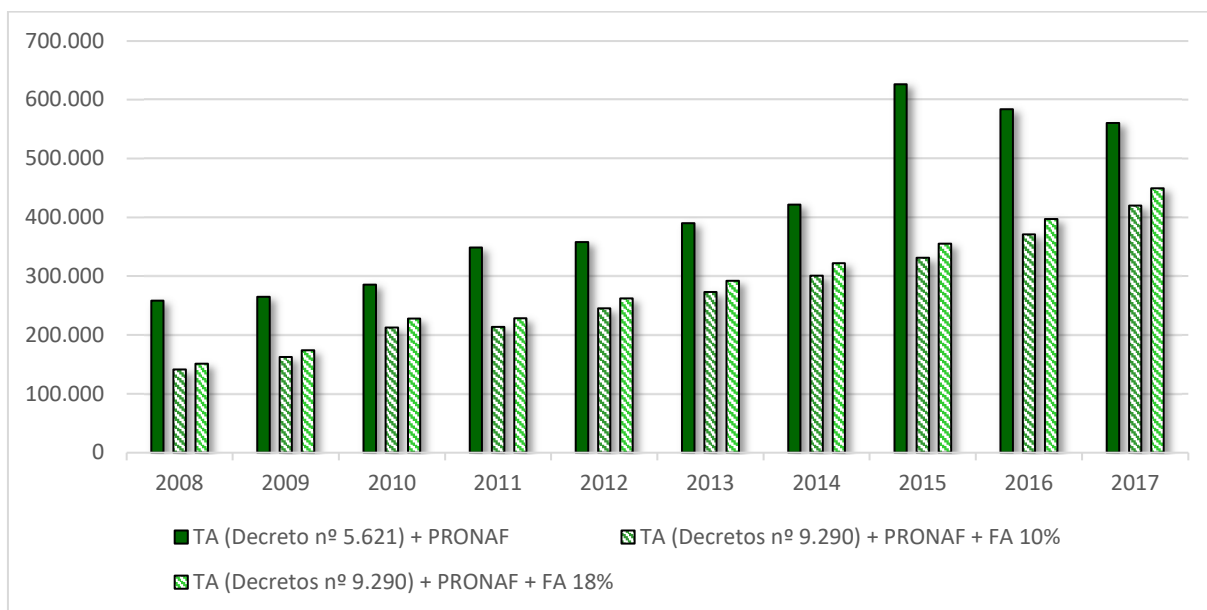
| Ano | TA (1,5%) | RD 0,35% | FA10% | FA15% | FA18% | TA+RD 0,35% + FA10% | TA+RD 0,35% + TA15% | TA+RD0,35%+ TA 18% | Limite 20% | TA Paga pelo FNO |
|-------|-----------|----------|---------|---------|---------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|------------|---------------------|
| 2005 | 82.356 | 1.702 | 8.236 | 12.353 | 14.824 | 92.294 | 96.411 | 98.882 | 167.202 | 163.630 |
| 2006 | 90.429 | 2.953 | 9.043 | 13.564 | 16.277 | 102.425 | 106.946 | 109.659 | 185.046 | 180.633 |
| 2007 | 105.151 | 4.842 | 10.515 | 15.773 | 18.927 | 120.508 | 125.765 | 128.920 | 214.372 | 210.041 |
| 2008 | 123.779 | 5.071 | 12.378 | 18.567 | 22.280 | 141.228 | 147.417 | 151.131 | 262.090 | 247.251 |
| 2009 | 142.179 | 6.099 | 14.218 | 21.327 | 25.592 | 162.495 | 169.604 | 173.870 | 252.602 | 252.602 |
| 2010 | 187.074 | 6.902 | 18.707 | 28.061 | 33.673 | 212.684 | 222.037 | 227.650 | 272.261 | 272.261 |
| 2011 | 185.065 | 10.119 | 18.507 | 27.760 | 33.312 | 213.690 | 222.944 | 228.495 | 335.373 | 335.373 |
| 2012 | 211.635 | 12.464 | 21.164 | 31.745 | 38.094 | 245.262 | 255.844 | 262.193 | 345.365 | 345.365 |
| 2013 | 237.560 | 11.905 | 23.756 | 35.634 | 42.761 | 273.221 | 285.099 | 292.226 | 372.323 | 372.322 |
| 2014 | 265.151 | 9.359 | 26.515 | 39.773 | 47.727 | 301.025 | 314.282 | 322.237 | 405.252 | 405.252 |
| 2015 | 296.470 | 5.263 | 29.647 | 44.471 | 53.365 | 331.380 | 346.203 | 355.097 | 426.319 | 426.318 |
| 2016 | 327.563 | 10.813 | 32.756 | 49.134 | 58.961 | 371.133 | 387.511 | 397.338 | 487.750 | 487.749 |
| 2017 | 365.991 | 17.283 | 36.599 | 54.899 | 65.878 | 419.873 | 438.173 | 449.152 | 463.954 | 463.954 |
| Total | 2.620.403 | 104.774 | 262.040 | 393.060 | 471.673 | 2.987.218 | 3.118.238 | 3.196.850 | 4.189.909 | 4.162.751 |

Fonte: Elaboração própria

Notas: TA = taxa de administração de 1,5% ao ano; RNA = Remuneração dos recursos não aplicados de 0,35%; FA=Fator de Adimplência em 3 alternativas 10%, 15% e 18%.

A simulação demonstra que, se as regras atuais estivessem vigentes no período de 2005 a 2017, ainda que a taxa de inadimplência tivesse se comportado de forma desfavorável, teria havido uma economia para o FNO da ordem de R\$ 1.175 milhões. No gráfico a seguir, observa-se a comparação entre os valores efetivamente pagos a título de taxa de administração pelo FNO, no período de 2008 a 2017, com os valores que teriam sido pagos caso estivessem vigentes as regras atuais, considerados dois cenários para o fator de adimplência, 10% e 18%.

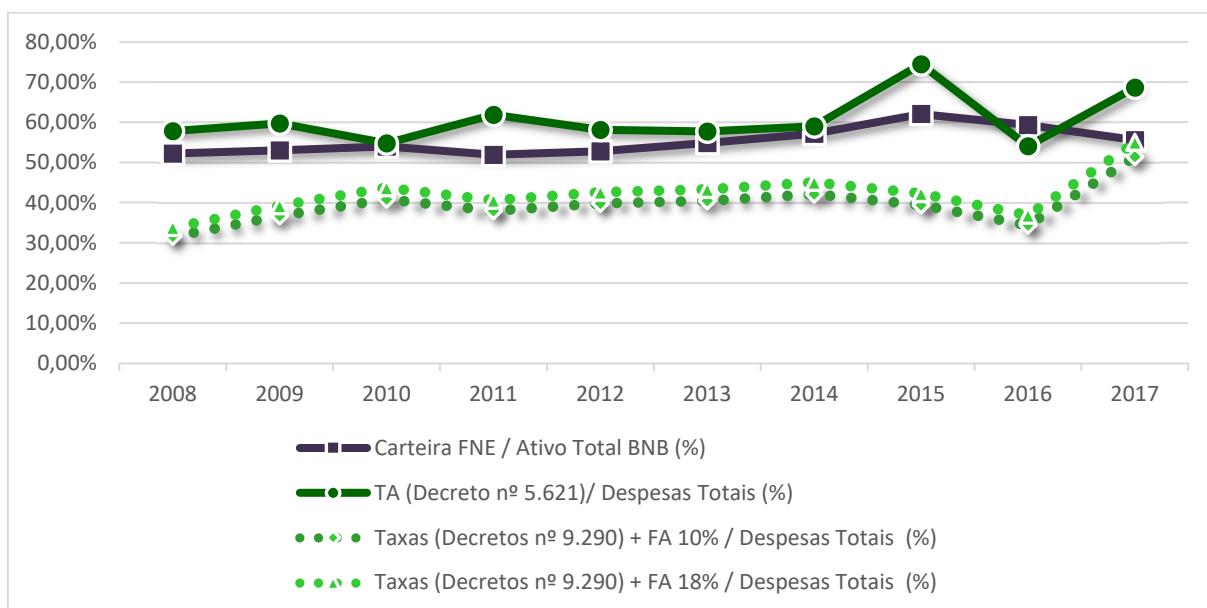
Gráfico 37: Comparação dos valores de taxa de administração FNO (em R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria.

Recalculando-se a relação entre a os valores de taxa de administração simulados pelas regras atuais para o período de 2008 a 2017 e comparando com a *proxy* utilizada, obtêm-se os resultados mostrados no gráfico a seguir:

Gráfico 38: Taxa de Administração do FNO e Despesas Totais do BASA



Fonte: Elaboração própria.

Os resultados mostram que a relação entre taxa de administração e despesas totais teria sido sistematicamente inferior à relação entre o valor da carteira do FNO e o ativo total gerido pelo BASA.

Foram feitas, também, simulações para o período 2020 a 2023, a fim de verificar os possíveis impactos sobre os valores a serem pagos a título de taxa de administração, o que requer a definição de alguns pressupostos, conforme segue:

- i. estimativa do PL do FNE crescendo a uma taxa de 8% ao ano, que foi a taxa de crescimento dos últimos 5 anos;
- ii. estimativa dos repasses da União para o FNE com base na meta de inflação do IPCA mais a taxa estimada do crescimento real do PIB do Brasil, tendo como fonte o CMN para a meta do IPCA e o Boletim Focus (06.11.2020) para as estimativas de crescimento do PIB. Assim, os índices anuais que incidiram sobre os repasses correspondentes foram os seguintes:

Quadro 12: Meta de Inflação e Estimativa do PIB

| Ano | Meta de Inflação | PIB | Índice |
|------|------------------|------|--------|
| 2020 | 4,00 | -4,8 | 0,9923 |
| 2021 | 3,75 | 3,31 | 1,0718 |
| 2022 | 3,50 | 2,5 | 1,0687 |
| 2023 | 3,25 | 2,5 | 1,0583 |

Fonte: Boletim Focus do Banco Central.

- iii. estimativa de recursos não desembolsados do FNE considerando os dados disponíveis no balanço patrimonial no que tange às disponibilidades mais o valor comprometido e ainda não desembolsado, conforme art. 4º da Lei nº 9.126/1995. Tendo em vista que os valores cresceram, significativamente, a partir de 2015, considerou-se a média dos últimos 5 anos. O valor médio ficou em R\$ 19.569.469 mil. Alternativamente, projetaram-se outros dois cenários: o segundo, considerando uma variação superior de 10%, correspondendo a um valor de R\$ 21.526.468 mil, e o terceiro, com decréscimo de 10% sobre a média, cujo valor ficou em R\$ 17.790.425 mil.

Os resultados das simulações com alternativas de saldo médio dos recursos não aplicados estão expostos nos quadros a seguir:

Tabela 11: Cenário 1 - Simulação da Taxa de Administração do FNE com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 19.569.468 mil

| Ano* | PL Base de Cálculo** | 20% Repasse da União | Taxa de Adm. Calculada *** | 0,35% RÑA | TA+0,35% RNA | FA10% | FA15% | FA18% | TA+RD 0,35% (ou LR20%) + FA10% | TA+RD 0,35% (ou LR20%) + TA15% | TA+RD0,35% (ou LR20%) + TA 18% |
|------|----------------------|----------------------|----------------------------|-----------|--------------|---------|---------|---------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 2018 | 48.580.486 | 1.496.125 | 1.351.140 | 88.473 | 1.439.613 | 135.114 | 202.671 | 243.205 | 1.574.727 | 1.642.284 | 1.682.818 |
| 2019 | 57.583.903 | 1.631.511 | 1.422.679 | 86.948 | 1.509.627 | 142.268 | 213.402 | 256.082 | 1.651.895 | 1.723.029 | 1.765.709 |
| 2020 | 65.562.084 | 1.618.948 | 1.573.490 | 68.493 | 1.641.983 | 157.349 | 236.024 | 283.228 | 1.799.332 | 1.878.007 | 1.925.211 |
| 2021 | 70.807.050 | 1.735.189 | 1.486.948 | 68.493 | 1.555.441 | 148.695 | 223.042 | 267.651 | 1.704.136 | 1.778.483 | 1.823.092 |
| 2022 | 76.471.614 | 1.854.396 | 1.376.489 | 68.493 | 1.444.982 | 137.649 | 206.473 | 247.768 | 1.582.631 | 1.651.456 | 1.692.750 |
| 2023 | 82.589.344 | 1.962.507 | 1.238.840 | 68.493 | 1.307.333 | 123.884 | 185.826 | 222.991 | 1.431.217 | 1.493.159 | 1.530.325 |

Fonte: Elaboração própria.

Notas: *Valores dos anos 2018 e 2019 são os realizados, exceto no que se refere ao fator de adimplência, por ausência de regulamentação.

** Para o PL Base de Cálculo 2020 a 2023 utilizou-se o PL Base de cálculo de 2019 do mês de dezembro, ajustado pela estimativa do valor dos recursos não aplicados. Fonte: planilhas enviadas pelo BNB, que tratam da metodologia e memória de cálculo da taxa de administração.

*** Para 2020 o percentual da taxa foi de 2,4% ao ano; 2021 foi de 2,1% ao ano; 2022 foi de 1,8% ao ano e 2023 foi de 1,5% ao ano, conforme Decretos nº 9.290/2018 e o nº 9.539/2018.

Tabela 12: Cenário 2 - Simulação da Taxa de Administração do FNE com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 21.526 415 mil

| Ano* | PL Base de Cálculo** | 20% Repasse da União | Taxa de Adm. Calculada *** | 0,35% RÑA | TA+0,35% RNA | FA10% | FA15% | FA18% | TA+RD 0,35% (ou LR20%) + FA10% | TA+RD 0,35% (ou LR20%) + TA15% | TA+RD0,35% (ou LR20%) + TA 18% |
|------|----------------------|----------------------|----------------------------|-----------|--------------|---------|---------|---------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 2018 | 48.580.486 | 1.496.125 | 1.351.140 | 88.473 | 1.439.613 | 135.114 | 202.671 | 243.205 | 1.574.727 | 1.642.284 | 1.682.818 |
| 2019 | 57.583.903 | 1.631.511 | 1.422.679 | 86.948 | 1.509.627 | 142.268 | 213.402 | 256.082 | 1.651.895 | 1.723.029 | 1.765.709 |
| 2020 | 63.448.581 | 1.618.948 | 1.522.766 | 75.342 | 1.598.108 | 152.277 | 228.415 | 274.098 | 1.750.385 | 1.826.523 | 1.872.206 |
| 2021 | 68.524.467 | 1.735.189 | 1.439.014 | 75.342 | 1.514.356 | 143.901 | 215.852 | 259.022 | 1.658.258 | 1.730.208 | 1.773.379 |
| 2022 | 74.006.425 | 1.854.396 | 1.332.116 | 75.342 | 1.407.458 | 133.212 | 199.817 | 239.781 | 1.540.670 | 1.607.275 | 1.647.239 |
| 2023 | 79.926.939 | 1.962.507 | 1.198.904 | 75.342 | 1.274.247 | 119.890 | 179.836 | 215.803 | 1.394.137 | 1.454.082 | 1.490.049 |

Fonte: Elaboração própria.

Notas: *Valores dos anos 2018 e 2019 são os realizados, exceto no que se refere ao fator de adimplência, por ausência de regulamentação.

** Para o PL Base de Cálculo 2020 a 2023 utilizou-se o PL Base de cálculo de 2019 do mês de dezembro, ajustado pela estimativa do valor dos recursos não aplicados. Fonte: planilhas enviadas pelo BNB, que tratam da metodologia e memória de cálculo da taxa de administração.

*** Para 2020 o percentual da taxa foi de 2,4% ao ano; 2021 foi de 2,1% ao ano; 2022 foi de 1,8% ao ano e 2023 foi de 1,5% ao ano, conforme Decretos nº 9.290/2018 e o nº 9.539/2018.

Tabela 13: Cenário 3 - Simulação da Taxa de Administração do FNE com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 17.790.425 mil

| Ano* | PL Base de Cálculo** | 20% Repasse da União | Taxa de Adm. Calculada *** | 0,35% RÑA | TA+0,35% RNA | FA10% | FA15% | FA18% | TA+RD 0,35% (ou LR20%) + FA10% | TA+RD 0,35% (ou LR20%) + TA15% | TA+RD0,35% (ou LR20%) + TA 18% |
|------|----------------------|----------------------|----------------------------|-----------|--------------|---------|---------|---------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 2018 | 48.580.486 | 1.496.125 | 1.351.140 | 88.473 | 1.439.613 | 135.114 | 202.671 | 243.205 | 1.574.727 | 1.642.284 | 1.682.818 |
| 2019 | 57.583.903 | 1.631.511 | 1.422.679 | 86.948 | 1.509.627 | 142.268 | 213.402 | 256.082 | 1.651.895 | 1.723.029 | 1.765.709 |
| 2020 | 67.483.450 | 1.618.948 | 1.619.603 | 62.266 | 1.681.869 | 161.960 | 242.940 | 291.529 | 1.843.830 | 1.924.810 | 1.973.398 |
| 2021 | 72.882.126 | 1.735.189 | 1.530.525 | 62.266 | 1.592.791 | 153.052 | 229.579 | 275.494 | 1.745.844 | 1.822.370 | 1.868.286 |
| 2022 | 78.712.696 | 1.854.396 | 1.416.829 | 62.266 | 1.479.095 | 141.683 | 212.524 | 255.029 | 1.620.778 | 1.691.619 | 1.734.124 |
| 2023 | 85.009.712 | 1.962.507 | 1.275.146 | 62.266 | 1.337.412 | 127.515 | 191.272 | 229.526 | 1.464.927 | 1.528.684 | 1.566.938 |

Fonte: Elaboração própria.

Notas: *Valores dos anos 2018 e 2019 são os realizados, exceto no que se refere ao fator de adimplência, por ausência de regulamentação.

** Para o PL Base de Cálculo 2020 a 2023 utilizou-se o PL Base de cálculo de 2019 do mês de dezembro, ajustado pela estimativa do valor dos recursos não aplicados. Fonte: planilhas enviadas pelo BNB, que tratam da metodologia e memória de cálculo da taxa de administração.

*** Para 2020 o percentual da taxa foi de 2,4% ao ano; 2021 foi de 2,1% ao ano; 2022 foi de 1,8% ao ano e 2023 foi de 1,5% ao ano, conforme Decretos nº 9.290/2018 e o nº 9.539/2018.

Com as novas regras da taxa de administração, as simulações indicam que, para qualquer cenário, o pagamento de taxa de administração mais a remuneração dos recursos não aplicados ficará abaixo do limite de 20% do repasse, exceto em 2020, nos Cenários 1 e 3. Tal fato decorre tanto da redução da

base cálculo após 2018, tendo em vista a exclusão dos recursos não desembolsados, bem como da redução dos percentuais das taxas de administração a partir de 2019.

Vale registrar que, em termos nominais, quando comparados com 2017, os pagamentos cresceram em 2018 e 2019, em torno de 7,9% nos dois anos. Em termos reais, representou um pequeno ganho para o FNE, tendo em vista que o IPCA do mesmo período foi de 8,2%.

Considerando qualquer cenário, somente a partir de 2023 haverá redução nominal dos valores pagos a título de taxa de administração e remuneração dos recursos não aplicados, quando comparados com o valor pago em 2017. Em 2023, essa redução será em torno de 6,1%, no Cenário 1; 8,04%, no Cenário 2, e 4% no Cenário 3. Ressalta-se que a inflação estimada para o período de 2018 a 2023 é de 24,8%, o que reforça o ganho a ser obtido pelo Fundo em termos de despesa com taxa de administração.

Ademais, esses resultados sugerem o funcionamento adequado do mecanismo de incentivo para a redução dos valores não aplicados, visto que quanto menor o seu valor, Cenário 3, maior é o ganho do Banco com taxa de administração e menor o ganho na diferença entre o que foi pago em 2017 com relação a 2023.

Com base no Cenário 1, em termos de patrimônio líquido, considerando tanto o patrimônio contábil (PL_B) quanto o patrimônio líquido base de cálculo (PL_{bc}) da taxa de administração, têm-se os seguintes resultados para a taxa de administração mais a remuneração dos recursos aplicados (TA+RRNA):

Tabela 14: Relações TA+RRNA e os Patrimônios Líquidos do FNE (R\$ mil)

| Ano | PL Balanço (R\$ mil) | PL base cal (R\$ mil) | TA+RRNA (R\$ mil) | (TA+RRNA)/PL _B (%) | (TA+RRNA)/PL _{bc} (%) |
|------|-------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| 2015 | 59.893.111 | 49.909.333 | 1.215.756 | 2,03 | 2,44 |
| 2016 | 67.428.548 | 55.945.233 | 1.463.249 | 2,17 | 2,62 |
| 2017 | 74.501.501 | 63.270.067 | 1.391.109 | 1,87 | 2,20 |
| 2018 | 82.046.352 | 48.580.486 | 1.439.613 | 1,75 | 2,96 |
| 2019 | 89.289.553 | 57.583.903 | 1.509.627 | 1,69 | 2,62 |
| 2020 | 97.325.613 | 65.562.084 | 1.641.983 | 1,69 | 2,50 |
| 2021 | 106.084.918 | 70.807.050 | 1.555.441 | 1,47 | 2,20 |
| 2022 | 115.632.561 | 76.471.614 | 1.444.982 | 1,25 | 1,89 |
| 2023 | 126.039.491 | 82.589.344 | 1.307.333 | 1,04 | 1,58 |

Fonte: Elaboração própria.

Notas: 1. Considerou-se o Cenário 1 para os pagamentos de TA e RRNA. De 2015 a 2017 não incide RRNA.

2. Os valores do PL Balanço de 2015 a 2019, assim como os do PL base de cálculo, são os realizados e os de 2020 a 2023 são estimados.

O quadro mostra que haverá uma redução da relação taxa de administração, incluindo a remuneração dos recursos não aplicados, e patrimônio líquido do balanço de 2,03%, em 2015, para 1,75%, em 2018, e 1,04%, em 2023, ou seja, reduções substanciais, principalmente para 2023.

Já a relação taxa de administração, incluindo a remuneração dos recursos não aplicados, e patrimônio líquido base de cálculo da taxa de administração, aumenta de 2,44%, em 2015, para 2,96%, em 2018, sendo menor que 2015 apenas em 2021, quando será de 2,20%, e caindo bastante em 2023, quando será de 1,58%.

Sob essa ótica, verifica-se melhor as magnitudes das reduções nos pagamentos da taxa de administração, mesmo com a remuneração dos recursos não aplicados, o que chama atenção para os impactos que tal fato poderá causar na situação financeira do BNB, caso ainda mantenha uma dependência significativa do *funding* FNE no horizonte analisado.

Considerando o fator de adimplência como mecanismo de melhoria da governança do Fundo, as simulações mostram que esse fator será crucial para o Banco reverter algumas

perdas nominais a partir de 2022. Por exemplo, os pagamentos totais em 2023, com base no Cenário 1, serão 9,9% superior ao valor recebido em 2017, caso o fator seja de 18%. No Cenário 3, para um fator de 18%, o valor será superior em 12,5%. Contudo, ainda haverá perda real, visto que o IPCA previsto para o período 2018 a 2023 encontra-se em 24,8%²⁶, sendo que a perda real menor será no Cenário 3.

Assim, pelas simulações com o fator de adimplência, o FNE passa a pagar mais ao banco em termos nominais, mas poderá compensar esse aumento de despesa com o aumento dos reembolsos das suas aplicações e das suas receitas de encargos, devido à redução da inadimplência.

Os efeitos do fator de adimplência também podem ser visualizados com base no quadro a seguir, que se baseia nas relações entre os pagamentos totais (taxa de administração, remuneração dos recursos não aplicados e fator de adimplência) e o patrimônio líquido contábil e o patrimônio líquido de base de cálculo:

Tabela 15: Relações dos Pagamentos Totais e os Patrimônios Líquidos do FNE (R\$ mil)

| Ano | PL Balanço | PL base cal | TA+0,35%RNA+FA 18% | (TA+0,35%RNA+FA18 %)/PLB | (TA+0,35%RNA+FA 18%)/PLcb |
|------|-------------|-------------|--------------------|--------------------------|---------------------------|
| 2015 | 59.893.111 | 49.909.333 | 1.215.756 | 2,03 | 2,44 |
| 2016 | 67.428.548 | 55.945.233 | 1.463.249 | 2,17 | 2,62 |
| 2017 | 74.501.501 | 63.270.067 | 1.391.109 | 1,87 | 2,20 |
| 2018 | 82.046.352 | 48.580.486 | 1.682.818 | 2,05 | 3,46 |
| 2019 | 89.289.553 | 57.583.903 | 1.765.709 | 1,98 | 3,07 |
| 2020 | 97.325.613 | 67.483.450 | 1.973.398 | 2,03 | 2,92 |
| 2021 | 106.084.918 | 72.882.126 | 1.868.286 | 1,76 | 2,56 |
| 2022 | 115.632.561 | 78.712.696 | 1.734.124 | 1,50 | 2,20 |
| 2023 | 126.039.491 | 85.009.712 | 1.566.938 | 1,24 | 1,84 |

Fonte: Elaboração própria.

Notas: 1. Considerou-se o cenário 3 e FA de 18% para os pagamentos totais, visto que é nesse cenário em 2023 se paga mais ao Banco. De 2015 a 2017 não há FA. A inclusão de FA para 2018 e 2019, deve-se ao fato de poder haver pagamento retroativo após a definição da regra.

2. Os valores do PL Balanço de 2015 a 2019, assim como os do PL base de cálculo, são os realizados e os de 2020 a 2023 são estimados.

Comparando com os valores constantes dos quadros 25 e 26, verifica-se que, para ano de 2023, a participação aumenta de 1,04% para 1,24% no que tange ao PL_B e passa de 1,58% para 1,84% no que concerne ao PL_{bc}, reduzindo a diferença entre as relações de 2017 e 2023 e expressando a redução de perdas de receitas do Banco, de forma a se constituir em incentivo para que o Banco melhore a governança da gestão do FNE.

No caso do FNO, a simulação para o período 2020 a 2023 considerou a definição dos seguintes pressupostos:

- i. estimativa do PL do FNO ajustado para o cálculo da taxa considerando crescimento anual de 9%, tendo em vista que essa foi a taxa de crescimento nos últimos 5 anos;
- ii. estimativa dos repasses da União para o FNO considerando crescimento anual de 7%, que é próximo da taxa de crescimento médio dos últimos 5 anos, e
- iii. estimativa dos recursos do FNO não desembolsados considerando os dados disponíveis no balanço patrimonial no que tange ao valor não aplicado e ao valor comprometido ainda não

²⁶ O IPCA de 2018 foi de 3,75% e o de 2019 de 4,31% (Fonte: IBGE). Segundo o CMN, a meta de inflação para 2020 é de 4%, 2021 é de 3,75, 2022 de 3,5% e de 2023 3,25%. Acumulando se chega a 24,78% no período.

desembolsado, conforme art. 4º da Lei nº 9.126/1995. Considerou-se a média dos últimos 3 anos, que foi em torno de R\$ 6.200.000 mil. Consideraram-se, ainda, dois cenários alternativos para essa variável: R\$ 7 bilhões e R\$ 5 bilhões, para verificar se a regra incentiva o aumento da aplicação dos recursos.

Os resultados das simulações com alternativas de saldo médio dos recursos não aplicados estão expostos nos quadros a seguir:

Tabela 16: Cenário 1 - Simulação da Taxa de Administração do FNO com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 7 bilhões (R\$ mil)

| Ano | PL Base de Cálculo | 20%Repasse da União | Taxa de Adm. Calculada | 0,35% 7bi | TA+0,35% 7bi | FA10% | FA15% | FA18% | TA+RD 0,35% (ou LR20%)+ FA10% | TA+RD 0,35%(ou LR20%) + TA15% | TA+RD0,35% (ou LR20%)+ TA 18% |
|------|--------------------|---------------------|------------------------|-----------|--------------|--------|--------|---------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2018 | 28.402.982 | 498.703 | 807.437 | 24.500 | 831.937 | 49.870 | 74.805 | 89.767 | 573.073 | 598.008 | 612.970 |
| 2019 | 31.013.886 | 543.836 | 851.779 | 24.500 | 876.279 | 54.384 | 81.575 | 97.890 | 622.720 | 649.911 | 666.226 |
| 2020 | 26.805.136 | 581.905 | 628.245 | 24.500 | 652.745 | 62.825 | 94.237 | 113.084 | 669.230 | 700.642 | 719.490 |
| 2021 | 29.847.598 | 622.639 | 613.907 | 24.500 | 638.407 | 61.391 | 92.086 | 110.503 | 708.530 | 739.225 | 757.642 |
| 2022 | 33.163.882 | 666.223 | 586.395 | 24.500 | 610.895 | 58.639 | 87.959 | 105.551 | 749.363 | 778.683 | 796.275 |
| 2023 | 36.778.631 | 712.859 | 543.527 | 24.500 | 568.027 | 54.353 | 81.529 | 97.835 | 622.379 | 649.556 | 665.861 |

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 17: Cenário 2 - Simulação da Taxa de Administração do FNO com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 6,2 bilhões (R\$ mil)

| Ano | PL Base de Cálculo | 20%Repasse da União | Taxa de Adm. Calculada | 0,35% 6,2bi | TA+0,35% 6,2bi | FA10% | FA15% | FA18% | TA+RD 0,35% (ou LR20%)+ FA10% | TA+RD 0,35%(ou LR20%) + TA15% | TA+RD0,35% (ou LR20%)+ TA 18% |
|------|--------------------|---------------------|------------------------|-------------|----------------|--------|--------|---------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2018 | 28.402.982 | 498.703 | 807.437 | 21.700 | 829.137 | 49.870 | 74.805 | 89.767 | 570.273 | 595.208 | 610.170 |
| 2019 | 31.013.886 | 543.836 | 851.779 | 21.700 | 873.479 | 54.384 | 81.575 | 97.890 | 619.920 | 647.111 | 663.426 |
| 2020 | 27.605.136 | 581.905 | 646.995 | 21.700 | 668.695 | 64.700 | 97.049 | 116.459 | 668.305 | 700.655 | 720.065 |
| 2021 | 30.647.598 | 622.639 | 630.362 | 21.700 | 652.062 | 63.036 | 94.554 | 113.465 | 707.375 | 738.893 | 757.804 |
| 2022 | 33.963.882 | 666.223 | 600.540 | 21.700 | 622.240 | 60.054 | 90.081 | 108.097 | 747.977 | 778.004 | 796.021 |
| 2023 | 37.578.631 | 712.859 | 555.349 | 21.700 | 577.049 | 55.535 | 83.302 | 99.963 | 632.584 | 660.352 | 677.012 |

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 18: Cenário 3 - Simulação da Taxa de Administração do FNO com Não Aplicados no período de 2020 a 2023 no valor de R\$ 5 bilhões (R\$ mil)

| Ano | PL Base de Cálculo | 20%Repasse da União | Taxa de Adm. Calculada | 0,35% 5,0bi | TA+0,35% 5bi | FA10% | FA15% | FA18% | TA+RD 0,35% (ou LR20%)+ FA10% | TA+RD 0,35%(ou LR20%) + TA15% | TA+RD0,35% (ou LR20%)+ TA 18% |
|------|--------------------|---------------------|------------------------|-------------|--------------|--------|---------|---------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2018 | 28.402.982 | 498.703 | 807.437 | 17.500 | 824.937 | 49.870 | 74.805 | 89.767 | 566.073 | 591.008 | 605.970 |
| 2019 | 31.013.886 | 543.836 | 851.779 | 17.500 | 869.279 | 54.384 | 81.575 | 97.890 | 615.720 | 642.911 | 659.226 |
| 2020 | 28.805.136 | 581.905 | 675.120 | 17.500 | 692.620 | 67.512 | 101.268 | 121.522 | 666.917 | 700.673 | 720.927 |
| 2021 | 31.847.598 | 622.639 | 655.044 | 17.500 | 672.544 | 65.504 | 98.257 | 117.908 | 705.643 | 738.395 | 758.047 |
| 2022 | 35.163.882 | 666.223 | 621.758 | 17.500 | 639.258 | 62.176 | 93.264 | 111.916 | 745.899 | 776.987 | 795.640 |
| 2023 | 38.778.631 | 712.859 | 573.083 | 17.500 | 590.583 | 57.308 | 85.962 | 103.155 | 647.892 | 676.546 | 693.738 |

Fonte: Elaboração própria.

Inicialmente, cabe observar que os valores da taxa de administração de 2018 a 2019 são os realizados, sendo pago ao banco o limite de 20% do repasse anual da União, por ser menor que o valor da taxa calculada. Vale lembrar, como foi dito, que ainda não foi definida a regra para o fator de adimplência. Assim, os valores constantes dos quadros dos cenários são estimativas para esse fator.

As simulações indicam que o FNO continuará pagando o limite dos repasses da União até 2021 e os valores recebidos decorrentes do fator de adimplência propiciarão um ganho extra, cujo tamanho dependerá do fator a ser calculado. Por exemplo: caso obtenha um fator de adimplência de 18%, o ganho extra vai ser de R\$ 117 milhões em 2021, que compensará a perda dos R\$ 49.905 mil (R\$ 672.544 mil menos R\$ 622.639 mil) decorrente da aplicação do limite de 20% dos repasses da União no ano. Portanto, nessas condições estimadas, a nova regra poderá ser um mecanismo de incentivo compatível para melhoria da gestão da carteira das operações do FNO.

A partir de 2023, a nova regra de cálculo da taxa de administração, incluindo a remuneração de 0,35% sobre os recursos não aplicados, implicará em uma redução efetiva dos recursos pagos ao banco, ficando abaixo do limite de 20% dos repasses. Mesmo considerando os ganhos com o fator de adimplência, a totalidade dos recursos ficará abaixo do valor do limite de 20%, para os 3 cenários considerados.

A melhor situação para o FNO está no Cenário 1, ano 2023, em que o FNO deixa de pagar ao banco R\$ 46.998 mil (R\$ 712.859 mil menos R\$ 665.861 mil), inclusive com o banco sendo mais efetivo na gestão da carteira no que tange à inadimplência (fator de adimplência de 18%).

Com relação aos efeitos da remuneração de 0,35% dos recursos não aplicados para fins de aumentar o volume de desembolsos, visto que essa remuneração é menor que a dos recursos aplicados, verifica-se, no Cenário 3 para o qual há a maior redução dos saldos dos recursos não aplicados, que o valor da taxa de administração calculada é maior que nos outros dois cenários, mostrando o efeito do aumento do PL Base de Cálculo, em face do valor dos recursos não aplicados ser menor. Observa-se, também, que a redução da taxa de administração calculada no período de 2018 a 2023 foi menor no Cenário 3, 29%, contra 32,68% do Cenário 1 e 31,2% do Cenário 2.

Assim, pode-se dizer que é condizente o objetivo pretendido com a criação da taxa de remuneração de 0,35% sobre os recursos não aplicados, de aumentar o volume de créditos desembolsados e, *pari passu*, permitir que o Banco tenha uma perda menor com as novas regras.

Em suma, o Cenário 1 mostra condições mais favoráveis para o FNO, principalmente a partir de 2023, quando a taxa cai para 1,5% ao ano. Os ganhos serão mantidos mesmo com a criação da taxa de 0,35% sobre os recursos não aplicados a ser paga para o banco e a implementação do fator de adimplência, que pode chegar a 20% da taxa de administração. Para o BASA, o Cenário 3 se apresenta melhor, em vista de suas receitas de taxa de administração e fator de adimplência serem maiores.

Além de avaliar compatibilidade dos valores pagos a título de taxa de administração em face dos custos dos bancos com a operação dos FC, também foi avaliado o impacto financeiro dessas despesas para os resultados dos FC.

As receitas de operações de crédito do FNE são registradas nas demonstrações de resultado do exercício pelo seu valor líquido, ou seja, após serem deduzidas as despesas de *del credere* pagas ao BNB e outras instituições financeiras e de bônus de adimplência e de renegociações (descontos, rebates, bônus de adimplência e outras), conforme se pode verificar nos dois quadros a seguir:

Tabela 19: Rendas de Operações de Créditos e *Del Credere* do FNE (R\$ mil)

| Ano | Rendas de Operações de Crédito | Despesa de <i>del credere</i> | Despesa de Renegociação + BA | Receitas de Operações de Crédito | Receitas de OC/Rendas de OC (%) |
|-------|--------------------------------|-------------------------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| 2008 | 1.687.006 | 412.981 | 535.628 | 738.397 | 43,77 |
| 2009 | 2.040.122 | 558.397 | 467.349 | 1.014.376 | 49,72 |
| 2010 | 2.303.018 | 694.117 | 717.109 | 891.792 | 38,72 |
| 2011 | 2.688.419 | 826.552 | 1.481.663 | 380.204 | 14,14 |
| 2012 | 2.929.492 | 926.781 | 716.308 | 1.286.403 | 43,91 |
| 2013 | 2.953.939 | 771.876 | 1.434.216 | 747.847 | 25,32 |
| 2014 | 3.060.646 | 1.087.522 | 892.731 | 1.080.393 | 35,3 |
| 2015 | 3.450.816 | 1.210.355 | 932.582 | 1.307.879 | 37,9 |
| 2016 | 3.514.983 | 1.258.102 | 1.001.616 | 1.255.265 | 35,71 |
| 2017 | 3.981.344 | 1.286.615 | 1.722.245 | 972.484 | 24,43 |
| 2018 | 4.010.463 | 1.364.132 | 1.322.046 | 1.324.285 | 33,02 |
| 2019 | 4.049.557 | 1.610.028 | 1.907.405 | 532.124 | 13,14 |
| Média | 3.055.817 | 1.000.622 | 1.094.242 | 960.954 | 31,92 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Tabela 20: Contas do Demonstrativo de Resultado Anual do FNE (R\$ mil)

| Especificação | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Média |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| RECEITAS (+) | 1.292.428 | 1.385.231 | 1.207.506 | 825.414 | 1.723.685 | 1.273.132 | 1.921.398 | 2.430.084 | 2.987.969 | 2.774.542 | 2.831.672 | 1.913.251 | 1.880.526 |
| De Operações de Crédito | 738.397 | 1.014.376 | 891.792 | 380.204 | 1.286.403 | 747.487 | 1.080.393 | 1.307.879 | 1.255.264 | 972.484 | 1.324.285 | 532.124 | 960.924 |
| De Remuneração das Disponibilidades | 554.031 | 370.835 | 315.708 | 445.076 | 437.196 | 525.559 | 840.648 | 1.122.200 | 1.732.451 | 1.801.879 | 1.507.275 | 1.381.079 | 919.495 |
| Outras | | | | 164 | 86 | 86 | 357 | 5 | 254 | 229 | 112 | 48 | 149 |
| DESPESAS (-) | 1.692.043 | 1.536.900 | 1.390.001 | 1.433.897 | 1.797.006 | 2.030.022 | 2.094.338 | 2.384.939 | 2.768.236 | 2.660.598 | 2.732.343 | 2.804.024 | 2.110.362 |
| De Administração | 703.161 | 757.613 | 816.783 | 993.540 | 1.037.396 | 1.209.296 | 1.215.757 | 1.278.956 | 1.463.249 | 1.391.864 | 1.351.140 | 1.422.679 | 1.136.786 |
| De Pronaf-Remun Agente Financeiro / Prêmio Performance | 56.371 | 57.756 | 71.164 | 81.974 | 100.393 | 190.829 | 257.786 | 321.027 | 353.274 | 372.322 | 406.678 | 425.401 | 224.581 |
| Remuneração sobre disponibilidades | | | | | | | | | | | 88.473 | 86.948 | 87.711 |
| Auditoria Externa | 45 | 90 | 71 | 73 | 101 | 110 | 91 | 113 | 58 | 130 | 120 | 198 | 100 |
| De Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa | 932.466 | 721.441 | 501.977 | 358.340 | 659.116 | 629.787 | 620.704 | 784.845 | 951.655 | 896.332 | 885.932 | 868.798 | 734.283 |
| LUCRO NO PERÍODO | 399.615 | 151.669 | 182.495 | 608.483 | -73.321 | 756.890 | 172.940 | 45.145 | 219.733 | 113.944 | 99.329 | 890.773 | 229.836 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

A média anual das receitas de operações de crédito com relação às rendas de operações de crédito (encargos financeiros recebidos das operações de crédito) foi de 31,92%, no período de 2008 a 2019, sendo que, em 2019, essa relação foi de apenas 13,0%.

Com relação às receitas totais registradas na DRE, as receitas de operações de crédito corresponderam, em média para o período, a 51,1%, ficando as receitas de remuneração das disponibilidades com 48,9%.

Os pagamentos da taxa de administração do FNE ao banco no mesmo período, 2008 a 2019, foram, em média, superiores às receitas de operações de crédito²⁷ em 133,7%, sendo em 2019 superior a 167,4%²⁸.

Com relação às receitas totais, que inclui, além da receita de operações, a remuneração das disponibilidades, a taxa de administração representou em média 65,8%, sendo que, em 2019, foi da ordem de 74,4%. Em 2011, a taxa de administração foi superior em 20,4% e, em 2013, chegou a 95,0%, mostrando que a taxa compromete de forma significativa os resultados do Fundo e que há dependência das receitas de remuneração das disponibilidades, que depende da política monetária com relação à Selic e do volume de concessão anual de crédito em relação às disponibilidades do Fundo, sendo este último um incentivo para racionamento de contratações.

A situação mostra-se mais complicada caso se somem os pagamentos da taxa de remuneração/performance Pronaf aos da taxa de administração, pois, nessa situação, verifica-se que a média anual atingiu 158,9%, ou seja, foram 58,9% superiores às receitas de operações de crédito, conforme mostrado no quadro a seguir:

Tabela 21: Receitas de Operações e as Taxas de Administração do FNE (R\$ mil)

| Ano | TA | TA Pronaf | TA+ Rem Pronaf (R\$ mil) | Receitas de OC (R\$ mil) | Receita Total (DRE) | TA+Rem Pronaf/ Receitas de OC (%) | TA/Receita de OC % | TA/Receita Total (DRE) % | TA/(Rec Total+ BA+Ren) |
|-------|-----------|-----------|--------------------------|--------------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------------|------------------------|
| 2008 | 703.161 | 56.371 | 759.532 | 738.397 | 1.292.428 | 102,86 | 95,23 | 54,41 | 38,46 |
| 2009 | 757.613 | 57.756 | 815.369 | 1.014.376 | 1.385.231 | 80,38 | 74,69 | 54,69 | 40,90 |
| 2010 | 816.783 | 71.164 | 887.947 | 891.792 | 1.207.506 | 99,57 | 91,59 | 67,64 | 42,44 |
| 2011 | 993.540 | 81.974 | 1.075.514 | 380.204 | 825.414 | 282,88 | 261,32 | 120,37 | 43,06 |
| 2012 | 1.037.396 | 100.393 | 1.137.789 | 1.286.403 | 1.723.685 | 88,45 | 80,64 | 60,18 | 42,52 |
| 2013 | 1.209.296 | 190.829 | 1.400.125 | 747.847 | 1.273.132 | 187,22 | 161,70 | 94,99 | 44,67 |
| 2014 | 1.215.757 | 257.786 | 1.473.543 | 1.080.393 | 1.921.398 | 136,39 | 112,53 | 63,27 | 43,20 |
| 2015 | 1.278.956 | 321.027 | 1.599.983 | 1.307.879 | 2.430.084 | 122,33 | 97,79 | 52,63 | 38,03 |
| 2016 | 1.463.249 | 353.274 | 1.816.523 | 1.255.265 | 2.987.969 | 144,71 | 116,57 | 48,97 | 36,68 |
| 2017 | 1.391.864 | 372.322 | 1.764.186 | 972.484 | 2.774.542 | 181,41 | 143,12 | 50,17 | 30,95 |
| 2018 | 1.351.140 | 406.678 | 1.757.818 | 1.324.285 | 2.831.672 | 132,74 | 102,03 | 47,72 | 32,53 |
| 2019 | 1.422.679 | 425.401 | 1.848.080 | 532.124 | 1.913.251 | 347,30 | 267,36 | 74,36 | 37,24 |
| Média | 1.136.786 | 224.581 | 1.361.367 | 960.954 | 1.880.526 | 158,85 | 133,71 | 65,78 | 39,22 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Ressalta-se que, na contabilidade do FNE, as despesas de renegociações e bônus de adimplência são deduzidas das rendas de operações de crédito, o que reduz as receitas de operações de crédito (OC). Se forem desconsideradas essas deduções, a relação entre a taxa de administração e as receitas totais

²⁷ As receitas de operações de crédito equivalem em média, para o período de 2008 a 2019, a 2,50% sobre a carteira do FNE, o que é um retorno baixo, graças a inadimplência considerável e aos baixos encargos médios, inclusive com bônus de adimplência. As rendas de operações de crédito (antes de deduzido o del credere, os bônus/rebate e despesas de renegociações) para o período tem uma média em torno de 7,5% da carteira.

²⁸ Apesar da aplicação das novas regras de cálculo da taxa de administração dos fundos constitucionais, que impõem gradualmente um redutor na taxa até atingir 1,5% do PL em 2023.

(receita de OC + remuneração das disponibilidades + despesa de renegociação e bônus de adimplência) foi de 39,22%, em média, para o período.

Com relação às despesas totais, a taxa de administração representou, em média, 54,4% no período de 2008 a 2019. Portanto, trata-se de uma despesa significativa, sendo a maior entre as despesas (excluindo o *del credere*), e que tem influenciado de forma considerável os resultados do FNE, visto que o Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE) foi negativo no mesmo período, em média 0,6%, sendo que em 2019, foi de -1,0%, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

Tabela 22: Receitas de Operações e as Taxas de Administração do FNE (R\$ mil)

| Ano | Despesas DRE | Taxa de adm. | TA+ Rem Pronaf (R\$ mil) | Lucro no Período | Patrimônio Líquido | TA/ Despesa DRE (%) | TA+Rem. Pronaf/ Despesas (%) | Retorno sobre o PL % |
|-------|--------------|--------------|--------------------------|------------------|--------------------|---------------------|------------------------------|----------------------|
| 2008 | 1.692.043 | 703.161 | 759.532 | -399.615 | 25.820.970 | 41,56 | 44,89 | -1,55 |
| 2009 | 1.536.900 | 757.613 | 815.369 | -151.669 | 29.454.928 | 49,29 | 53,05 | -0,51 |
| 2010 | 1.390.001 | 816.783 | 887.947 | -182.495 | 33.326.631 | 58,76 | 63,88 | -0,55 |
| 2011 | 1.433.897 | 993.540 | 1.075.514 | -608.483 | 37.747.461 | 69,29 | 75,01 | -1,61 |
| 2012 | 1.797.006 | 1.037.396 | 1.137.789 | -73.321 | 42.848.126 | 57,73 | 63,32 | -0,17 |
| 2013 | 2.030.022 | 1.209.296 | 1.400.125 | -756.890 | 47.642.592 | 59,57 | 68,97 | -1,59 |
| 2014 | 2.094.338 | 1.215.757 | 1.473.543 | -172.940 | 53.478.814 | 58,05 | 70,36 | -0,32 |
| 2015 | 2.384.939 | 1.278.956 | 1.599.983 | 45.145 | 59.893.111 | 53,63 | 67,09 | 0,08 |
| 2016 | 2.768.236 | 1.463.249 | 1.816.523 | 219.733 | 67.428.548 | 52,86 | 65,62 | 0,33 |
| 2017 | 2.660.598 | 1.391.864 | 1.764.186 | 113.944 | 74.501.501 | 52,31 | 66,31 | 0,15 |
| 2018 | 2.732.343 | 1.351.140 | 1.757.818 | 99.329 | 82.046.352 | 49,45 | 64,33 | 0,12 |
| 2019 | 2.804.024 | 1.422.679 | 1.848.080 | -890.773 | 89.289.553 | 50,74 | 65,91 | -1,00 |
| Média | 2.110.362 | 1.136.786 | 1.361.367 | -229.836 | 53.623.216 | 54,44 | 64,06 | -0,55 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Resta evidente que os resultados (lucros do período) não têm contribuído para a sustentabilidade do FNE, visto que a média da taxa de retorno sobre o patrimônio (ROE) foi negativa, não cobrindo sequer a inflação média do período, que foi em torno de 5,8%, ficando também muito aquém da Selic média do período (final de período), que foi em torno de 9,9%²⁹.

A variação do Patrimônio Líquido de 2008 para 2019³⁰, no valor de R\$ 66.996 milhões, foi menor que o valor dos repasses do Tesouro Nacional para o mesmo período, que foi de R\$ 69.987 milhões, mostrando que parte dos repasses serviram para compensar o prejuízo médio anual obtido pelo FNE no período, o que impacta negativamente a sua sustentabilidade financeira.

Quadro 13: Patrimônio Líquido e Transferências da União do FNE

| Ano | Patrimônio Líquido (em R\$ mil) | Transferência da União (em R\$ mil) |
|------|---------------------------------|-------------------------------------|
| 2008 | 25.820.970 | 3.931.336 |
| 2009 | 29.454.928 | 3.789.036 |
| 2010 | 33.326.631 | 4.083.917 |
| 2011 | 37.747.461 | 5.030.560 |
| 2012 | 42.848.126 | 5.186.981 |
| 2013 | 47.642.592 | 5.578.343 |

²⁹ Calculados com base nos dados do IPEADATA. Usou-se Selic final de período e a média do IPCA é geométrica.

³⁰ Para fazer a diferença entre os PL de 2019 a 2018, usou-se o PL de 2007, visto que são valores de final de exercício

| Ano | Patrimônio Líquido (em R\$ mil) | Transferência da União (em R\$ mil) |
|------|---------------------------------|-------------------------------------|
| 2014 | 53.478.814 | 6.078.784 |
| 2015 | 59.893.111 | 6.394.782 |
| 2016 | 67.428.548 | 7.316.245 |
| 2017 | 74.501.501 | 6.959.318 |
| 2018 | 82.046.352 | 7.480.547 |
| 2019 | 89.289.553 | 8.157.554 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Por fim, desconsiderando os repasses anuais do Tesouro Nacional, o patrimônio líquido do fundo cresce muito pouco em termos nominais, sendo essa situação consequência dos fracos resultados (lucros), que são pressionados pelas despesas de taxa de administração, conforme já comentado, bem como pelo *del credere*³¹, que é outra despesa significativa (média anual de 31,60% para o período), conforme a seguir:

Tabela 23: Despesas Totais, Taxa de Administração e Del Credere do FNE

| Ano | Despesas DRE | Taxa de adm. (TA) | Del Credere (DC) | Despesa DRE + Del Credere | TA/ (Despesa DRE+DC) % | Del Credere/ (Despesa DRE+DC) % |
|-------|--------------|-------------------|------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------------|
| 2008 | 1.692.043 | 703.161 | 412.981 | 2.105.024 | 33,40 | 19,62 |
| 2009 | 1.536.900 | 757.613 | 558.397 | 2.095.297 | 36,16 | 26,65 |
| 2010 | 1.390.001 | 816.783 | 694.117 | 2.084.118 | 39,19 | 33,31 |
| 2011 | 1.433.897 | 993.540 | 826.552 | 2.260.449 | 43,95 | 36,57 |
| 2012 | 1.797.006 | 1.037.396 | 926.781 | 2.723.787 | 38,09 | 34,03 |
| 2013 | 2.030.022 | 1.209.296 | 771.876 | 2.801.898 | 43,16 | 27,55 |
| 2014 | 2.094.338 | 1.215.757 | 1.087.522 | 3.181.860 | 38,21 | 34,18 |
| 2015 | 2.384.939 | 1.278.956 | 1.210.355 | 3.595.294 | 35,57 | 33,66 |
| 2016 | 2.768.236 | 1.463.249 | 1.258.102 | 4.026.338 | 36,34 | 31,25 |
| 2017 | 2.660.598 | 1.391.864 | 1.286.615 | 3.947.213 | 35,26 | 32,60 |
| 2018 | 2.732.343 | 1.351.140 | 1.364.132 | 4.096.475 | 32,98 | 33,30 |
| 2019 | 2.804.024 | 1.422.679 | 1.610.028 | 4.414.052 | 32,23 | 36,48 |
| Média | 2.110.362 | 1.136.786 | 1.000.622 | 3.202.435 | 37,05 | 31,60 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

No entanto, cabe observar que as despesas de renegociações e de bônus de adimplência do FNE são contabilmente deduzidas das rendas de operações de crédito, ou seja, assim como o *del credere*, não fazem parte da DRE do FNE, razão pela qual a relação taxa de administração e despesa do DRE tende a apresentar um valor maior se comparado ao FNO que contabiliza as despesas de renegociações e de bônus de adimplência na DRE.

Refazendo, a partir da adição das despesas de renegociação e de bônus de adimplências à DRE do FNE, a relação entre taxa de administração e total da despesa ficaria em 36,0%, em média. Portanto, menor que os 54,4% da relação taxa de administração/despesas DRE.

Caso sejam adicionadas, também, as despesas de *del credere* à DRE, a relação com a taxa de administração cai para 27,48%. Mesmo com essas alterações realizadas, verifica-se que a taxa de

³¹ A taxa de administração mais o *del credere* consumiram uma média anual de 83,42% dos encargos financeiros do FNO para o período de 2015 a 2019, sendo que em 2019 atingiu 88,49%.

administração continua sendo, na média, a maior despesa do FNE. Logo, sua redução pode melhorar, sensivelmente, os resultados anuais do fundo.

Tabela 24: Despesas Padronizadas e Relações do FNE (R\$ mil)

| Especificação | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Média |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Despesas DRE | 1.692.043 | 1.536.900 | 1.390.001 | 1.433.897 | 1.797.006 | 2.030.022 | 2.094.338 | 2.384.939 | 2.768.236 | 2.660.598 | 2.732.343 | 2.804.024 | 2.110.362 |
| Despesas de Renegociação e BA | 535.628 | 467.349 | 717.109 | 1.481.663 | 716.308 | 1.434.216 | 892.731 | 932.582 | 1.001.616 | 1.722.245 | 1.322.046 | 1.907.405 | 1.094.242 |
| Despesas DRE+despesas de reneg+BA | 2.227.671 | 2.004.249 | 2.107.110 | 2.915.560 | 2.513.314 | 3.464.238 | 2.987.069 | 3.317.521 | 3.769.852 | 4.382.843 | 4.054.389 | 4.711.429 | 3.204.604 |
| Taxa de adm. (TA) | 703.161 | 757.613 | 816.783 | 993.540 | 1.037.396 | 1.209.296 | 1.215.757 | 1.278.956 | 1.463.249 | 1.391.864 | 1.351.140 | 1.422.679 | 1.136.786 |
| Del Credere (DC) | 412.981 | 558.397 | 694.117 | 826.552 | 926.781 | 771.876 | 1.087.522 | 1.210.355 | 1.258.102 | 1.286.615 | 1.364.132 | 1.610.028 | 1.000.622 |
| Desp DRE + Desp Ren e BA+Del Credere | 2.640.652 | 2.562.646 | 2.801.227 | 3.742.112 | 3.440.095 | 4.236.114 | 4.074.591 | 4.527.876 | 5.027.954 | 5.669.458 | 5.418.521 | 6.321.457 | 4.205.225 |
| TA/(Desp DRE+Desp Ren+BA+DC) % | 26,63 | 29,56 | 29,16 | 26,55 | 30,16 | 28,55 | 29,84 | 28,25 | 29,10 | 24,55 | 24,94 | 22,51 | 27,48 |
| TA/(Desp DRE+Desp Ren+BA) % | 31,56 | 37,80 | 38,76 | 34,08 | 41,28 | 34,91 | 40,70 | 38,55 | 38,81 | 31,76 | 33,33 | 30,20 | 35,98 |
| Del Credere/(Desp DRE+Desp Ren+BA+DC) % | 15,64 | 21,79 | 24,78 | 22,09 | 26,94 | 18,22 | 26,69 | 26,73 | 25,02 | 22,69 | 25,18 | 25,47 | 23,44 |
| Del Credere/(Desp DRE+Desp Ren+BA) % | 18,54 | 27,86 | 32,94 | 28,35 | 36,87 | 22,28 | 36,41 | 36,48 | 33,37 | 29,36 | 33,65 | 34,17 | 30,86 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Assim como o FNE, as receitas de operações de crédito do FNO são registradas nas Demonstrações de Resultado do Exercício (DRE) pelo seu valor livre das despesas de *del credere*. Contudo, as despesas de renegociações e de bônus de adimplência fazem parte da DRE, conforme se pode verificar nos dois quadros a seguir:

Tabela 25: Rendas de Operações de Créditos e Del Credere do FNO (R\$ mil)

| Ano | Rendas de Operações de Crédito | Despesa de Del credere | Receitas de Operações de Crédito | Receitas de OC/Rendas de OC (%) | Del credere/Renda de OC % |
|------|--------------------------------|------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 2008 | 551.096,00 | 166.106,00 | 384.990,00 | 69,86 | 30,14 |
| 2009 | 582.126,00 | 203.566,00 | 378.560,00 | 65,03 | 34,97 |
| 2010 | 662.933,00 | 238.473,00 | 424.460,00 | 64,03 | 35,97 |
| 2011 | 734.660,00 | 268.999,00 | 465.661,00 | 63,38 | 36,62 |
| 2012 | 799.891,00 | 298.729,00 | 501.162,00 | 62,65 | 37,35 |
| 2013 | 827.277,00 | 343.202,00 | 484.075,00 | 58,51 | 41,49 |
| 2014 | 947.723,00 | 415.649,00 | 532.074,00 | 56,14 | 43,86 |
| 2015 | 1.129.565,00 | 509.005,00 | 620.560,00 | 54,94 | 45,06 |
| 2016 | 1.275.376,00 | 567.172,00 | 708.204,00 | 55,53 | 44,47 |
| 2017 | 1.317.746,00 | 587.061,00 | 730.685,00 | 55,45 | 44,55 |
| 2018 | 1.322.613,00 | 603.215,00 | 719.398,00 | 54,39 | 45,61 |
| 2019 | 1.352.847,00 | 653.349,00 | 699.498,00 | 51,71 | 48,29 |

| Ano | Rendas de Operações de Crédito | Despesa de <i>Del credere</i> | Receitas de Operações de Crédito | Receitas de OC/Rendas de OC (%) | <i>Del credere</i> /Renda de OC % |
|-------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| Média | 958.654,00 | 404.544,00 | 554.111,00 | 59,30 | 40,70 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Tabela 26: Contas do Demonstrativo de Resultado Anual do FNO (R\$ mil)

| Especificação | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Média |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| RECEITAS (+) | 809.315 | 615.492 | 679.410 | 787.667 | 822.214 | 867.239 | 1.076.019 | 1.018.959 | 1.054.225 | 1.547.688 | 1.297.137 | 1.327.779 | 991.929 |
| De Operações de Crédito | 384.990 | 378.560 | 424.460 | 465.661 | 501.162 | 484.075 | 532.074 | 620.559 | 708.204 | 730.684 | 719.396 | 699.498 | 554.110 |
| De Remuneração das Disponibilidades | 168.016 | 146.737 | 165.009 | 258.449 | 256.771 | 268.276 | 309.559 | 220.526 | 268.309 | 362.905 | 364.492 | 396.751 | 265.483 |
| De renegociações: reversão de BA e recuperação de créditos baixados | 256.309 | 90.195 | 89.941 | 63.557 | 64.281 | 114.888 | 234.386 | 177.874 | 77.712 | 454.099 | 213.249 | 231.530 | 172.335 |
| DESPESAS (-) | 709.584 | 625.444 | 681.117 | 733.145 | 811.445 | 915.712 | 1.060.178 | 1.155.779 | 1.040.837 | 1.373.538 | 1.210.187 | 1.215.288 | 961.021 |
| De Administração | 247.251 | 252.602 | 272.261 | 335.373 | 345.365 | 372.322 | 405.252 | 426.318 | 487.749 | 463.954 | 498.703 | 543.836 | 387.582 |
| De Pronaf-Remun Agente Financeiro / Prêmio Performance | 11.086 | 11.972 | 13.087 | 13.107 | 12.603 | 17.522 | 16.456 | 199.830 | 95.892 | 96.538 | 96.081 | 94.578 | 56.563 |
| Renegociação e Descontos | 7.578 | 4.209 | 73.261 | 45.731 | 5.581 | 48.448 | 66.405 | 11.025 | 10.995 | 111.131 | 38.706 | 19.106 | 36.848 |
| Bônus de Adimplência | 175.055 | 53.381 | 103.971 | 67.335 | 165.741 | 147.002 | 157.639 | 195.909 | 133.093 | 111.152 | 158.999 | 169.379 | 136.555 |
| Auditoria Externa | 203 | 181 | 185 | 199 | 211 | 235 | 525 | 172 | 176 | 179 | 215 | 148 | 219 |
| De Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa | 268.411 | 303.099 | 218.352 | 271.400 | 281.944 | 330.183 | 374.408 | 321.711 | 312.932 | 344.696 | 333.059 | 336.198 | 308.033 |
| Rebate | | | | | | | | | | 209.189 | 43.858 | 28.594 | 93.880 |
| Outras despesas | | | | | | | 39.493 | 814 | | 36.699 | 40.566 | 23.449 | 28.204 |
| LUCRO NO PERÍODO | 99.731 | -9.963 | -1.712 | 54.523 | 10.769 | 48.474 | 15.840 | -136.821 | 13.385 | 174.148 | 86.947 | 112.487 | 30.905 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

A média anual das receitas de operações de crédito com relação às rendas de operações de crédito (encargos financeiros recebidos das operações de crédito) foi 59,3% no período de 2008 a 2019, sendo que, em 2019, essa relação foi de 51,7%. Todavia, cabe lembrar que no FNO, as despesas de renegociações e de bônus de adimplência não são diretamente deduzidas das rendas de operações de crédito.

Com relação às receitas totais registradas no DRE, as receitas de operações de crédito corresponderam, em média para o período, a 56,6%, ficando as receitas de remuneração das disponibilidades com 26,8% e as outras receitas com 16,4%.

Assim, os outros itens das receitas passam a ser relevantes, principalmente a remuneração das disponibilidades, o que de certa forma é algo que preocupa em vista da tendência de queda da Selic

(caiu de 4,5% em 2019 para 2% em 2020). As outras receitas decorrem de renegociações de crédito por medida legal, mas trazem despesas (descontos, remissões, provisão de abono de adimplência, entre outras), sendo o resultado líquido muitas vezes negativo, dependendo dos benefícios concedidos aos mutuários abrangidos pela lei de renegociação.

No período de 2008 a 2019, as receitas de operações de crédito³² foram, basicamente, consumidas pela taxa de administração, tendo a média do período atingido 69,8%. Em 2019, a relação atingiu 77,8%.

No que concerne às receitas totais da DRE, a taxa de administração absorveu 39,5% por ano, em média, tratando-se de um valor significativo, conforme exposto no quadro a seguir:

Tabela 27: Receitas de Operações e as Taxas de Administração do FNO (R\$ mil)

| Ano | Taxa de Administração | Receitas de OC | Receita Total DRE | TA/Receitas de OC (%) | TA/Receita Total DRE (%) |
|-------|-----------------------|----------------|-------------------|-----------------------|--------------------------|
| 2008 | 247.251 | 384.990 | 809.315 | 64,22 | 30,55 |
| 2009 | 252.602 | 378.560 | 615.492 | 66,73 | 41,04 |
| 2010 | 272.261 | 424.460 | 679.410 | 64,14 | 40,07 |
| 2011 | 335.373 | 465.661 | 787.667 | 72,02 | 42,58 |
| 2012 | 345.365 | 501.162 | 822.214 | 68,91 | 42,00 |
| 2013 | 372.322 | 484.075 | 867.239 | 76,91 | 42,93 |
| 2014 | 405.252 | 532.074 | 1.076.019 | 76,16 | 37,66 |
| 2015 | 426.318 | 620.559 | 1.018.959 | 68,70 | 41,84 |
| 2016 | 487.749 | 708.204 | 1.054.225 | 68,87 | 46,27 |
| 2017 | 463.954 | 730.684 | 1.547.688 | 63,5 | 29,98 |
| 2018 | 498.703 | 719.396 | 1.297.137 | 69,32 | 38,45 |
| 2019 | 543.836 | 699.498 | 1.327.779 | 77,75 | 40,96 |
| Média | 387.582 | 554.110 | 991.929 | 69,77 | 39,53 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Com relação às despesas totais, a taxa de administração representou, em média, 40,5%, no período de 2008 a 2019. Portanto, tratou-se de uma despesa significativa, sendo a mais representativa entre as despesas (excluindo o *del credere*), influenciando negativamente, e de forma considerável, os resultados do FNO, cujo Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE) foi muito baixo no mesmo período, em média 0,17%, conforme apresentado no quadro a seguir:

Tabela 28: Despesas Selecionadas, Lucro e Patrimônio Líquido do FNO (R\$ mil)

| Ano | Despesas | Taxa de administração (TA) | TA+ Rem Pronaf | Lucro no Período | Patrimônio Líquido | TA/Despesa (%) | TA + Rem. Pronaf/Despesas (%) | Retorno sobre o PL (%) |
|------|----------|----------------------------|----------------|------------------|--------------------|----------------|-------------------------------|------------------------|
| 2008 | 709.584 | 247.251 | 258.337 | 99.731 | 8.893.208 | 34,84 | 36,41 | 1,12 |
| 2009 | 625.444 | 252.602 | 264.574 | -9.963 | 10.146.258 | 40,39 | 42,30 | -0,10 |
| 2010 | 681.117 | 272.261 | 285.348 | -1.712 | 11.505.851 | 39,97 | 41,89 | -0,01 |
| 2011 | 733.145 | 335.373 | 348.480 | 54.523 | 13.237.241 | 45,74 | 47,53 | 0,41 |
| 2012 | 811.445 | 345.365 | 357.968 | 10.769 | 14.974.838 | 42,56 | 44,11 | 0,07 |

³² As receitas de operações de crédito equivalem em média, para o período de 2015 a 2019, a 5% sobre a carteira do FNO, o que é um retorno baixo, graças a inadimplência considerável e aos baixos encargos médios, inclusive com bônus de adimplência. As rendas de operações de crédito (antes de deduzido o *del credere*, os bônus/rebate e despesas de renegociações) para o período tem uma média em torno de 7% da carteira.

| Ano | Despesas | Taxa de administração (TA) | TA+ Rem Pronaf | Lucro no Período | Patrimônio Líquido | TA/ Despesa (%) | TA + Rem. Pronaf/ Despesas (%) | Retorno sobre o PL (%) |
|-------|-----------|----------------------------|----------------|------------------|--------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------|
| 2013 | 915.712 | 372.322 | 389.844 | -48.474 | 16.787.978 | 40,66 | 42,57 | -0,29 |
| 2014 | 1.060.178 | 405.252 | 421.708 | 15.840 | 18.830.080 | 38,22 | 39,78 | 0,08 |
| 2015 | 1.155.779 | 426.318 | 626.148 | -136.821 | 20.824.853 | 36,89 | 54,18 | -0,66 |
| 2016 | 1.040.837 | 487.749 | 583.641 | 13.385 | 23.276.987 | 46,86 | 56,07 | 0,06 |
| 2017 | 1.373.538 | 463.954 | 560.492 | 174.148 | 25.770.909 | 33,78 | 40,81 | 0,68 |
| 2018 | 1.210.187 | 498.703 | 594.784 | 86.947 | 28.351.372 | 41,21 | 49,15 | 0,31 |
| 2019 | 1.215.288 | 543.836 | 638.414 | 112.487 | 31.183.044 | 44,75 | 52,53 | 0,36 |
| Média | 961.021 | 387.582 | 444.145 | 30.905 | 18.648.552 | 40,49 | 45,61 | 0,17 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Ressalta-se que os resultados (lucros do período) não têm contribuído para a sustentabilidade do FNO, visto que a média da taxa de retorno sobre o patrimônio (ROE) foi muito baixa, 0,17%, não cobrindo nem a inflação média do período, que foi em torno de 5,8%, e ficando, também, muito abaixo da Selic média do período (acumulada para 12 meses), que foi em torno de 9,9%³³.

A variação do Patrimônio Líquido de 2008 para 2019, no valor de R\$ 23.700 milhões, foi um pouco maior que o valor dos repasses do Tesouro Nacional para o mesmo período, que foi de R\$ 23.329 milhões, revelando, também, que o baixo resultado médio anual do FNO pouco contribuiu para a melhoria patrimonial do fundo, que se deveu basicamente aos repasses.

Quadro 14: Patrimônio Líquido e Transferências da União do FNO (R\$ mil)

| Ano | Patrimônio Líquido | Transferência da União |
|------|--------------------|------------------------|
| 2008 | 8.893.208 | 1.310.452 |
| 2009 | 10.146.258 | 1.263.012 |
| 2010 | 11.505.851 | 1.361.305 |
| 2011 | 13.237.241 | 1.676.867 |
| 2012 | 14.974.838 | 1.726.827 |
| 2013 | 16.787.978 | 1.861.613 |
| 2014 | 18.830.080 | 2.026.261 |
| 2015 | 20.824.853 | 2.131.594 |
| 2016 | 23.276.987 | 2.438.748 |
| 2017 | 25.770.909 | 2.319.772 |
| 2018 | 28.351.372 | 2.493.515 |
| 2019 | 31.183.044 | 2.719.184 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Por fim, desconsiderando os repasses anuais do Tesouro Nacional, o patrimônio líquido do fundo cresce muito pouco em termos nominais, sendo essa situação consequência dos fracos resultados (lucros), que são pressionados pelas despesas de taxa de administração, conforme já comentado, bem como pelo pagamento de *del credere*³⁴, que é outra despesa significativa:

³³ Calculados com base nos dados do IPEADATA. Usou-se Selic final de período e a média do IPCA é geométrica.

³⁴ A taxa de administração mais o *del credere* consumiram uma média anual de 83,42% dos encargos financeiros do FNO para o período de 2015 a 2019, sendo que em 2019 atingiu 88,49%.

Tabela 29: Despesas Totais, Taxa de Administração e *Del Credere* do FNO (R\$ mil)

| Ano | Despesa Total (DT) | Taxa de adm. (TA) | <i>Del Credere</i> (DC) | DT + DC | TA/(DT+DC) % | DC/(DT+DC) % |
|-------|--------------------|-------------------|-------------------------|-----------|--------------|--------------|
| 2008 | 709.584 | 247.251 | 166.106 | 875.690 | 28,23 | 18,97 |
| 2009 | 625.444 | 252.602 | 203.566 | 829.010 | 30,47 | 24,56 |
| 2010 | 681.117 | 272.261 | 238.473 | 919.590 | 29,61 | 25,93 |
| 2011 | 733.145 | 335.373 | 268.999 | 1.002.144 | 33,47 | 26,84 |
| 2012 | 811.445 | 345.365 | 298.729 | 1.110.174 | 31,11 | 26,91 |
| 2013 | 915.712 | 372.322 | 343.202 | 1.258.914 | 29,57 | 27,26 |
| 2014 | 1.060.178 | 405.252 | 415.649 | 1.475.827 | 27,46 | 28,16 |
| 2015 | 1.155.779 | 426.318 | 509.005 | 1.664.784 | 25,61 | 30,57 |
| 2016 | 1.040.837 | 487.749 | 567.172 | 1.608.009 | 30,33 | 35,27 |
| 2017 | 1.373.538 | 463.954 | 587.061 | 1.960.599 | 23,66 | 29,94 |
| 2018 | 1.210.187 | 498.703 | 603.215 | 1.813.402 | 27,50 | 33,26 |
| 2019 | 1.215.288 | 543.836 | 653.349 | 1.868.637 | 29,10 | 34,96 |
| Média | 961.021 | 387.582 | 404.544 | 1.365.565 | 28,84 | 28,55 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Dentre os fundos constitucionais, a situação do FCO é diferente com relação à taxa de administração, pois, pelo fato de o Banco do Brasil ter, a partir de 2001, optado pela faculdade estabelecida no art. 9ºA da Lei 7.827/1989, com redação dada pela MP 2196-3, de 24/08/2001, os valores apurados de taxa são inexistentes entre 2005 a 2010 e de pequena monta após 2011, quando comparado com os outros fundos constitucionais.

Ressalta-se que, em vista do banco exercer a opção estabelecida no art. 9ºA da Lei nº 7.827/1989, os recursos do FCO lhes são repassados, cabendo-lhe a remuneração de 6% ao ano sobre esses recursos aplicados, a título de *del credere* pelo risco assumido integralmente.

A taxa de administração até 2017 consistia de um valor de 3% ao ano sobre o patrimônio líquido do fundo, deduzido deste os valores de repasse na forma do art.9ºA da Lei 7.827/89 e o saldo médio mensal PRONAF, sendo o valor apurado limitado a 20% do repasse anual da União.

Assim, como os saldos mensais dos valores repassados pelo FCO para o BB foram maiores que o valor mensal do patrimônio líquido no período 2005 a 2011, mesmo sem considerar as outras deduções, não havia base de cálculo positiva para ser aplicada a taxa de administração.

Os valores apurados e pagos entre 2011 a 2014 foram devolvidos ao FCO em 2015 e 2016, devido aos ajustes realizados.

Tabela 30: Taxa de Administração do FCO (R\$ mil)

| Ano | Taxa de Adm Calculada para o Exercício | Pagamento no Exercício | A pagar | A devolver ao Fundo Taxa Administração + atualizações | Valor Devolvido ao Fundo |
|-------|--|------------------------|--------------|---|--------------------------|
| 2011 | 6.755.755,37 | 3.941.152,33 | 2.814.603,04 | | |
| *2012 | 8.442.385,93 | 11.256.988,97 | 0,00 | 15.991.283,35 | |
| 2013 | 7.156,25 | 7.156,25 | 0,00 | 1.247.115,69 | |
| 2014 | 333.415,10 | 481.666,45 | -148.251,35 | 1.907.477,24 | |
| 2015 | 894.747,57 | 526.868,43 | 367.879,14 | 538.589,05 | 19.508.908,56 |
| 2016 | | 367.879,13 | | | 175.556,77 |
| 2017 | | | | | |
| 2018 | | | | | |

| Ano | Taxa de Adm Calculada para o Exercício | Pagamento no Exercício | A pagar | A devolver ao Fundo Taxa Administração + atualizações | Valor Devolvido ao Fundo |
|-------|--|------------------------|---------|---|--------------------------|
| 2019 | | | | | |
| Total | 16.433.460,22 | 16.581.711,56 | | | 19.684.465,33 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

No período de 2016 a 2019, as apurações não geraram pagamento pelo fundo de taxa de administração. No entanto, nas demonstrações de resultados dos referidos exercícios, constam pagamentos nessa rubrica, tratando-se de remunerações das operações do PRONAF, na forma da Resolução CMN 4213/2013, que, segundo o Banco, somente passou a ser cobrada do FCO a partir de 2015, quando o banco implantou um sistema de informação capaz de calcular as remunerações das operações PRONAF que lhes eram devidas.

Quadro 15: Taxa de Administração (Remuneração Pronaf) do FCO (R\$ mil)

| Ano | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Taxa de Administração (Remuneração Pronaf) | 8.077 | 5.458 | 4.909 | 4.702 | 4.827 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

A partir de 2018, o valor da taxa de administração mudou, sendo reduzida em 0,3 pontos percentuais ao ano, a partir de 2019, até atingir 1,5% ao ano em 2023. Além disso, os valores das disponibilidades, recursos não aplicados da conta do FCO, passaram também a ser deduzidos do PL para fins de apuração da base de cálculo do valor da taxa de administração.

Com isso, a possibilidade de serem apurados valores de taxa de administração passou a ser improvável, em vista da inserção dessa nova dedução sobre o patrimônio líquido do Fundo, para fins de base de cálculo.

Portanto, no caso do FCO não se pode considerar que houve, ou haverá ainda, diretamente, algum impacto da taxa de administração nos resultados anuais do FCO. Nesse caso, a variável *del credere*, por ser o principal dispêndio operacional, tendo absorvido, em média, 81,4% das rendas de operações de crédito (período 2015 a 2019), passa a ser crucial para verificar os efeitos das despesas nos resultados financeiros e econômicos do Fundo.

De uma forma geral, na perspectiva do FNE e do FNO, os pagamentos das taxas de administração foram consideráveis com relação às despesas, bem como com relação às receitas, o que contribuiu de forma negativa para os resultados anuais dos fundos, repercutindo em baixos retornos patrimoniais, inclusive negativo para o FNE, e absorção de parte dos repasses anuais do Tesouro Nacional, conforme se verifica no quadro a seguir:

Quadro 16: Impacto da Taxa de Administração nos Resultados dos Fundos Constitucionais de Financiamento

| Especificação | FNE | FNO | FCO |
|---|-------|-------|------|
| Taxa de Administração/Despesa Total* | 36,0% | 39,5% | - |
| Taxa de Administração/Receita Total* | 39,2% | 39,5% | - |
| Quantidade de Exercícios com prejuízo no Período | 8 | 4 | 2 |
| ROE | -0,6% | 0,2% | 0,6% |
| Selic (média de 2008 a 2019) | 9,9% | 9,9% | 9,9% |
| (PL2019-PL2008)/(Valor total dos repasses da STN 2008 a 2019) | 0,96 | 1,01 | 1,04 |

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *Valores harmonizados para os fundos.

4.9 Avaliação sobre o *del credere* pago aos bancos administradores

O *del credere* é a remuneração que um agente financeiro recebe pela assunção do risco inerente à realização de uma operação de crédito (empréstimo ou financiamento), cuja fonte de recurso não é própria e para qual não dispõe de autonomia para definir os encargos.

Portanto, é comum que esse valor seja variável, a depender da dimensão do risco que a instituição financeira vislumbra no negócio a ser contratado.

O *del credere* das operações de crédito financiadas com recursos dos FCF foi previsto na Lei nº 7.827, de 27.09.1989, Art. 9º-A:

Art. 9º-A. Os recursos dos Fundos Constitucionais poderão ser repassados aos próprios bancos administradores, para que estes, em nome próprio e com seu risco exclusivo, realizem as operações de crédito autorizadas por esta Lei e pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001.

[...]

§ 4º Nas operações realizadas nos termos deste artigo:

I - serão observados os encargos estabelecidos na Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e

II - o *del credere* das instituições financeiras:

a) fica limitado a seis por cento ao ano;

b) está contido nos encargos a que se refere o inciso I; e

c) será reduzido em percentual idêntico ao percentual garantido por fundos de aval.

Até 2001, o risco das operações era assumido, integralmente, pelas instituições financeiras. Porém, a partir da Lei nº 10.177, de 12.01.2001, foi atribuído aos FCF, de forma retroativa, o risco total pelos empréstimos contratados até 30.11.1998 e foi criada a possibilidade tanto de compartilhamento de riscos quanto do repasse de recursos aos próprios bancos administradores, para que realizassem as operações de crédito, em nome próprio e com risco exclusivo.

No caso de operações com risco exclusivo do banco, este receberia *del credere* de até 6% ao ano, não havendo pagamento de taxa de administração, e, nas operações de risco compartilhado, limitar-se-ia a 3% ao ano:

Art. 6º Em cada operação dos Fundos Constitucionais, contratada a partir de 1º de dezembro de 1998, excluída a decorrente da renegociação, prorrogação e composição de que trata o art. 3º, o risco operacional do banco administrador será de cinquenta por cento, cabendo igual percentual ao respectivo Fundo.

Parágrafo único. Eventuais prejuízos, decorrentes de valores não liquidados em cada operação de financiamento, serão rateados entre as partes nos percentuais fixados no caput.

Na prática, o *del credere* é de até 6% sobre o saldo em risco para a instituição financeira.

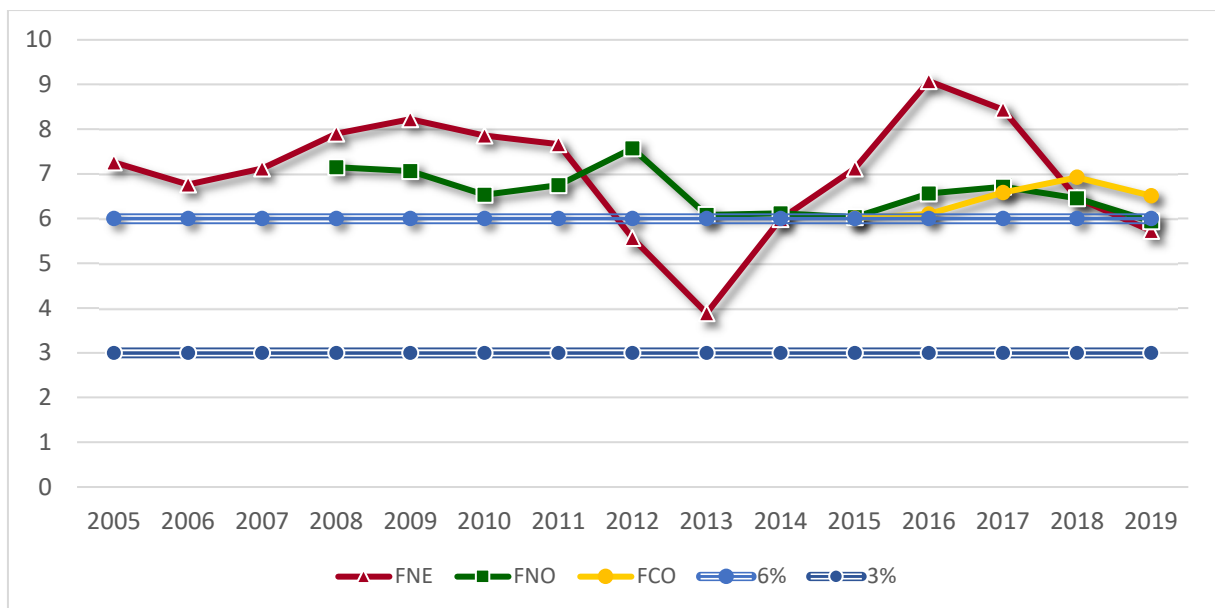
Na mesma Lei nº 10.177/2001, está definido o critério para o cálculo do *del credere* a ser pago aos respectivos bancos administradores, nos seguintes termos:

Art. 1º-C. O *del credere* do banco administrador, limitado a até três por cento ao ano, está contido nos encargos financeiros cobrados pelo FNO, pelo FNE e pelo FCO e será reduzido em percentual idêntico ao percentual garantido por fundos de aval.

Importante frisar dois aspectos relevantes: 1) o legislador não determinou um percentual fixo, mas apenas um limite/teto a ser respeitado para o cálculo do *del credere*, e 2) o legislador indicou que o *del credere* estaria contido nos encargos financeiros.

Entretanto, ao longo do período analisado, verifica-se a ocorrência de situações em que o *del credere* repassados aos bancos é superior aos próprios encargos das operações de crédito, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

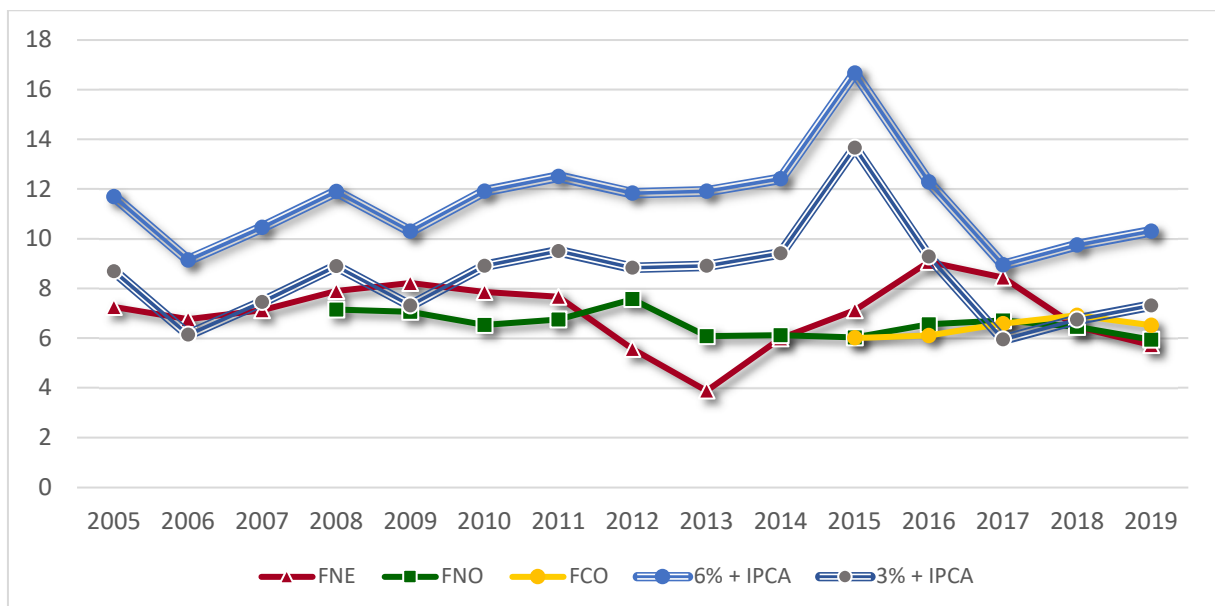
Gráfico 39: *Del Credere* e Encargos Médios Anuais dos Fundos Constitucionais (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA, BB e BNB e dados do IBGE.

Se considerada a composição do *del credere* com a inflação, fica ainda mais evidente que, em termos reais, o *del credere* não está contido nos encargos dos FCF, constituindo uma modalidade de despesa.

Gráfico 40: *Del Credere* + IPCA e Encargos Médios Anuais dos Fundos Constitucionais (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA, BB e BNB e dados do IBGE.

No FNE, o *del credere* representou, em média, 31,9% das rendas de operações de crédito (receitas decorrentes dos encargos financeiros) no período 2008 a 2019, evidenciando ser muito representativo com relação aos encargos financeiros recebidos pelo FNE. A participação do *del credere* sobre as

rendas de operações de crédito no período é maior que a das receitas de operações de crédito, que compõem a demonstração de resultado do exercício, conforme exibido no quadro a seguir:

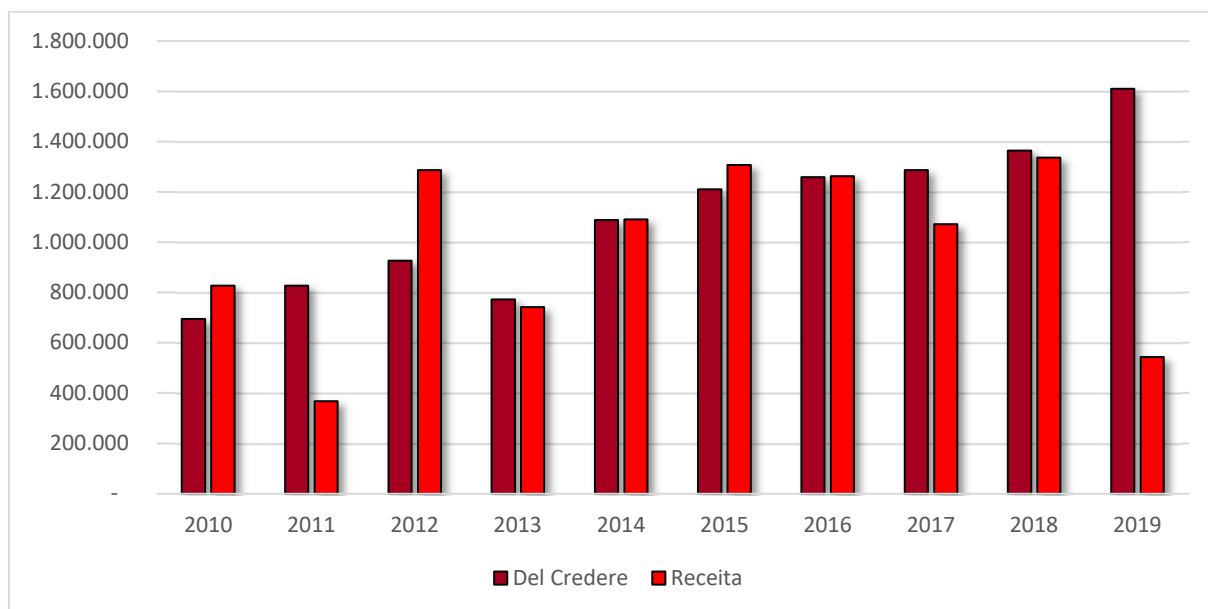
Tabela 31: Rendas e Receitas de Operações de Crédito e *Del credere* do FNE (R\$ mil)

| Ano | Rendas de Operações de Crédito R\$ mil | <i>Del credere</i> | Receitas de Operações de Crédito | <i>Del credere</i> /Renda de OC % | Receitas de OC/Rendas de OC % |
|-------|--|--------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| 2008 | 1.687.006 | 412.981 | 738.397 | 24,48 | 43,77 |
| 2009 | 2.040.122 | 558.397 | 1.014.376 | 27,37 | 49,72 |
| 2010 | 2.303.018 | 694.117 | 891.792 | 30,14 | 38,72 |
| 2011 | 2.688.419 | 826.552 | 380.204 | 30,74 | 14,14 |
| 2012 | 2.929.492 | 926.781 | 1.286.403 | 31,64 | 43,91 |
| 2013 | 2.953.939 | 771.876 | 747.847 | 26,13 | 25,32 |
| 2014 | 3.060.646 | 1.087.522 | 1.080.393 | 35,53 | 35,30 |
| 2015 | 3.450.816 | 1.210.355 | 1.307.879 | 35,07 | 37,90 |
| 2016 | 3.514.983 | 1.258.102 | 1.255.265 | 35,79 | 35,71 |
| 2017 | 3.981.344 | 1.286.615 | 972.484 | 32,32 | 24,43 |
| 2018 | 4.010.463 | 1.364.132 | 1.324.285 | 34,01 | 33,02 |
| 2019 | 4.049.557 | 1.610.028 | 532.124 | 39,76 | 13,14 |
| Média | 3.055.817 | 1.000.622 | 960.954 | 31,92 | 31,45 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

Assim, o *del credere* impacta consideravelmente as rendas de operações de crédito registradas na demonstração de resultado do exercício, que são a principal fonte de receita para cobrir as despesas e o resultado anual. No gráfico a seguir, está elaborada uma comparação dos valores pagos a título de *del credere* e a receita padronizada do FNE:

Gráfico 41: *Del Credere* e Receita padronizada de Operações - FNE (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Acrescentando o *del credere* às receitas totais da DRE, assim como às outras deduções extraídas das rendas de operações de crédito, a participação do *del credere* cai para 25,2%, sinalizando, ainda, ser um valor significativo.

Pelo lado da despesa total, no qual se passa a incluir o *del credere* mais as despesas de renegociação e de BA, a participação do *del credere* ficou em torno de 23,4%, valor médio para o período de 2008 a 2019, o que ainda se mostra bastante considerável.

Portanto, no período de 2008 a 2019, o *del credere* apresentou um valor médio de R\$ 1.000.622 mil, impactando os resultados do FNE, que, na média, foi negativo em torno de R\$ 229.36 mil, contribuindo para o retorno negativo de 0,55% sobre o patrimônio líquido no período.

Tabela 32: Relações do *del credere* com Despesas e Receitas do FNE (R\$ mil)

| Ano | Rendas de OC | Receita Total* | Despesa Total** | <i>Del credere</i> | lucro/prejuízo | <i>Del credere</i> / Rendas de OC % | <i>Del credere</i> / Receita total % | <i>Del credere</i> / Despesas Total % | Patrimônio Líquido | ROE |
|-------|--------------|----------------|-----------------|--------------------|----------------|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|--------------------|-------|
| 2008 | 1.687.006 | 2.241.037 | 3.930.051 | 412.981 | -399.615 | 24,48 | 18,43 | 10,51 | 25.820.970 | -1,55 |
| 2009 | 2.040.122 | 2.410.957 | 4.453.088 | 558.397 | -151.669 | 27,37 | 23,16 | 12,54 | 29.454.928 | -0,51 |
| 2010 | 2.303.018 | 2.618.732 | 2.801.227 | 694.117 | -182.495 | 30,14 | 26,51 | 24,78 | 33.326.631 | -0,55 |
| 2011 | 2.688.419 | 3.133.629 | 3.742.112 | 826.552 | -608.483 | 30,74 | 26,38 | 22,09 | 37.747.461 | -1,61 |
| 2012 | 2.929.492 | 3.366.774 | 3.440.095 | 926.781 | -73.321 | 31,64 | 27,53 | 26,94 | 42.848.126 | -0,17 |
| 2013 | 2.953.939 | 3.479.584 | 4.236.474 | 771.876 | -756.890 | 26,13 | 22,18 | 18,22 | 47.642.592 | -1,59 |
| 2014 | 3.060.646 | 3.901.651 | 4.074.591 | 1.087.522 | -172.940 | 35,53 | 27,87 | 26,69 | 53.478.814 | -0,32 |
| 2015 | 3.450.816 | 4.573.021 | 4.527.876 | 1.210.355 | 45.145 | 35,07 | 26,47 | 26,73 | 59.983.111 | 0,08 |
| 2016 | 3.514.983 | 5.247.688 | 5.027.955 | 1.258.102 | 219.733 | 35,79 | 23,97 | 25,02 | 67.428.548 | 0,33 |
| 2017 | 3.981.344 | 5.783.402 | 5.669.458 | 1.286.615 | 113.944 | 32,32 | 22,25 | 22,69 | 74.501.501 | 0,15 |
| 2018 | 4.010.463 | 5.517.850 | 5.418.521 | 1.364.132 | 99.329 | 34,01 | 24,72 | 25,18 | 82.046.352 | 0,12 |
| 2019 | 4.049.557 | 5.430.684 | 6.321.457 | 1.610.028 | -890.773 | 39,76 | 29,65 | 25,47 | 89.289.553 | -1,00 |
| Média | 3.055.817 | 3.975.417 | 4.470.242 | 1.000.622 | -229.836 | 31,92 | 25,17 | 23,44 | 53.630.716 | -0,55 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Notas: *Totaliza a receita do DRE+DC+BA+Renegociação

** Totaliza as despesas do DRE+DC+BA+Renegociação

No FNO, o *del credere* representou, em média, 40,7 % das rendas de operações de crédito (receitas decorrentes dos encargos financeiros) no período 2008 a 2019, indicando ser muito representativo com relação aos encargos financeiros recebidos pelo FNE. A participação do *del credere* sobre as rendas de operações de crédito no período é maior que a das receitas de operações de crédito, que compõem a demonstração de resultado do exercício, conforme expresso no quadro a seguir:

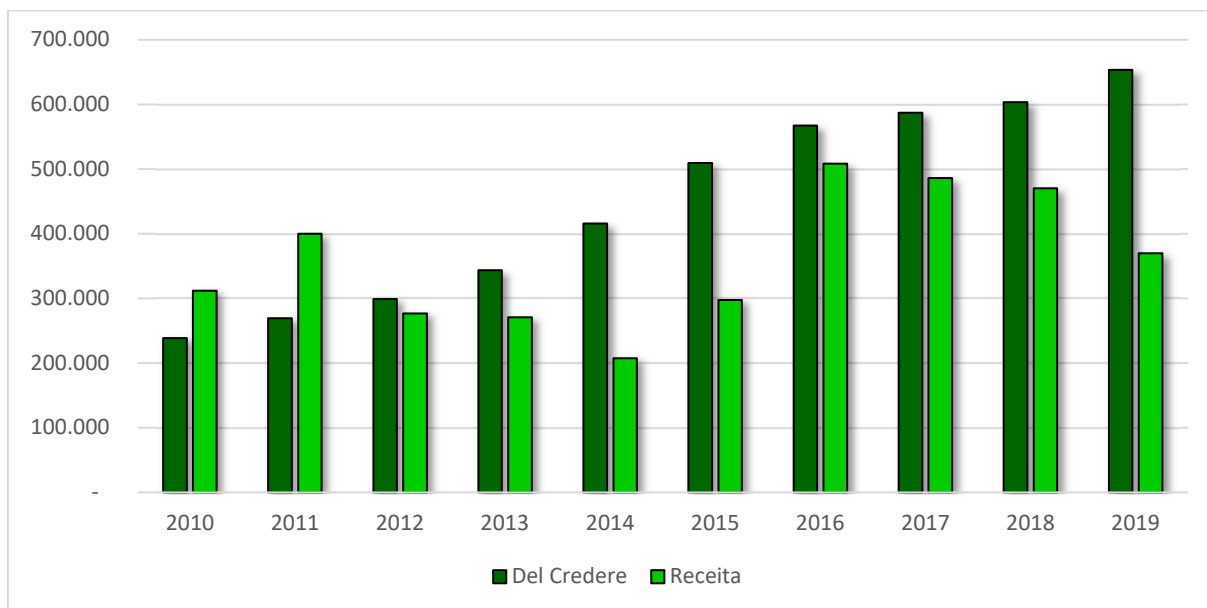
Tabela 33: Rendas e Receitas de Operações de Crédito e *Del credere* do FNO (R\$ mil)

| Ano | Rendas de Operações de Crédito | Despesa de <i>Del credere</i> | Receitas de Operações de Crédito | <i>Del credere</i> /Renda de OC (%) | Receitas de OC/Rendas de OC (%) |
|------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 2008 | 551.096 | 166.106 | 384.990 | 30,14 | 69,86 |
| 2009 | 582.126 | 203.566 | 378.560 | 34,97 | 65,03 |
| 2010 | 662.933 | 238.473 | 424.460 | 35,97 | 64,03 |
| 2011 | 734.660 | 268.999 | 465.661 | 36,62 | 63,38 |
| 2012 | 799.891 | 298.729 | 501.162 | 37,35 | 62,65 |
| 2013 | 827.277 | 343.202 | 484.075 | 41,49 | 58,51 |
| 2014 | 947.723 | 415.649 | 532.074 | 43,86 | 56,14 |
| 2015 | 1.129.565 | 509.005 | 620.560 | 45,06 | 54,94 |
| 2016 | 1.275.376 | 567.172 | 708.204 | 44,47 | 55,53 |

| Ano | Rendas de Operações de Crédito | Despesa de <i>Del credere</i> | Receitas de Operações de Crédito | <i>Del credere</i> /Renda de OC (%) | Receitas de OC/Rendas de OC (%) |
|-------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 2017 | 1.317.746 | 587.061 | 730.685 | 44,55 | 55,45 |
| 2018 | 1.322.613 | 603.215 | 719.398 | 45,61 | 54,39 |
| 2019 | 1.352.847 | 653.349 | 699.498 | 48,29 | 51,71 |
| Média | 958.654 | 404.544 | 554.111 | 40,70 | 59,30 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Gráfico 42: *Del Credere* e Receita padronizada de Operações - FNO (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Acrescentando o *del credere* às receitas da DRE, o que passou a ser chamado de receita total para fins de resultado (ver quadro a seguir), a participação média anual do *del credere* cai para 28,06%, mas, ainda, indica ser um valor significativo.

Pelo lado da despesa total, no qual passa a incluir o *del credere* no total da despesa do DRE, a participação do *del credere* ficou em torno de 28,55%, valor médio para o período de 2008 a 2019, o que também se mostra considerável.

Tabela 34: Relações do *Del Credere* com Receitas e Despesas do FNO

| Ano | Rendas de OC | Receita Total* | Despesa Total** | <i>Del credere</i> | lucro/prejuízo | <i>Del credere</i> /Rendas de OC % | <i>Del credere</i> /Receita total % | <i>Del credere</i> /Despesas Total % | Patrimônio Líquido | ROE (%) |
|------|--------------|----------------|-----------------|--------------------|----------------|------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|--------------------|---------|
| 2008 | 551.096 | 975.421 | 875.690 | 166.106 | 99.731 | 30,14 | 17,03 | 18,97 | 8.893.208 | 1,12 |
| 2009 | 582.126 | 819.058 | 829.010 | 203.566 | -9.963 | 34,97 | 24,85 | 24,56 | 10.146.258 | -0,10 |
| 2010 | 662.933 | 917.883 | 919.590 | 238.473 | -1.712 | 35,97 | 25,98 | 25,93 | 11.505.851 | -0,01 |
| 2011 | 734.660 | 1.056.666 | 1.002.144 | 268.999 | 54.523 | 36,62 | 25,46 | 26,84 | 13.237.241 | 0,41 |
| 2012 | 799.891 | 1.120.943 | 1.110.174 | 298.729 | 10.769 | 37,35 | 26,65 | 26,91 | 14.974.838 | 0,07 |
| 2013 | 827.277 | 1.210.441 | 1.258.914 | 343.202 | -48.474 | 41,49 | 28,35 | 27,26 | 16.787.978 | -0,29 |
| 2014 | 947.723 | 1.491.668 | 1.475.827 | 415.649 | 15.840 | 43,86 | 27,86 | 28,16 | 18.830.080 | 0,08 |
| 2015 | 1.129.565 | 1.527.964 | 1.664.784 | 509.005 | -136.821 | 45,06 | 33,31 | 30,57 | 20.824.853 | -0,66 |
| 2016 | 1.275.376 | 1.621.397 | 1.608.009 | 567.172 | 13.385 | 44,47 | 34,98 | 35,27 | 23.276.987 | 0,06 |

| Ano | Rendas de OC | Receita Total* | Despesa Total** | <i>Del credere</i> | lucro/prejuízo | <i>Del credere</i> /Rendas de OC % | <i>Del credere</i> /Receita total % | <i>Del credere</i> /Despesas Total % | Patrimônio Líquido | ROE (%) |
|-------|--------------|----------------|-----------------|--------------------|----------------|------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|--------------------|---------|
| 2017 | 1.317.746 | 2.134.749 | 1.960.599 | 587.061 | 174.148 | 44,55 | 27,50 | 29,94 | 25.770.909 | 0,68 |
| 2018 | 1.322.613 | 1.900.352 | 1.813.402 | 603.215 | 86.947 | 45,61 | 31,74 | 33,26 | 28.351.372 | 0,31 |
| 2019 | 1.352.847 | 1.981.128 | 1.868.637 | 653.349 | 112.487 | 48,29 | 32,98 | 34,96 | 31.183.044 | 0,36 |
| Média | 958.654 | 1.396.473 | 1.365.565 | 404.544 | 30.905 | 40,70 | 28,06 | 28,55 | 18.648.552 | 0,17 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Notas:*Totaliza a receita do DRE+*Del credere*

** Totaliza as despesas do DRE+*Del Credere*

Portanto, no período de 2008 a 2019, o *del credere* (valor médio de R\$ 404.544 mil) impactou os resultados do FNO, que, na média, foi apenas ligeiramente positivo (valor médio de R\$ 28.109 mil), contribuindo para um retorno médio de apenas 0,17% sobre o patrimônio líquido, no período.

As rendas de operações de crédito do FCO até 2013 eram registradas nas demonstrações dos resultados pelo valor dos encargos recebidos líquido de *del credere*, expressando a mesma metodologia adotada pelo FNE e FNO, apesar do FNE deduzir outras rubricas, como bônus de adimplência. A partir de 2014, as rendas de operações de crédito passam a expressar todo o recebimento dos encargos antes de deduzido o valor do *del credere*.

Para fins desse Relatório, segue-se, inicialmente, a mesma metodologia do FNE e FNO, em que são deduzidas as despesas de *del credere*, obtendo-se as receitas de operações de crédito, o que não ocorre contabilmente no FCO, tendo em vista que, na sua DRE, há apenas a rubrica contábil rendas de operações de crédito.

Tabela 35: Rendas e Receitas de Operação de Crédito e *Del Credere* do FCO

| Ano | Rendas de Operações de Crédito* | <i>Del Credere</i> | Receitas de Operações de Crédito** | <i>Del credere</i> /Rendas Operação de Crédito (%) |
|-------|---------------------------------|--------------------|------------------------------------|--|
| 2008 | 648.187 | 420.156 | 228.031 | 64,82 |
| 2009 | 744.394 | 473.549 | 270.845 | 63,62 |
| 2010 | 847.667 | 556.965 | 290.702 | 65,71 |
| 2011 | 865.876 | 676.300 | 189.576 | 78,11 |
| 2012 | 995.020 | 808.313 | 186.707 | 81,24 |
| 2013 | 1.130.149 | 920.048 | 210.101 | 81,41 |
| 2014 | 1.244.838 | 1.034.585 | 210.253 | 83,11 |
| 2015 | 1.317.397 | 1.251.824 | 65.573 | 95,02 |
| 2016 | 1.341.983 | 1.285.541 | 56.442 | 95,79 |
| 2017 | 1.528.958 | 1.366.653 | 162.305 | 89,38 |
| 2018 | 1.933.096 | 1.625.570 | 307.526 | 84,09 |
| 2019 | 2.092.214 | 1.842.112 | 250.102 | 88,05 |
| Média | 1.224.148 | 1.021.801 | 202.347 | 80,86 |

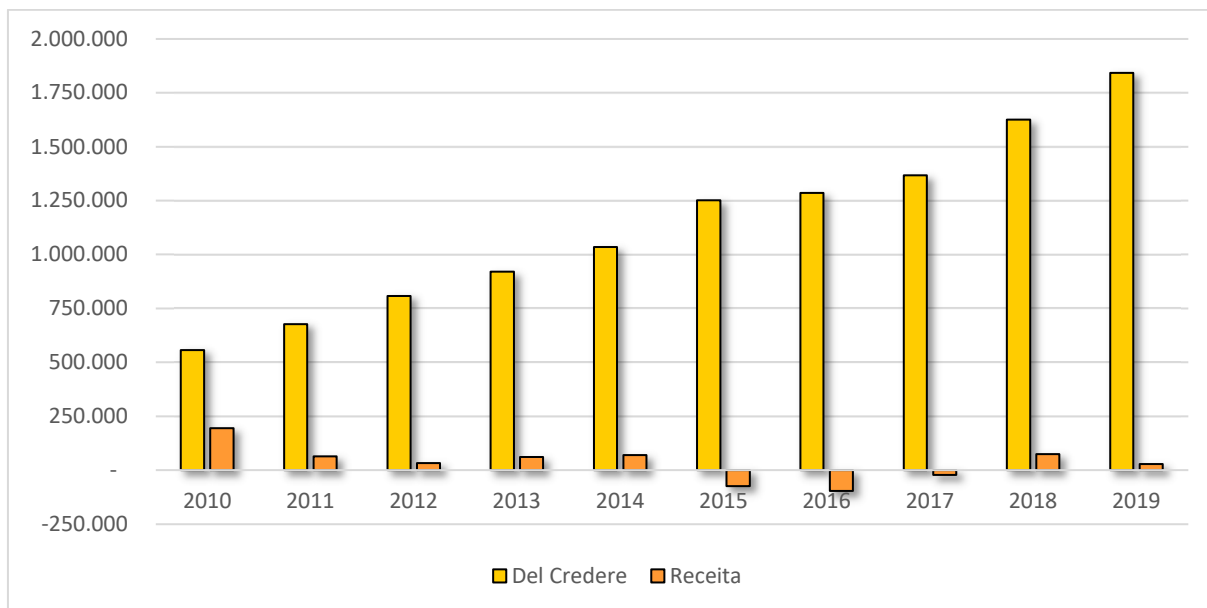
Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

Notas: *de 2008 a 2013 os valores dessa rubrica foram harmonizados e não batem com os valores constantes do DRE, pois nas demonstrações desse as rendas de operações de foram registradas líquidas de *del credere*.

**Essa rubrica foi criada para o FCO, pois ela não existe no DRE desse Fundo.

As rendas de operações de crédito participam com 90,80% das receitas do DRE, vindo em seguida as remunerações das disponibilidades com 8,34% e depois as receitas de renegociações com 0,86%. Portanto, as receitas advindas dos encargos financeiros das operações são bastante significativas com relação às receitas totais do DRE.

Gráfico 43: *Del Credere* e Receita padronizada de Operações - FCO (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

Tabela 36: Receitas DRE do FCO Adaptadas e Análise Vertical das Receitas Médias (R\$ mil)

| Ano | RECEITAS (+) | Renda de Operação de Crédito* | De Remuneração das Disponibilidades | Outras Receitas |
|-----------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------------|-----------------|
| 2008 | 802.225 | 648.187 | 154.038 | |
| 2009 | 810.988 | 744.394 | 66.594 | |
| 2010 | 977.060 | 847.667 | 129.393 | |
| 2011 | 987.002 | 865.876 | 91.316 | 29.810 |
| 2012 | 1.055.048 | 995.020 | 26.904 | 33.124 |
| 2013 | 1.175.117 | 1.130.149 | 38.519 | 6.449 |
| 2014 | 1.315.215 | 1.244.838 | 68.618 | 1.759 |
| 2015 | 1.433.957 | 1.317.397 | 84.789 | 511 |
| 2016 | 1.617.923 | 1.341.983 | 273.624 | 2.273 |
| 2017 | 1.846.733 | 1.528.958 | 289.994 | 27.781 |
| 2018 | 2.021.782 | 1.933.096 | 85.943 | 2.743 |
| 2019 | 2.134.483 | 2.092.214 | 40.897 | 1.372 |
| Média | 1.348.128 | 1.224.148 | 112.552 | 11.758 |
| AV da média (%) | 100,00 | 90,80 | 8,35 | 0,87 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

Notas: * Para o período de 2008 a 2013 foram acrescidas às despesas de *del credere* para harmonizar com o período de 2014 a 2019.

O *del credere* no FCO representou, em média para o período de 2010 a 2019, 80,86% das rendas de operações de crédito (receitas decorrentes dos encargos financeiros), no período 2008 a 2019, e praticamente absorveu as receitas oriundas dos encargos financeiros, que pouco contribuíram para os pagamentos das outras despesas e para geração de resultado positivo.

Pelo lado da despesa total, no qual passa a incluir o *del credere* (ver quadro a seguir), a participação do *del credere* ficou em torno de 81,5 %, valor médio para o período de 2010 a 2019, o que também indica um valor bastante considerável, que impacta negativamente os resultados do fundo.

Tabela 37: Despesas da DRE do FCO Adaptadas e Análise Vertical das Despesas Médias

| Ano | DESPEASAS (-) | DE PCLD | Com bônus de adimplência | <i>Del credere</i> | Outras despesas |
|--------------|---------------|---------|--------------------------|--------------------|-----------------|
| 2008 | 646.549 | 135.473 | 60.889 | 420.156 | 30.031 |
| 2009 | 601.835 | -71.202 | 125.560 | 473.549 | 73.928 |
| 2010 | 881.041 | 208.859 | 95.682 | 556.965 | 19.535 |
| 2011 | 829.185 | 15.325 | 126.421 | 676.300 | 11.139 |
| 2012 | 1.034.385 | 71.435 | 154.578 | 808.313 | 59 |
| 2013 | 1.114.685 | 39.418 | 149.458 | 920.048 | 5.761 |
| 2014 | 1.369.074 | 116.292 | 140.862 | 1.034.585 | 77.335 |
| 2015 | 1.471.551 | 19.309 | 139.973 | 1.251.824 | 60.445 |
| 2016 | 1.508.599 | 40.395 | 153.526 | 1.285.541 | 34.555 |
| 2017 | 1.594.842 | 22.428 | 184.476 | 1.366.653 | 22.428 |
| 2018 | 1.897.256 | 17.344 | 232.649 | 1.625.579 | 26.386 |
| 2019 | 2.104.600 | 19.053 | 222.471 | 1.842.112 | 25.791 |
| Média | 1.254.467 | 52.844 | 148.879 | 1.021.802 | 32.283 |
| AV Média (%) | 100,00 | 4,21 | 11,87 | 81,45 | 2,57 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

Nota: Inseriu-se o *del credere* nas contas do DRE para o período de 2008 a 2013 para fins de harmonizar com o período de 2014 a 2019.

Portanto, tratando-se de uma despesa significativa para o FCO, cuja participação anual média foi de 81,5%, tendo o valor médio anual atingido R\$ 1.021.802 mil, é plausível afirmar que o *del credere* impactou desfavoravelmente os resultados do FCO no período, que, embora tenha gerado um lucro anual médio positivo de R\$ 94.225 milhões, teve um retorno médio anual sobre o patrimônio líquido médio anual de apenas 0,58%.

Tabela 38: Resultados do FCO no período 2008 a 2019 (R\$ mil)

| Ano | Lucro | Patrimônio Líquido | ROE (%) |
|-------|---------|--------------------|---------|
| 2008 | 155.676 | 10.223.829 | 1,52 |
| 2009 | 209.153 | 11.666.877 | 1,79 |
| 2010 | 96.019 | 13.153.319 | 0,73 |
| 2011 | 164.573 | 15.074.520 | 1,09 |
| 2012 | 20.663 | 16.612.320 | 0,12 |
| 2013 | 60.439 | 18.534.373 | 0,33 |
| 2014 | -53.859 | 20.516.129 | -0,26 |
| 2015 | -37.594 | 22.616.161 | -0,17 |
| 2016 | 109.324 | 25.148.887 | 0,43 |
| 2017 | 251.891 | 27.720.551 | 0,91 |
| 2018 | 124.526 | 30.338.593 | 0,41 |
| 2019 | 29.883 | 33.087.661 | 0,09 |
| Média | 94.225 | 20.391.102 | 0,58 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

O baixo retorno sobre o patrimônio líquido limita o seu crescimento, bem como o volume disponível para fins de financiamento dos setores produtivos da região.

Em termos de valores nominais, o patrimônio líquido cresceu R\$ 24.329 mil entre 2008 e 2019, o que ficou um pouco acima do total de recursos repassados pela STN no mesmo período, que foi de R\$ 23.329 mil, reforçando a assertiva de que o baixo resultado médio anual do FCO tem pouco contribuído para a sustentabilidade do fundo.

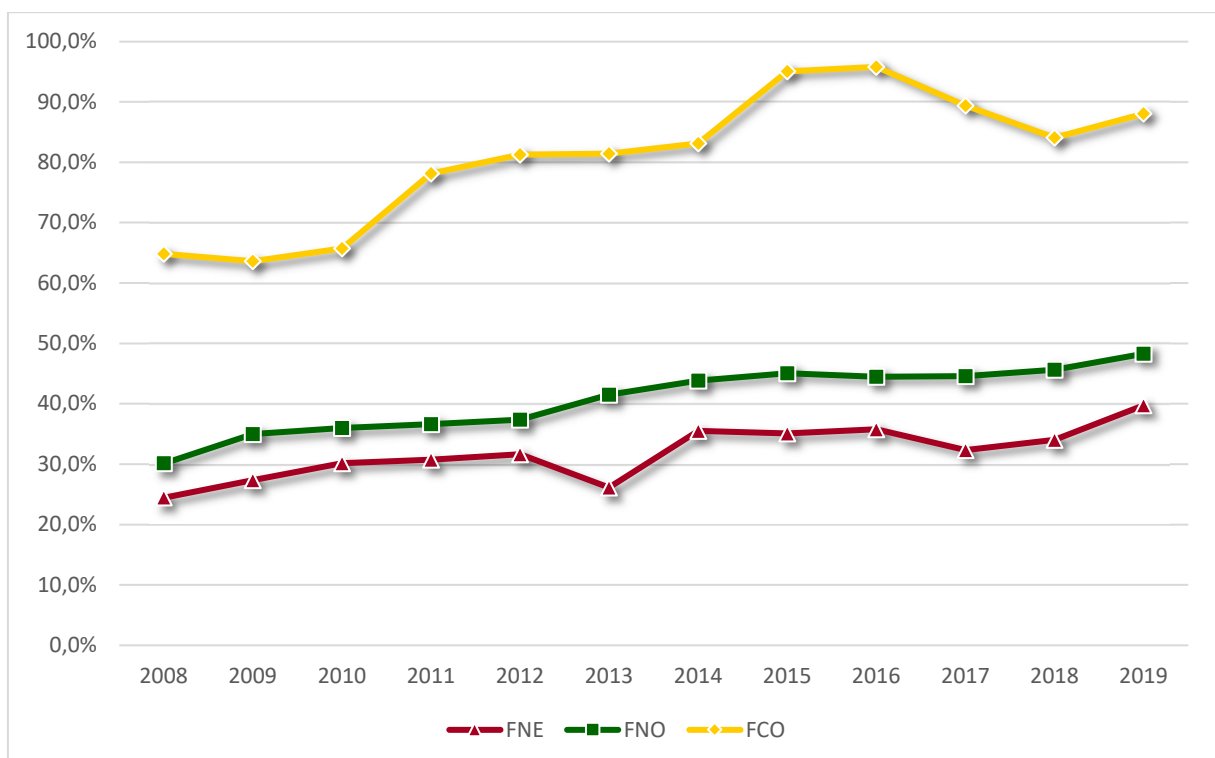
Quadro 17: Patrimônio Líquido e Transferências da União do FCO

| Ano | Patrimônio Líquido (R\$ mil) | Repasso Anual da STN (R\$ mil) |
|------|------------------------------|--------------------------------|
| 2008 | 10.223.829 | 1.310.452 |
| 2009 | 11.666.877 | 1.233.895 |
| 2010 | 13.153.319 | 1.390.423 |
| 2011 | 15.074.520 | 1.676.867 |
| 2012 | 16.612.320 | 1.726.828 |
| 2013 | 18.534.373 | 1.861.614 |
| 2014 | 20.516.129 | 2.026.261 |
| 2015 | 22.616.161 | 2.131.594 |
| 2016 | 25.148.887 | 2.438.887 |
| 2017 | 27.720.551 | 2.319.773 |
| 2018 | 30.338.593 | 2.493.516 |
| 2019 | 33.087.661 | 2.719.185 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

Ao longo do período analisado, verifica-se uma clara tendência de crescimento tanto absoluto quanto relativo do *del credere* em relação às rendas de operações de crédito. No próximo gráfico, apresenta-se a evolução da razão entre *del credere* e rendas de operações dos três FCF:

Gráfico 44: Del Credere / Rendas de Operações dos Fundos Constitucionais (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

Em que pese as relações *del credere*/despesa total e *del credere*/rendas de OC do FCO estarem em um patamar bem acima que os do FNE e FNO, principalmente em vista da taxa de *del credere* ser o dobro no caso do FCO, a situação deste último é um pouco melhor que a dos outros fundos constitucionais no que concerne a retorno patrimonial, a resultados anuais positivos e à absorção dos repasses, com se verifica no quadro a seguir:

Quadro 18: Comparação de Resultados Selecionados

| Especificação | FNE | FNO | FCO |
|--|--------|--------|--------|
| DC/Rendas de OC | 31,92% | 40,70% | 80,86% |
| DC/Despesas Totais | 23,44% | 28,55% | 81,45% |
| Quantidade de exercícios com prejuízo | 8 | 4 | 2 |
| ROE | -0,55% | 0,17% | 0,58% |
| (PL2019-PL2008)/Σ repasses STN 2008 a 2019 | 0,96 | 1,01 | 1,04 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

O impacto das despesas com *del credere* decorrem do desbalanceamento entre os valores pagos pelos fundos aos bancos, que se mostram muito superiores às despesas dos bancos com os riscos assumidos nas operações de crédito.

Essas despesas podem ser avaliadas tanto pela ótica das provisões, quanto pelos ressarcimentos feitos pelos bancos aos fundos, relativos à parcela de risco assumida nas operações inadimplidas.

Assim, o valor dessa comissão deve ser compatível com as provisões, que é correlacionada diretamente com a inadimplência, realizadas pelo banco operador do fundo, no que tange às operações em que os riscos foram assumidos.

Em que pese não haver casamento entre as regras de provisão e baixa para prejuízo da Resolução CMN 2682/99 e da Portaria Interministerial nº 11/2005, visto que são normas diferentes que exigem tempos distintos, é razoável assumir que, ao longo de alguns anos, o valor provisionado seja próximo ao montante pago de *del credere*, pois, de outra forma, estaria havendo algum ganho para uma das instituições em detrimento da outra, visto que nesse instrumento não há objetivo de lucro ou prejuízo, mas apenas cobertura dos riscos assumidos³⁵.

As despesas de *del credere* do FNE pagas ao BNB são deduzidas das rendas de operações de crédito, proveniente do pagamento dos encargos financeiros, sendo que, no período de 2008 a 2019, representou, em média, 31,9% dessas rendas, conforme se verifica no quadro a seguir:

Tabela 39: Del Credere e Rendas de Operações de Crédito do FNE (R\$ mil)

| Ano | Rendas de OC | <i>Del credere</i> | <i>Del credere</i> /Rendas de OC (%) |
|------|--------------|--------------------|--------------------------------------|
| 2008 | 1.687.006 | 412.981 | 24,48 |
| 2009 | 2.040.122 | 558.397 | 27,37 |
| 2010 | 2.303.018 | 694.117 | 30,14 |
| 2011 | 2.688.419 | 826.552 | 30,74 |
| 2012 | 2.929.492 | 926.781 | 31,64 |
| 2013 | 2.953.939 | 771.876 | 26,13 |
| 2014 | 3.060.646 | 1.087.522 | 35,53 |
| 2015 | 3.450.816 | 1.210.355 | 35,07 |

³⁵ É comum no mercado financeiro de financiamento de crédito direcionado por meio de repasse entre instituições que o *del credere* seja composto não só pelo risco assumido, mas cubra também custos administrativos e permita ganhos para a instituição intermediária da operação. Contudo, há um valor limite para o *del credere* estipulado pelo repassador, e ele é negociado livremente entre o tomador final e a instituição intermediária à luz do risco de crédito avaliado.

| Ano | Rendas de OC | <i>Del credere</i> | <i>Del credere</i> /Rendas de OC (%) |
|-------|--------------|--------------------|--------------------------------------|
| 2016 | 3.514.983 | 1.258.102 | 35,79 |
| 2017 | 3.981.344 | 1.286.615 | 32,32 |
| 2018 | 4.010.463 | 1.364.132 | 34,01 |
| 2019 | 4.049.557 | 1.610.028 | 39,76 |
| Média | 3.055.817 | 1.000.622 | 31,92 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Compararam-se as trajetórias dos valores da provisão do BNB e dos valores recebidos como *del credere* no período de 2008 a 2019 para verificar se o *del credere* definido nos normativos do FNE está adequado à luz da assunção do risco pelo Banco. O quadro e o gráfico, a seguir, tratam do comportamento dos recebimentos de *del credere* anual pelo banco e a sua provisão para inadimplência pela regra do CMN:

Tabela 40: *Del Credere*, Provisão do BNB, Ressarcimento ao FNE 2008 a 2019 (R\$ mil)

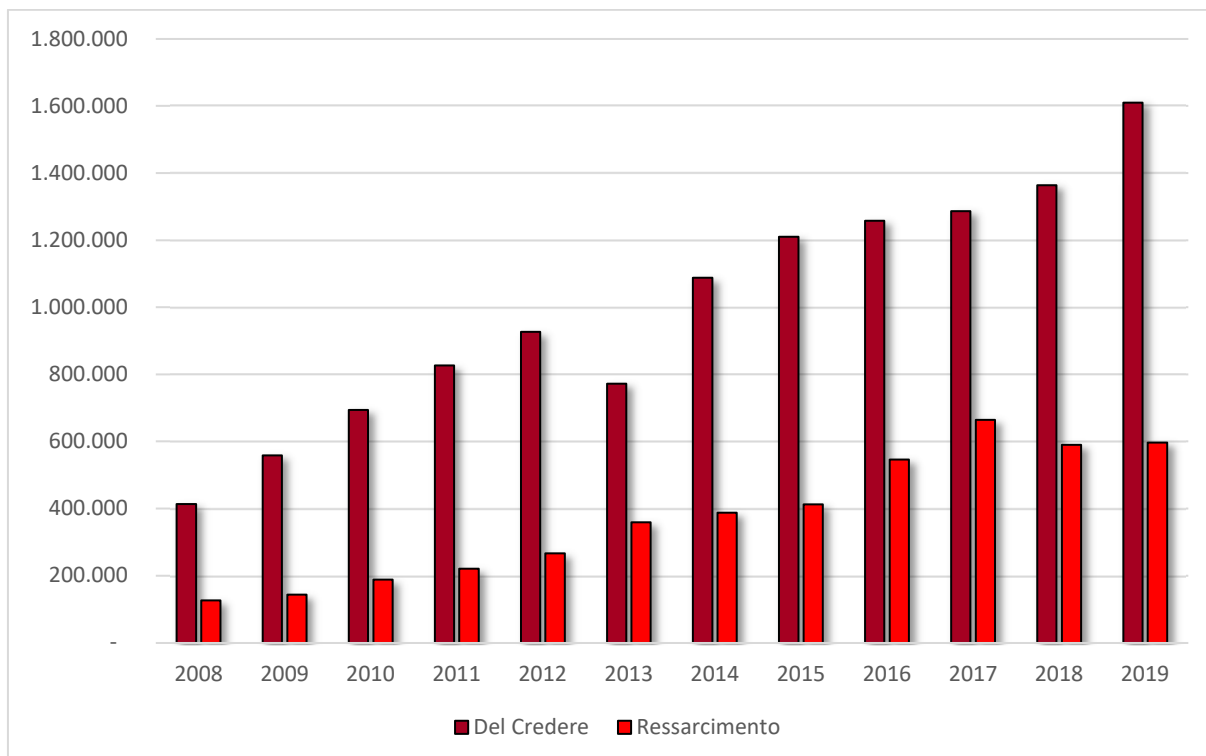
| Ano | Provisão Líquida BNB (Riscos do FNE)* | <i>Del credere</i> | Ressarcimento | <i>Del credere</i> / Provisão (%) | <i>Del credere</i> / Ressarcimento (%) |
|-------|---------------------------------------|--------------------|---------------|-----------------------------------|--|
| 2008 | 295.495 | 409.389 | 126.440 | 138,54 | 323,78 |
| 2009 | 282.214 | 554.509 | 142.955 | 196,49 | 387,89 |
| 2010 | 409.232 | 690.226 | 187.738 | 168,66 | 367,65 |
| 2011 | 429.782 | 822.771 | 220.721 | 191,44 | 372,77 |
| 2012 | 699.670 | 923.020 | 266.408 | 131,92 | 346,47 |
| 2013 | 560.932 | 768.287 | 358.817 | 136,97 | 214,12 |
| 2014 | 428.297 | 1.083.978 | 387.388 | 253,09 | 279,82 |
| 2015 | 1.141.764 | 1.206.890 | 412.039 | 105,70 | 292,91 |
| 2016 | 969.562 | 1.254.708 | 545.677 | 129,41 | 229,94 |
| 2017 | 520.264 | 1.283.268 | 664.613 | 246,66 | 193,08 |
| 2018 | 497.465 | 1.361.113 | 581.601 | 273,61 | 234,03 |
| 2019 | 361.557 | 1.607.175 | 589.145 | 444,51 | 272,80 |
| Média | 549.686 | 997.111 | 373.629 | 201,42 | 292,94 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Observa-se que os recebimentos de *del credere* sempre foram maiores que as despesas de provisão do Banco, em média anual de 101,42% maior, para o período de 2008 a 2019, sinalizando que a taxa cobrada de 3% é excessiva e possibilita ganhos incompatíveis com o risco assumido nas operações de crédito do FNE. Além disso, a trajetória vem crescendo de forma considerável a partir de 2016, sendo que atingiu uma relação *del credere* /provisão de mais de quatro vezes em 2019.

A relação *del credere* e ressarcimento se comporta em um patamar ainda maior, com uma média anual de 192,94% acima. Pelo Gráfico, verifica-se que, a partir de 2017, a trajetória da relação *del credere*/ressarcimento voltou a subir, sendo que, em 2019, o *del credere* atingiu 172,80% acima do ressarcimento. Esse resultado decorre da política de prejuizamento/ressarcimento definido pela Portaria MI/MF nº 11/2011, na qual determina que deverá ser realizada por parcela do crédito vencido acima de 360 dias.

Gráfico 45: *Del Credere* e Ressarcimento - FNE (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE.

Por fim, pela metodologia utilizada acima, é plausível afirmar que a remuneração do BNB por *del credere* não é compatível com os riscos assumidos na contratação das operações de créditos do FNE, visto que o *del credere* pago pelo FNE é consideravelmente superior ao valor provisionado pelo Banco para fazer face aos riscos decorrentes da contratação, ocorrendo o mesmo com os ressarcimentos anuais. Além disso, a forma de devolução dos créditos prejudizados é muito desfavorável ao FNE, visto que as suas rendas de operações de crédito já são baixas em vista dos encargos financeiros serem subsidiados.

As despesas de *del credere* do FNO, que se constitui de 3% sobre o saldo da carteira ajustada, pagas ao BASA são deduzidas das rendas de operações de crédito, encargos financeiros, sendo que no período de 2008 a 2019 representou 31,92%, média anual, dessas rendas, conforme se verifica no quadro a seguir:

Tabela 41: Rendas de Operações de Crédito e *Del Credere* do FNO (R\$ mil)

| Ano | Rendas de OC | <i>Del credere</i> | <i>Del credere</i> /Rendas de OC (%) |
|------|--------------|--------------------|--------------------------------------|
| 2008 | 551.096 | 166.106 | 30,14 |
| 2009 | 582.126 | 203.566 | 34,97 |
| 2010 | 662.933 | 238.473 | 35,97 |
| 2011 | 734.660 | 268.999 | 36,62 |
| 2012 | 799.891 | 298.729 | 37,35 |
| 2013 | 827.277 | 343.202 | 41,49 |
| 2014 | 947.723 | 415.649 | 43,86 |
| 2015 | 1.129.565 | 509.005 | 45,06 |
| 2016 | 1.275.376 | 567.172 | 44,47 |
| 2017 | 1.317.746 | 587.061 | 44,55 |
| 2018 | 1.322.613 | 603.215 | 45,61 |

| Ano | Rendas de OC | <i>Del credere</i> | <i>Del credere</i> /Rendas de OC (%) |
|-------|--------------|--------------------|--------------------------------------|
| 2019 | 1.352.847 | 653.349 | 48,29 |
| Média | 958.654 | 404.544 | 40,70 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

O comportamento dos recebimentos de *del credere* pelo banco e a sua provisão para inadimplência pela regra do CMN podem ser visualizados no quadro e no gráfico a seguir:

Tabela 42: *Del Credere* e Provisão do BASA para o FNO (R\$ mil)

| Ano | Provisão BASA (Riscos Compartilhado FNO) | <i>Del credere</i> | Ressarcimento ao FNE | <i>Del credere</i> /Provisão (%) | <i>Del credere</i> /Ressarcimento (%) |
|-------|--|--------------------|----------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| 2008 | 120.169 | 166.106 | 40.391 | 138,23 | 411,25 |
| 2009 | 198.443 | 203.566 | 75.597 | 102,58 | 269,28 |
| 2010 | 213.209 | 238.473 | 123.610 | 111,85 | 192,92 |
| 2011 | 222.847 | 268.999 | 137.597 | 120,71 | 195,50 |
| 2012 | 144.363 | 298.729 | 168.140 | 206,93 | 177,67 |
| 2013 | 248.176 | 343.202 | 173.504 | 138,29 | 197,81 |
| 2014 | 251.827 | 415.649 | 200.492 | 165,05 | 207,31 |
| 2015 | 284.648 | 509.005 | 192.905 | 178,82 | 263,86 |
| 2016 | 502.075 | 567.172 | 186.815 | 112,97 | 303,60 |
| 2017 | 401.126 | 587.061 | 232.916 | 146,35 | 252,05 |
| 2018 | 414.760 | 603.215 | 270.110 | 145,44 | 223,32 |
| 2019 | 417.390 | 653.349 | 268.252 | 156,53 | 243,56 |
| Média | 284.919 | 404.544 | 172.527 | 143,65 | 244,84 |

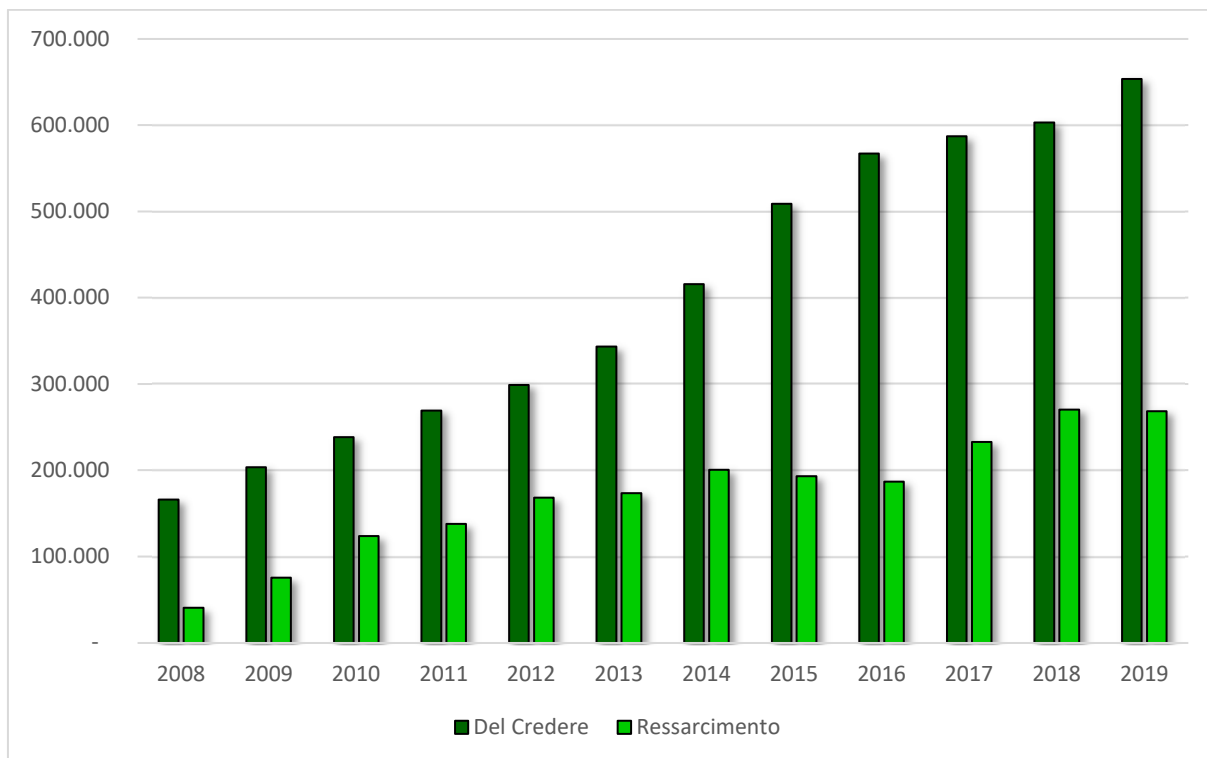
Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Nota: *a provisão líquida BASA foi extraída do DFC e das notas explicativas do BASA.

Como se verifica, os recebimentos de *del credere* são crescentes e sempre foram maiores que as despesas de provisão do Banco, sinalizando que a taxa cobrada de 3% é excessiva e possibilita ganhos ao banco que na média do período foram incompatíveis com o risco assumido nas operações de crédito do FNO, em torno de 43,65%. Destaca-se que em 2019 a diferença foi em torno de 57%, apesar de 2012, maior pico da trajetória, 2014 e 2015 terem sido maiores.

A relação *del credere* e ressarcimento se comporta em um patamar bem superior, com relação média de 145%, tendo atingido 144% em 2019, o que mostra que os valores retornados em vista do risco compartilhado não vêm sendo compatíveis com o *del credere* pago pelo FNO ao BASA.

Gráfico 46: Del Credere e Ressarcimento - FNO (R\$ mil)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

A taxa de *del credere* cobrada ao FCO em vista da assunção integral do risco pelo BB consiste de 6% sobre a carteira ajustada.

Ressalta-se que, no caso específico do FCO, a taxa de 6% do *del credere* embute, além do risco assumido pelo Banco, um valor para cobrir os custos de administração dos recursos do fundo, tendo em vista que o Banco do Brasil não recebe taxa de administração, como ocorre nos outros dois fundos constitucionais em consequência da forma da assunção dos riscos. É importante frisar que essa confusão entre taxa de administração e *del credere* é prejudicial para a transparência dos custos de operação do FCO e tem o potencial de gerar incentivos ineficientes.

Assim, o efeito das despesas de *del credere* do FCO com relação às rendas de operações de crédito representou 80,86% em média, para o período de 2008 a 2019, conforme se verifica no quadro a seguir:

Tabela 43: Rendas de Operações de crédito e *Del Credere* (R\$ mil)

| Ano | Rendas de Operações de Crédito* | <i>Del Credere</i> | <i>Del credere</i> / Rendas Operação de Crédito (%) |
|------|---------------------------------|--------------------|---|
| 2008 | 648.187 | 420.156 | 64,82 |
| 2009 | 744.394 | 473.549 | 63,62 |
| 2010 | 847.667 | 556.965 | 65,71 |
| 2011 | 865.876 | 676.300 | 78,11 |
| 2012 | 995.020 | 808.313 | 81,24 |
| 2013 | 1.130.149 | 920.048 | 81,41 |
| 2014 | 1.244.838 | 1.034.585 | 83,11 |
| 2015 | 1.317.397 | 1.251.824 | 95,02 |
| 2016 | 1.341.983 | 1.285.541 | 95,79 |
| 2017 | 1.528.958 | 1.366.653 | 89,38 |

| Ano | Rendas de Operações de Crédito* | <i>Del Credere</i> | <i>Del credere</i> / Rendas Operação de Crédito (%) |
|-------|---------------------------------|--------------------|---|
| 2018 | 1.933.096 | 1.625.570 | 84,09 |
| 2019 | 2.092.214 | 1.842.112 | 88,05 |
| Média | 1.224.148 | 1.021.801 | 80,86 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

*No período de 2008 a 2013 foram acrescidas as receitas de operações de crédito às rendas de operações de crédito, para fins de padronizar com o período de 2014 a 2019.

O quadro e o gráfico, a seguir, apresentam o comportamento dos recebimentos de *del credere* anual pelo banco e o ressarcimento realizado pelo banco em decorrência das perdas pela regra da Resolução 2682/99 do CMN, visto que o Banco do Brasil somente tem registro disponível dos valores das suas provisões, para fazer frente ao risco do FCO, para o período de 2016 a 2019:

Tabela 44: *Del Credere* e Ressarcimento ao FCO (R\$ mil)

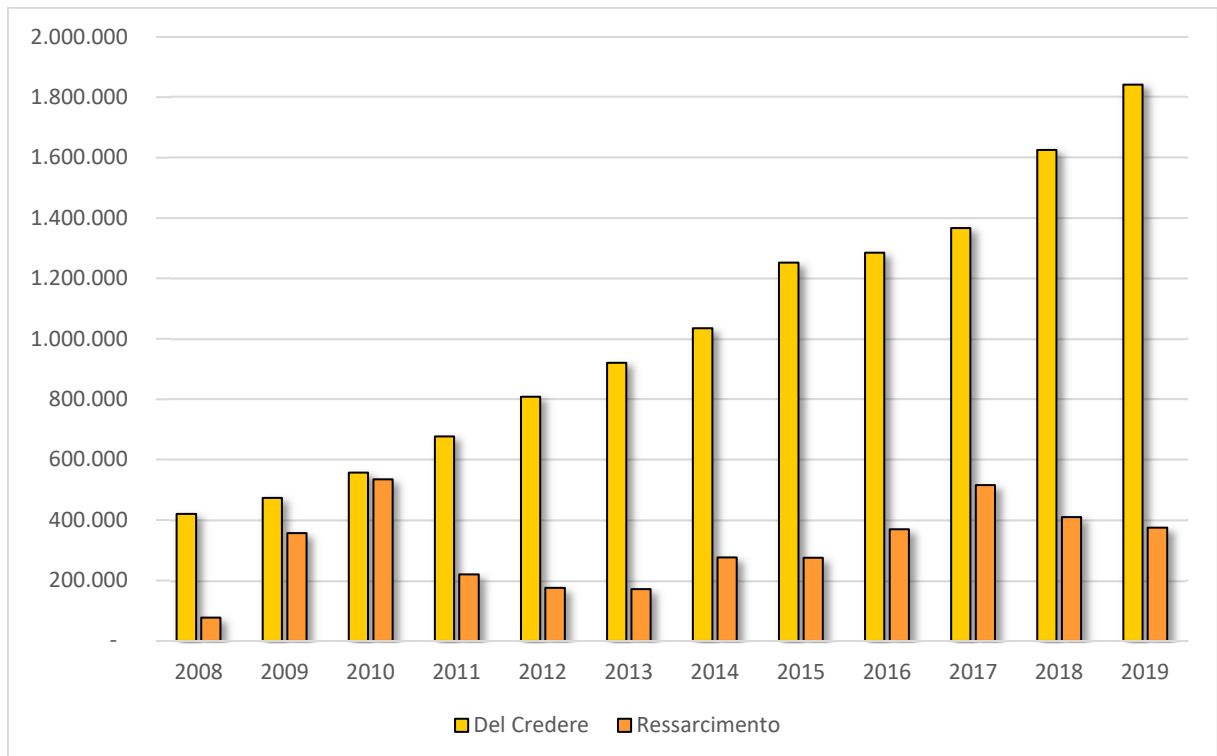
| Ano | Ressarcimento do BB ao FCO | <i>Del credere</i> | <i>Del credere</i> /Ressarcimento do BB (%) |
|-------|----------------------------|--------------------|---|
| 2008 | 76.962 | 420.156 | 545,93 |
| 2009 | 356.954 | 473.549 | 132,66 |
| 2010 | 534.798 | 556.965 | 104,14 |
| 2011 | 219.919 | 676.300 | 307,52 |
| 2012 | 175.549 | 808.313 | 460,45 |
| 2013 | 170.965 | 920.048 | 538,15 |
| 2014 | 275.525 | 1.034.585 | 375,5 |
| 2015 | 275.115 | 1.251.824 | 455,02 |
| 2016 | 368.729 | 1.285.541 | 348,64 |
| 2017 | 515.429 | 1.366.653 | 265,15 |
| 2018 | 409.608 | 1.625.570 | 396,86 |
| 2019 | 374.723 | 1.842.112 | 491,59 |
| Média | 312.856 | 1.021.801 | 368,47 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

Nota: *Valor extraído da DFC do FCO, rubrica: Perdas – Risco Banco do Brasil.

Como se verifica, os recebimentos de *del credere* são crescentes e sempre foram maiores que os ressarcimentos do banco ao FCO, sinalizando que a taxa cobrada de 6% se mostra excessiva, exceto em 2010, e possibilita ganhos ao banco, os quais, na média do período foram incompatíveis com o risco assumido nas operações de crédito do FCO, em média de 268,47%. A maior diferença foi em 2019 que atingiu 391,59%.

Gráfico 47: *Del Credere* e Ressarcimento - FCO (R\$ mil)



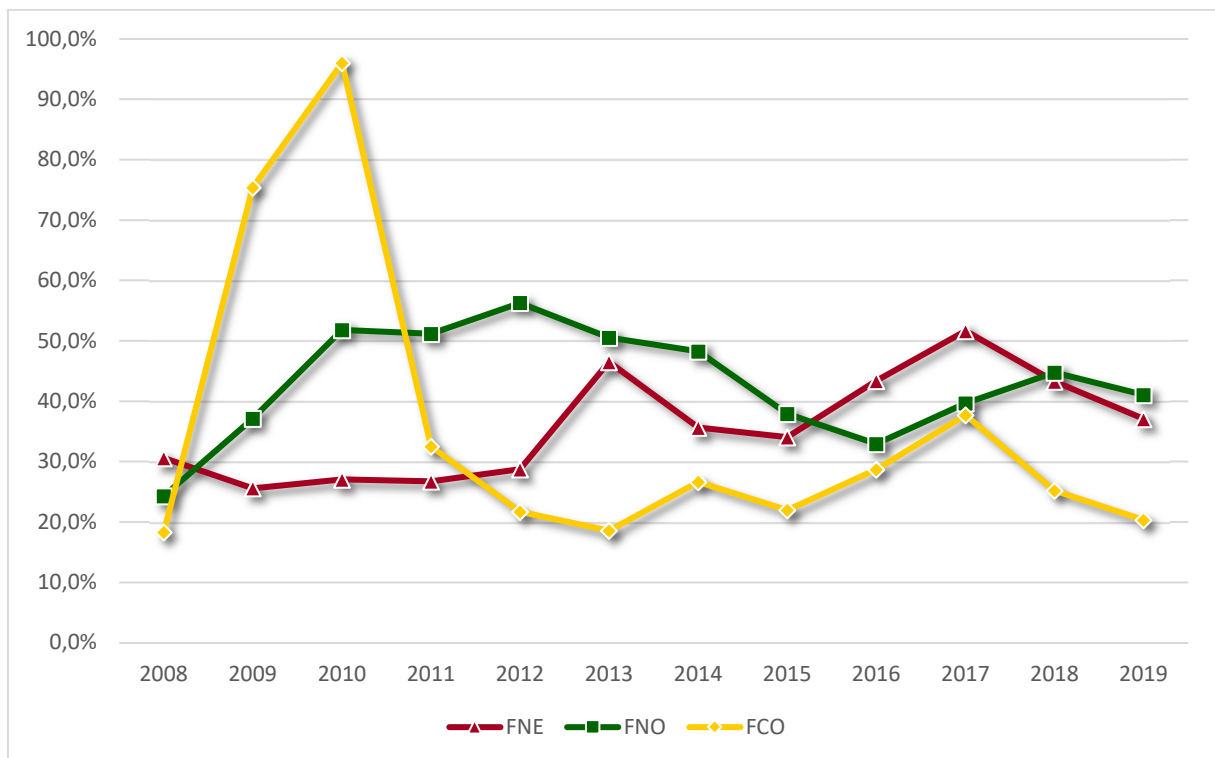
Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

A diferença média de mais de duas vezes e meia indica que facilmente se compensam os riscos assumidos pelo banco, bem como há uma grande margem para cobrir os custos de operacionalização do fundo, compensando o não recebimento da taxa de administração.

Assim, uma redução do percentual do *del credere* seria adequado para compatibilizar a relação com o ressarcimento realizado pelo banco para fins de risco e operacionalização dos repasses recebidos e direcionados para as operações de crédito, permitindo ainda alguma folga econômica/financeira.

No próximo gráfico, está resumida a evolução da razão *ressarcimento/del credere* para os três FC, durante o período analisado:

Gráfico 48: Ressarcimento / *Del Credere* dos Fundos Constitucionais (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras dos Fundos Constitucionais.

Logo, resta evidente a necessidade de revisão da metodologia de definição do *del credere*, a fim de buscar maior equilíbrio entre os valores pagos às instituições financeiras e os riscos das carteiras de crédito. No total, ao longo dos quinze anos analisados, o *del credere* pago superou os valores ressarcidos em mais de R\$ 20 bilhões.

Impende registrar que, além do risco de crédito, deve-se avaliar a necessidade de considerar as despesas dos bancos com pagamento de tributos e custos de capital para fins de definição do *del credere*.

4.10 Avaliação da inadimplência das carteiras de crédito e perdas

Inadimplência é a “*falta de cumprimento de uma obrigação*”³⁶. Todavia, não há consenso pleno acerca de uma definição operacional para fins de avaliação de risco de crédito, em face da influência dos objetivos conflitantes de cada analista ou instituição³⁷.

No âmbito do Sistema Financeiro Nacional, o principal indicador é o Índice de Inadimplência por Exposição (IIE) utilizado pelo Banco Central do Brasil, que compila e publica estatísticas monetárias e financeiras segundo a legislação em vigor, em particular a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e Resoluções do Conselho Monetário Nacional que ordenam a geração e divulgação de dados e informações.

O IIE expressa o percentual da carteira de crédito do Sistema Financeiro Nacional com operações que tenham uma ou mais parcelas em atraso superior a 90 dias, considerando o arrasto das parcelas a

³⁶ HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

³⁷ ANNIBAL, Clodoaldo Aparecido. **Inadimplência do Setor Bancário Brasileiro: uma avaliação de suas medidas**. Trabalhos para Discussão. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

vencer. Isto é, na ocorrência de atraso de uma dada parcela, todo o saldo devedor da operação é classificado na faixa de atraso correspondente, mesmo que existam parcelas ainda não vencidas³⁸.

O índice é calculado e divulgado com periodicidade mensal e as séries temporais, iniciadas em 01.03.2011, estão disponíveis na rede mundial de computadores, podendo ser acessadas de forma fácil e transparente pelos agentes econômicos e sociedade em geral³⁹.

Além de divulgar um indicador para a carteira de crédito total, o Banco Central também divulga índices específicos por tipo de credor (pessoa física ou jurídica), setor econômico, modalidade de crédito, natureza do crédito (livre ou direcionado), tipo de taxa (reguladas ou de mercado).

A título ilustrativo, apresenta-se, no quadro a seguir, a relação das séries referentes aos créditos direcionados:

Quadro 19: Séries Temporais de inadimplência referentes aos créditos direcionados

| Código | Nome Abreviado | Unidade |
|--------|--|---------|
| 21132 | Inadimplência da carteira – Total | % |
| 21133 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Total | % |
| 21134 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Crédito rural com taxas de mercado | % |
| 21135 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Crédito rural com taxas reguladas | % |
| 21136 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Crédito rural total | % |
| 21137 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Financiamento imobiliário com taxas de mercado | % |
| 21138 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Financiamento imobiliário com taxas reguladas | % |
| 21139 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Financiamento imobiliário total | % |
| 21140 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Capital de giro com recursos do BNDES | % |
| 21141 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Financiamento de investimentos com recursos do BNDES | % |
| 21142 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Financiamento agroindustrial com recursos do BNDES | % |
| 21143 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Financiamento com recursos do BNDES total | % |
| 21144 | Inadimplência da carteira – Pessoas jurídicas – Outros créditos direcionados | % |
| 21145 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Total | % |
| 21146 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Crédito rural com taxas de mercado | % |
| 21147 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Crédito rural com taxas reguladas | % |
| 21148 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Crédito rural total | % |
| 21149 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Financiamento imobiliário com taxas de mercado | % |
| 21150 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Financiamento imobiliário com taxas reguladas | % |
| 21151 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Financiamento imobiliário total | % |
| 21152 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Capital de giro com recursos do BNDES | % |
| 21153 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Financiamento de investimentos com recursos do BNDES | % |
| 21154 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Financiamento agroindustrial com recursos do BNDES | % |
| 21155 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Financiamento com recursos do BNDES total | % |
| 21156 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Microcrédito destinado a consumo | % |
| 21157 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Microcrédito destinado a microempreendedores | % |

³⁸ Documento 3050: Instrumentos de Preenchimento. Banco Central do Brasil. (<http://www.bcb.gov.br/fis/crc/ftp/Instru%C3%A7%C3%B5es%20de%20preenchimento%20-%20Documento%203050.pdf>)

³⁹ <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>

| Código | Nome Abreviado | Unidade |
|--------|--|---------|
| 21159 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Microcrédito total | % |
| 21160 | Inadimplência da carteira – Pessoas físicas – Outros créditos direcionados | % |

Fonte: <https://www3.bcb.gov.br/sgpspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>

Assim, é evidente a necessidade de as instituições financeiras, especialmente aquelas que gerenciam recursos públicos, divulgarem informações sobre inadimplência que sejam metodologicamente consistentes com os critérios adotados pelo Banco Central para o cálculo do IIE, permitindo comparações que sinalizem a qualidade da gestão da carteira de crédito.

No caso dos FCF do Nordeste e do Norte, o BNB e o BASA têm utilizado, ao longo dos anos, dois índices de inadimplência calculados de acordo com metodologias distintas.

Nos Relatórios de Resultados e Impactos desses fundos, os bancos divulgam um índice calculado a partir da razão entre o total das parcelas em atraso e o saldo total das aplicações, ou seja, o montante de valores considerados inadimplidos é formado somente pelas parcelas vencidas que estejam em atraso, desconsiderando as parcelas vincendas. Dito de outra forma, de acordo com essa metodologia, não há arrasto das parcelas a vencer, portanto, não se considera a exposição total da carteira.

Os Bancos calculam também um índice de inadimplência com base na metodologia de exposição. No entanto, este índice não vem sendo publicado pelos Bancos, que apenas informam mensalmente ao Ministério do Desenvolvimento Regional desde 2013. Neste caso, além dos valores atinentes às parcelas vencidas em atraso, são arrastados os valores das respectivas parcelas vincendas.

Em resumo, na Metodologia 1, a inadimplência é dada pelos valores das parcelas atrasadas já vencidas (valores vencidos), enquanto na Metodologia 2, a inadimplência reflete o valor integral dos saldos das operações em atraso, ou seja, a exposição da carteira (valores vencidos e vincendos).

Nenhum dos dois índices são comparáveis com o IEE divulgado pelo Banco Central, tendo em vista a diferença na formação do que se considera a carteira de crédito ativa.

O IIE é calculado tomando as carteiras ativas formadas de acordo com a Resolução CMN nº 2682, de 21.12.1999, segundo a qual as operações de crédito são integralmente baixadas para prejuízo (conta de compensação) quando atingem mais de 180 ou 360 dias na classificação de risco H. Neste cenário, a operação baixada para prejuízo deixa de integrar a carteira ativa e, portanto, não é considerada para fins de cálculo de inadimplência.

Contudo, no caso dos Fundos Constitucionais, a baixa para prejuízo das operações de crédito segue as regras definidas na Portaria Interministerial MI/MF nº 11/2005, segundo a qual, a operação deve der baixada por parcela, à medida que o atraso de cada parcela atinja 360 dias.

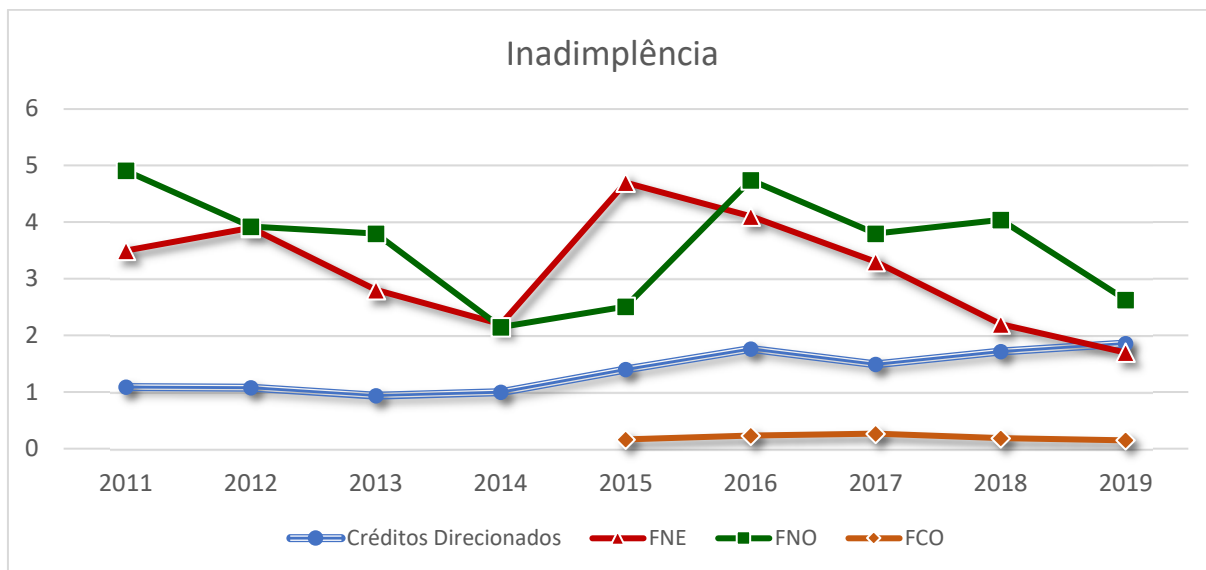
Desta forma, a operação é baixada para prejuízo parcialmente e, portanto, ainda que tenha parcelas em atraso, os valores vincendos e vencidos a menos de 360 dias justificam a manutenção da operação na carteira ativa, influenciando o cálculo da inadimplência.

Do exposto, verifica-se que o BNB e o BASA trabalham com dois índices de inadimplência que não apresentam comparabilidade com o principal indicador do mercado, o que compromete os acompanhamentos e as análises respeitantes à qualidade da gestão da carteira de crédito do FNE e do FNO.

Esse problema não acontece com o FCO, pois os recursos são repassados para o Banco do Brasil, que opera a carteira de acordo com as regras da Resolução CMN nº 2682/1999.

Para avaliar a inadimplência dos FCF de forma consistente, foi solicitado aos BA, que apresentassem os índices calculados de acordo com a mesma metodologia do IIE, cujos resultados estão no gráfico a seguir:

Gráfico 49: Inadimplência dos Fundos Constitucionais (%)

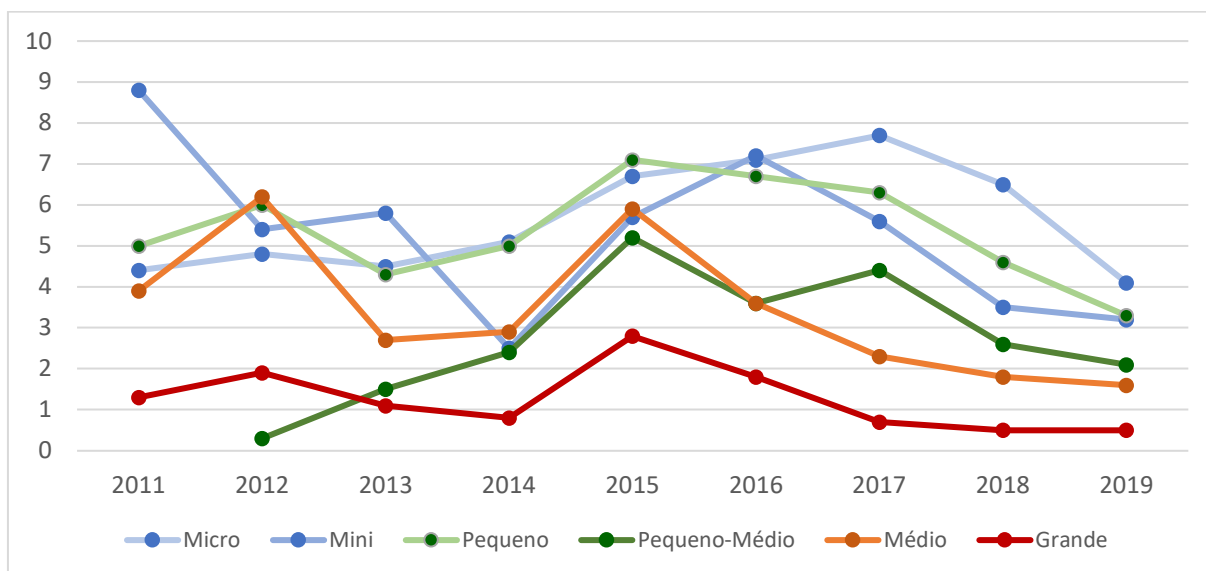


Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA, BB e BNB.

Verifica-se que o FNE e o FNO apresentam inadimplências sistematicamente acima da média dos recursos direcionados⁴⁰ para o período de 2011 a 2019, embora tenha havido uma certa convergência em anos recentes. Diferentemente, o FCO tem inadimplência bastante inferior, em que pese a série de dados fornecidas pelo BB seja menor, iniciando em 2015.

Releva atentar para o fato de que as inadimplências desses fundos apresentam comportamentos distintos a depender do recorte que for analisado. Pode-se, por exemplo, analisar a inadimplência por porte do tomador do crédito, conforme retratado nos dois gráficos a seguir:

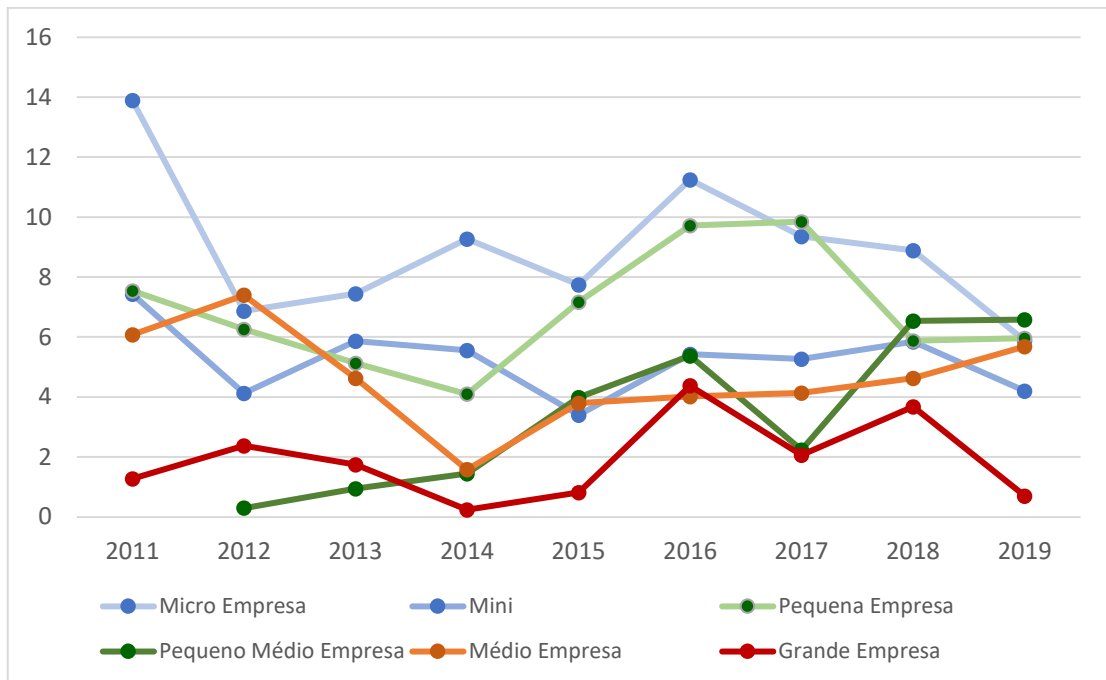
Gráfico 50: Inadimplência do FNE por porte do tomador (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA e BNB.

⁴⁰ Operações de crédito regulamentadas pelo CMN ou vinculadas a recursos orçamentários destinadas, basicamente, à produção e ao investimento de médio e longo prazos aos setores imobiliário, rural e de infraestrutura. As fontes de recursos são oriundas de parcelas das captações de depósitos à vista e de caderneta de poupança, além de fundos e programas públicos. (Fonte: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticasmonetariascredito/glossariocredito.pdf)

Gráfico 51: Inadimplência do FNO por porte do tomador (%)

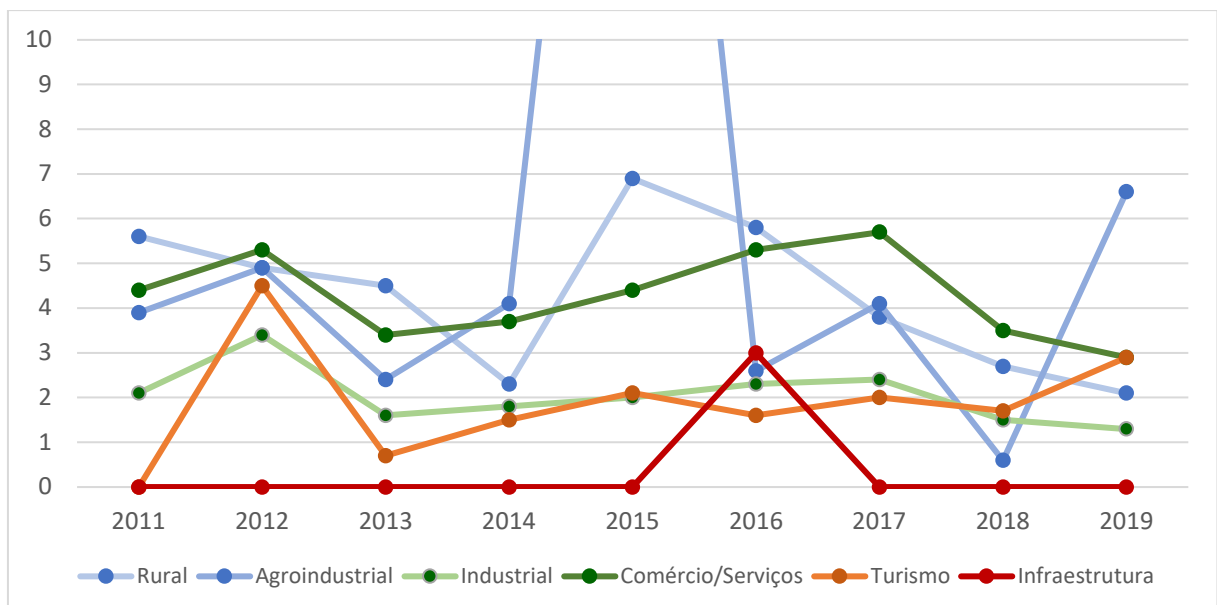


Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA e BNB.

Observa-se que, para os dois FCF, há uma clara tendência de a inadimplência ser menor para tomadores de maior porte e, inversamente, ser maior para tomadores de menor porte.

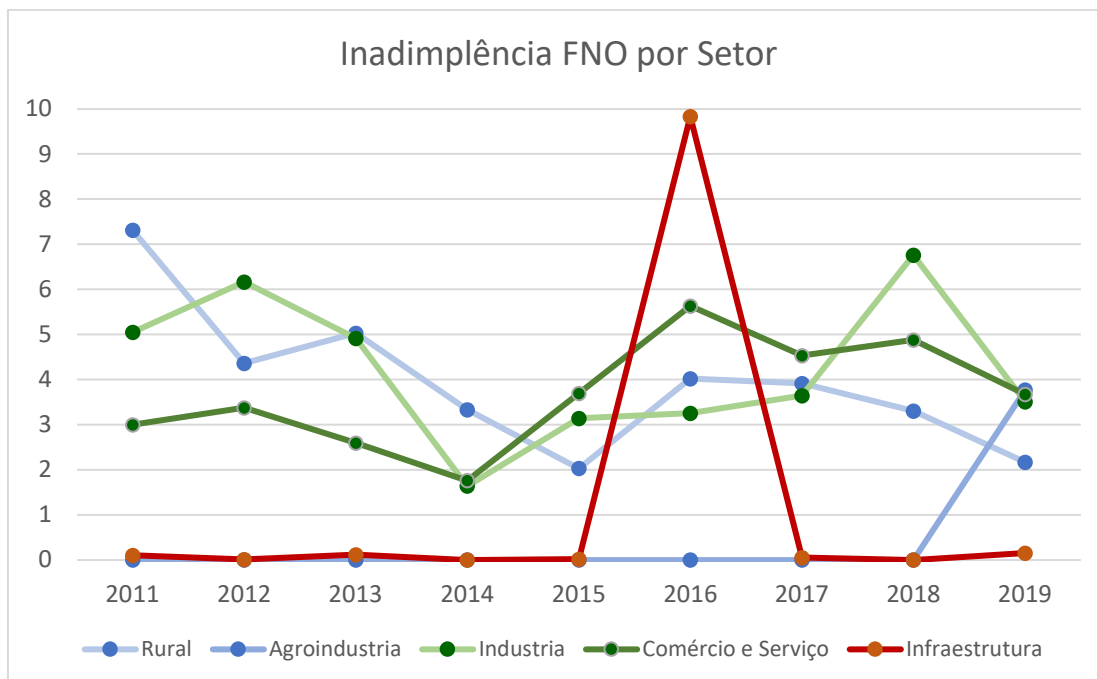
Pode-se fazer outros recortes como, por exemplo, por setor econômico, cujos resultados estão expressos nos dois gráficos a seguir:

Gráfico 52: Inadimplência do FNE por setor econômico (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA e BNB.

Gráfico 53: Inadimplência do FNO por setor econômico (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações fornecidas pelo BASA e BNB.

Novamente, é possível distinguir tendências claras, como uma inadimplência muito pequena no financiamento de infraestrutura, e alta para o setor rural e comércio e serviços.

Considerando que a programação financeira dos fundos constitucionais tem a finalidade de atender às prioridades da PNDR, é natural que exista um direcionamento dos recursos para regiões com menor dinâmica econômica e clientes de pequeno porte. Todavia, é importante que haja clareza quanto aos impactos que escolhas materializadas na programação financeira terão na inadimplência da carteira, o que, em última instância, determinará o nível de *del credere* a ser pago às instituições financeiras e, por conseguinte, o custo da política e a sustentabilidade financeira dos fundos como principais financiadores da PNDR.

4.11 Avaliação dos custos decorrentes de renúncias realizadas no âmbito das renegociações de operações de crédito inadimplidas

Há basicamente três formas de renegociações, sendo a primeira decorrente da administração de crédito, ou seja, decorre da administração usual do crédito, baseada no art. 15, parágrafo primeiro, da Lei nº 7.827/89 (incluído pela Lei 12.793/2013), que permite a renegociação, mas sem alteração dos encargos financeiros definidos no contrato original. Tal modalidade não traz impacto financeiro, ao longo do tempo, sobre os resultados, embora possa reduzir o recebimento de receitas em um determinado ano ou período. Trata-se apenas de um adiamento em vista da conjuntura econômica ou da situação do projeto do mutuário.

A segunda forma decorre da aplicação do art.15-D da Lei nº 7.827/89, que permite a renegociação pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora, conforme regulamentado pelo Condol de cada FCF.

A terceira advém de medida legal específica, tais como as renegociações determinadas pelas Leis nº 11.775/2008 (MP 432), 12.249/2010, 12.716/2010, 12.844/2013, 13.340/2016, e 13.606/2018.

Analysaram-se as demonstrações contábeis, incluindo notas explicativas, e as informações demandadas junto aos bancos administradores sobre as renegociações de dívidas dos FCF no período de 2008 a 2019, com o objetivo de verificar em que medida as regras de renegociação de dívida

impactam os fundos financeiramente, cujos resultados, por fundo constitucional, são abordados a seguir.

a) Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE

Em 2019, o estoque de dívida prejudizada (conta de compensação) do FNE atingiu o valor de R\$ 10.077 milhões, algo próximo a 11,28% do seu PL, sendo R\$ 5.905 milhões do setor rural/agroindustrial e R\$ 4.172 milhões do não rural/agroindustrial.

Tabela 45: Estoque da Dívida Prejuizada nas Contas do FNE de 2008 a 2019

| Ano | Rural/Agroindustrial | Não Rural/agroindustrial | Total | Rural/Total (%) | NãoRural/Total (%) | Taxa crescimento do Total |
|------|----------------------|--------------------------|------------|-----------------|--------------------|---------------------------|
| 2008 | 4.173.816 | 2.259.183 | 6.432.999 | 64,88 | 35,12 | |
| 2009 | 4.482.792 | 2.303.870 | 6.786.662 | 66,05 | 33,95 | 5,50 |
| 2010 | 4.836.388 | 2.332.617 | 7.169.005 | 67,46 | 32,54 | 5,63 |
| 2011 | 5.003.873 | 2.399.026 | 7.402.899 | 67,59 | 32,41 | 3,26 |
| 2012 | 5.296.039 | 2.499.941 | 7.795.980 | 67,93 | 32,07 | 5,31 |
| 2013 | 5.609.468 | 2.631.660 | 8.241.129 | 68,07 | 31,93 | 5,71 |
| 2014 | 5.852.207 | 2.792.513 | 8.644.720 | 67,70 | 32,30 | 4,90 |
| 2015 | 5.990.552 | 2.983.143 | 8.973.695 | 66,76 | 33,24 | 3,81 |
| 2016 | 6.589.045 | 3.203.845 | 9.792.890 | 67,28 | 32,72 | 9,13 |
| 2017 | 6.001.845 | 3.556.397 | 9.558.242 | 62,79 | 37,21 | -2,40 |
| 2018 | 5.951.262 | 3.825.431 | 9.776.693 | 60,87 | 39,13 | 2,29 |
| 2019 | 5.905.426 | 4.172.244 | 10.077.669 | 58,60 | 41,40 | 3,08 |

Fonte: Ofício BNB nº 2020/1683-046, de 16.12.20201.

A participação do estoque prejudizado de operações do setor rural com relação ao total, que é na média 65,5%, é historicamente maior que o não rural, o que era de se esperar, visto que a carteira de financiamento rural sempre foi maior. Mesmo com a renegociações das dívidas rurais, a relação rural/total caiu muito pouco com relação ao estoque não rural/total, o que também pode ser explicado pela relação financiamento rural/carteira ser maior que financiamento não rural/carteira.

Contudo, a inadimplência maior da primeira relação no que concerne à segunda relação também é um fator explicativo significativo, o que mostra que a renegociação pode alimentar a continuidade do processo de inadimplência verificado na carteira do financiamento rural.

Observa-se que as taxa de crescimento do estoque foi sempre positivo, exceto em 2017, sendo que, em 2016, atingiu uma taxa elevada, provavelmente, em consequência do período recessivo 2015 (PIB -3,55%) e 2016 (PIB -3,28%), quando houve uma elevação temporária da inadimplência.

Apesar das renegociações de dívidas, que, por exemplo, no período de 2017 a 2019, teve um valor médio anual de R\$ 2.266.764 mil⁴¹, e do fato do estoque não sofrer nenhum tipo de atualização monetária ou incidência de novos encargos, o crescimento médio anual desse estoque foi em torno de 4,20%. Os valores renegociados do FNE, para o período de 2008 a 2019, discriminando por renegociação decorrente de medida legal e decorrente de administração de crédito, sem respaldo em medida legal específica, atingiram em termos nominais R\$ 17.722 milhões, conforme se verifica no quadro a seguir:

⁴¹ É plausível considerar que boa parte dessas renegociações se tratam de dívidas totalmente prejudizadas.

Tabela 46: Valores Renegociados do FNE, por medida legal e administração de crédito,

| Ano | Quantidade de Operações | Valor Principal e Encargos Renegociados | Valor Total (Principal e Encargos) Renegociados (Medida Legal) | Valor Principal e Encargos Renegociados (Administração Usual) | Valor Total Regularizado |
|-------|-------------------------|---|--|---|--------------------------|
| 2008 | 255.091 | 734.394 | | | 734.394 |
| 2009 | 447.962 | 1.039.779 | | | 1.039.779 |
| 2010 | 204.607 | 490.660 | | | 490.660 |
| 2011 | 164.319 | 568.277 | | | 568.277 |
| 2012 | 231.883 | 205.434 | | | 205.434 |
| 2013 | 69.334 | 444.175 | | | 444.175 |
| 2014 | 123.933 | 502.969 | | | 502.969 |
| 2015 | 41.593 | 404.410 | | | 404.410 |
| 2016 | 27.454 | 400.518 | | | 400.518 |
| 2017 | 271.409 | 4.773.835 | 3.303.511 | 1.470.325 | 4.773.835 |
| 2018 | 206.910 | 4.687.711 | 1.975.170 | 2.712.542 | 4.687.711 |
| 2019 | 145.640 | 3.470.209 | 1.521.613 | 1.948.595 | 3.470.209 |
| Total | 2.190.135 | 17.722.371 | 6.800.294 | 6.131.462 | 17.722.371 |

Fonte: Ofício BNB nº 2020/691-129, de 30.12.2020.

Impende registrar que não foram apresentados os valores renegociados discriminados por medida legal e administração usual para o período de 2008 a 2016.

Verifica-se que houve um salto significativo no volume de valores renegociados anualmente a partir de 2017. A preços correntes, foram regularizados valores da ordem de R\$ 17.722.371 mil, incluindo renegociações por administração usual. No período de 2017 a 2019, em que dados estão discriminados entre renegociação por medida legal e administração usual, as renegociações por medida legal atingiram R\$ 6.800.294 mil, no período.

Ressalta-se que os valores do quadro acima somente consideram as operações que estavam com atraso de, no mínimo, 61 dias e/ou em situação de prejuízo no momento da renegociação. No entanto, o total das operações renegociadas por medida legal, em normalidade e com qualquer atraso e/ou em situação de prejuízo, foi da ordem de R\$ 22.239.150 mil, conforme quadro a seguir que discrimina os valores por medida legal:

Quadro 20: Renegociações do FNE por Medida Legal de Dívidas

| Medida Legal | Valor |
|-------------------|-----------|
| Res. Condel | 63.943 |
| MP 432/11775/2008 | 5.217.159 |
| Lei 12.249/2010 | 1.643.776 |
| Lei 12.716/2010 | 90.492 |
| Lei 12.844/2013 | 1.630.194 |
| Res 4250/2013 | 200.000 |
| Res 4251/2013 | 63.579 |
| Res 4211/2013 | 1.254.957 |
| Res 4212/2013 | 282.531 |
| Res.4.289/2013 | 6.556 |
| Res.4.298/2013 | 31.502 |

| Medida Legal | Valor |
|----------------------------------|------------|
| Res.4.299/2013 | 2.739 |
| Res.4.314/2014 | 127.759 |
| Res.4.315/2014 | 63.659 |
| Res. 4.365/2014 | 310.881 |
| Res .4.314/2014 | 93.051 |
| Res .4.315/2014 | 8.252 |
| Res .4.519/2016 | 158.344 |
| Res .4.522/2016 | 3.506 |
| Lei nº 13.340/2016 - Art 1º e 2º | 8.246.460 |
| Res. 4.565/2017 | 45.515 |
| Res. 4.591/2017 | 896.198 |
| Lei 13.606/2017, art.29-A e 36 | 1.798.097 |
| Total | 22.239.150 |

Fonte: Ofício BNB nº 2020/691-129, de 30.12.2020

O maior volume de renegociação/regularização foi amparado pela Lei nº 13.340/2016, art. 1º e 2º, com R\$ 8.246.460 mil, seguida pela Lei 11.775/ 2008 (MP 432), com R\$ 5.217.159 mil. As Resoluções do CMN fundamentaram as renegociações de R\$ 2.603.819 mil. Com base em Resolução do Condol/Sudene, Lei nº 7.827/89, art.15-D, foram regularizados R\$ 63.943 mil, em face da liquidação de dívidas pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens penhoráveis.

As renegociações decorrentes de medida legal geraram registros contábeis de despesas de descontos, de remissão, de rebate, de bônus de adimplência de renegociação, de provisão decorrente da renegociação, de devoluções ao banco operador por valores já honrados e outros. Também há registros de receitas, que decorrem de recuperação de operações baixadas do ativo e de reversões de provisão.

O quadro a seguir apresenta o efeito líquido final das renegociações sobre os resultados do FNE, ou seja, os impactos sobre os resultados do FNE:

Tabela 47: Impactos sobre os Resultados do FNE (R\$ mil)

| Ano | Recuperação de Operações Baixadas do Ativo | Despesas - Bônus e Dispensas | Efeito Líquido em Provisões | Efeito Líquido Final |
|-------|--|------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| 2008 | 210.060 | -176.243 | -228.238 | -194.421 |
| 2009 | 206.753 | -110.292 | -192.682 | -96.221 |
| 2010 | 66.205 | -289.399 | 64.159 | -159.035 |
| 2011 | 101.821 | -986.730 | 343.641 | -541.268 |
| 2012 | 58.752 | -149.495 | 116.186 | 25.443 |
| 2013 | 70.604 | -420.363 | 133.528 | -216.231 |
| 2014 | 87.571 | -253.111 | 134.719 | -30.821 |
| 2015 | 129.333 | -173.905 | 126.806 | 82.234 |
| 2016 | 4.855 | -23.983 | 50.245 | 31.117 |
| 2017 | 11.261 | -601.896 | 252.614 | -338.021 |
| 2018 | 152.905 | -261.036 | 240.723 | 132.592 |
| 2019 | 111.007 | -783.744 | 62.970 | -609.767 |
| Média | 100.927 | -352.516 | 92.056 | -159.533 |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNE e Ofício BNB nº 2020/1683-046, de 16.12.2020

Em média, para o período de 2008 a 2019, as renegociações provocaram um impacto negativo anual sobre os resultados do FNE de R\$ 159.633 mil. No ano de 2019, o impacto negativo foi da ordem de R\$ 609.767 mil.

Portanto, as regras de renegociação de dívida impactaram os resultados financeiros do FNE de forma negativa, com repercussão no seu patrimônio líquido.

b) Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO

O banco administrador do FNO informou que o registro contábil do estoque saldo compensado é global, sem segregação por área de financiamento de crédito, apresentando planilha com os saldos acumulados dos créditos baixados como prejuízo por exercício, em que se verifica um saldo acumulado, em 2019, de R\$ 5.190.061 mil, ou 16,6% do PL do Fundo.

Quadro 21: Saldos Acumulados dos Créditos Baixados Como Prejuízo FNO (R\$)

| Ano | Saldos Acumulados dos Créditos Baixados Como Prejuízo (R\$) – Final de Período |
|------|---|
| 2008 | 1.884.695.326,44 |
| 2009 | 2.126.507.477,18 |
| 2010 | 2.431.041.940,03 |
| 2011 | 2.803.077.884,45 |
| 2012 | 3.216.595.960,15 |
| 2013 | 3.607.942.825,62 |
| 2014 | 3.864.164.775,57 |
| 2015 | 4.220.548.476,37 |
| 2016 | 4.616.805.932,99 |
| 2017 | 4.498.210.285,58 |
| 2018 | 4.857.595.223,94 |
| 2019 | 5.190.061.614,70 |

Fonte: Anexo do Ofício BASA SECRE/PRESI nº 2021/014, de 15.01.2021.

Os valores renegociados do FNO, por exercício, para o período de 2008 a 2019, discriminando por renegociação decorrente de medida legal e decorrente de ação administrativa do BASA (sem respaldo em medida legal específica), são apresentados no quadro a seguir:

Tabela 48: Valores Renegociados Administrativamente e Por Medida Legal do FNO (R\$ mil)

| Ano | Renegociação Administrativa | Renegociação Legal |
|-------|-----------------------------|--------------------|
| 2008 | 156.460 | 3.255.700 |
| 2009 | 659.490 | 735.100 |
| 2010 | 1.075.000 | 182.360 |
| 2011 | 538.560 | 49.010 |
| 2012 | 472.830 | 49.270 |
| 2013 | 29.710 | 23.840 |
| 2014 | 506.910 | 315.480 |
| 2015 | 462.360 | 295.550 |
| 2016 | 1.609.940 | 93.100 |
| 2017 | 1.429.890 | 1.681.140 |
| 2018 | 1.569.480 | 1.863.610 |
| 2019 | 1.297.930 | 334.540 |
| Total | 9.808.560 | 8.878.700 |

Fonte: Ofício BASA nº SECRE/PRESI nº 2021/020, de 15.01.2021.

Os valores das renegociações administrativas, R\$ 9.808 milhões, foram superiores aos das renegociações com amparo em lei específica, que foi de R\$ 8.878 milhões.

Contudo, os valores apresentados no quadro acima não correspondem aos valores apurados nas notas explicativas e DRE para o mesmo período, mesmo considerando os valores de 2008 que estão ausentes, conforme o quadro a seguir:

Tabela 49: Valores Renegociados Extraídos das Demonstrações Financeiras do FNO (R\$ mil)

| Ano | Renegociação Administrativa | Renegociação Legal |
|-------|-----------------------------|--------------------|
| 2008 | | |
| 2009 | 499.085 | 958.076 |
| 2010 | 702.487 | 124.331 |
| 2011 | 126.700 | 14.583 |
| 2012 | 88.704 | 22.515 |
| 2013 | 25.058 | 19.612 |
| 2014 | 8.668 | 277.135 |
| 2015 | 455.359 | 259.908 |
| 2016 | 1.763.340 | 93.223 |
| 2017 | 1.180.712 | 1.696.432 |
| 2018 | 1.625.368 | 1.725.008 |
| 2019 | 1.214.385 | 6.241 |
| Total | 7.689.866 | 5.197.064 |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Os valores das liquidações de dívidas realizadas pelo Banco, período 2008 a 2019, com base no artigo 15-D da Lei nº 7.827/1989, que trata da liquidação de dívidas pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens penhoráveis, foram da ordem de R\$ 4.009 mil, relativos a 6 operações, todas ocorridas em 2013, conforme tabela a seguir:

Tabela 50: Liquidações com Base no Artigo 15-D da Lei nº7.827/89 – FNO (R\$)

| Ref. Contrato | Data da Liquidação | Valor da Liquidação |
|---------------|--------------------|---------------------|
| 99030005 | 21/06/2013 | 150.000,00 |
| 9050001 | 28/06/2013 | 2.043.614,87 |
| 9020049 | 28/06/2013 | 31.212,08 |
| 9030024 | 28/06/2013 | 527.135,49 |
| 9040011 | 28/06/2013 | 1.187.392,78 |
| 9040084 | 28/06/2013 | 69.919,16 |
| Total | | 4.009.274,38 |

Fonte: Ofício SECRE/PRESI nº 2021/014, de 15.01.2021.

Para o período de 2008 a 2019, o banco não apresentou as renegociações legais, discriminadas pela lei ou resolução do CMN que respaldaram a referida renegociação, como também não apresentou os valores dos registros contábeis das despesas de descontos decorrentes de renegociação, remissão, rebate, bônus de adimplência de renegociação, efeitos líquidos de provisão decorrente da renegociação, devoluções ao banco operador por valores já honrados e outros.

No entanto, com base nas demonstrações de resultados do exercício, período 2008 a 2019, verificou-se o comportamento das contas movimentadas de receitas de renegociações e das despesas de renegociações, conforme quadro a seguir:

Tabela 51: Receitas e Despesas decorrentes de renegociações do FNO (R\$ mil)

| Ano | RECEITAS | recuperação de créditos baixados | recuperação de encargos e despesas* | DESPESAS | De renegociação e descontos | remissão Procera | de Rebates | Outras despesas | RECEITA – DESPESAS |
|-------|----------|----------------------------------|-------------------------------------|----------|-----------------------------|------------------|------------|-----------------|--------------------|
| 2008 | 94.982 | 94.982 | | 7.578 | 7.578 | | | | 87.404 |
| 2009 | 74.691 | 74.691 | | 4.209 | 4.209 | | | | 70.482 |
| 2010 | 81.861 | 81.861 | | 73.261 | 73.261 | | | | 8.600 |
| 2011 | 43.798 | 43.798 | | 45.731 | 45.731 | | | | -1.933 |
| 2012 | 64.281 | 64.281 | | 5.581 | 5.581 | | | | 58.700 |
| 2013 | 114.888 | 114.888 | | 48.448 | 48.448 | | | | 66.440 |
| 2014 | 234.386 | 234.386 | | 67.219 | 66.405 | 814 | | | 167.167 |
| 2015 | 177.875 | 177.875 | | 50.518 | 11.025 | 39.493 | | | 127.357 |
| 2016 | 77.712 | 77.712 | | 10.995 | 10.980 | | 15 | | 66.717 |
| 2017 | 454.099 | 335.282 | 118.817 | 320.320 | 111.131 | | 209.189 | | 133.779 |
| 2018 | 213.249 | 178.590 | 34.659 | 122.838 | 38.706 | | 43.566 | 40.566 | 90.411 |
| 2019 | 231.531 | 203.168 | 28.363 | 71.151 | 19.106 | | 28.595 | 23.450 | 160.380 |
| Média | 155.279 | 140.126 | 60.613 | 68.987 | 36.847 | 20.154 | 70.341 | 32.008 | 86.292 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FNO.

Como se verifica, a média anual das receitas para o período de 2008 a 2019, no valor de R\$ 155.279 mil, foi superior à média anual das despesas, que foi de R\$ 68.987 mil, no mesmo período, resultando em valor de R\$ 86.292 mil em termos de média anual para o período.

Porém, constatou-se não haver explicitação nas DRE do FNO, nem nas notas explicativas, sobre quaisquer movimentos de reversão de provisão ou de despesas de provisão em decorrência das negociações, de forma que se possa verificar o efeito líquido de provisão em vista da renegociação, para fins de adicionar as receitas ou despesas de renegociação e encontrar o valor efetivo das renegociações sobre os resultados do Fundo.

Sobre o assunto, por meio do Ofício SECRE/PRESI nº 2021/014, de 15/01/2021, o BASA informou que:

O registro contábil da provisão de crédito do FNO é feito por saldo, não havendo segregação que identifique reversão, constituição ou baixa. Na Nota Explicativa 5-d) são apresentados: o volume de operações renegociadas, por medida legal e administrativas e na Nota 5-b) a movimentação da provisão. [...]

Como se verifica, não é possível identificar reversão ou constituição de Provisão de Crédito para Liquidação Duvidosa (PCLD) em decorrência de renegociação, pois os dados de provisão não são desagregados em operações normais e renegociadas. A provisão média anual referente aos créditos normais e aos de renegociação corresponde a valor significativo, cuja média anual foi da ordem R\$ 308.033 mil, no período de 2008 a 2019.

Além disso, informou que os bônus de adimplência decorrentes de renegociação com amparo legal foram contabilizados na mesma conta de despesa de bônus concedidos decorrentes de amortização de operações normais referenciadas na Nota 6b. Portanto, não há segregação contábil também para bônus concedido na renegociação. O bônus de adimplência das operações normais e renegociadas é uma despesa considerável, cujo valor médio anual para o período em análise foi de R\$ 136.555 mil.

A adoção desses procedimentos apontados pelo BASA não deveria implicar na ausência da segregação, visto que os componentes específicos e derivados de uma operação de crédito – principal, encargos, bônus de adimplência, PCLD, RAP – são procedimentos contábeis inerentes ao controle da carteira ativa ou da conta de compensação, inclusive aptos à aplicação de novas regras quando da ocorrência de renegociação (descontos, rebates adicionais e outros) usual ou prevista em lei.

Portanto, sem entrar no mérito da provisão líquida e das despesas de bônus de adimplência decorrentes das renegociações que não foram segregados para fins de obter a efetiva despesa e receita de renegociação, verifica-se, no quadro anterior, que as receitas decorrentes das renegociações foram maiores que as despesas de renegociações, revelando um impacto positivo sobre os resultados do FNO, que em média, foi de R\$ 86.292 mil. No entanto, tal resultado deve ser visto com cautela, tendo em vista não terem sido consideradas nesse cálculo a PCLD e o bônus de adimplência inerentes às renegociações.

Por fim, em vista desse problema de ausência de segregação de informações, que impossibilita o cálculo do impacto preciso das renegociações sobre os resultados do FNO, e da ausência de informações discriminadas por medida legal que respaldou a renegociação, constatam-se fragilidades nos controles das operações renegociadas no que tange ao período de 2008 a 2019.

c) Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO

A partir de 2001, o Banco do Brasil optou pela faculdade estabelecida no art. 9ºA da Lei 7.827/89, com redação dada pela MP 2196-3, de 24/08/2001. Assim, os recursos do FCO lhes são repassados, cabendo-lhe a remuneração de 6% ao ano, a título de *del credere*, pela assunção do risco integral das operações, sendo o fundo ressarcido dos recursos na forma das operações contratadas e das regras de devolução dos recursos previstas na Portaria Interministerial MIN/MF 05/2005, independentemente da inadimplência das operações.

Com relação ao valor de estoque da dívida já prejudizada, que se encontra na conta de compensação do FCO, por exercício, relativo ao período de 2008 a 2019, por meio do Ofício BB 2021/00357, 22/01/2021, o Banco Administrador do FCO, no caso o Banco do Brasil, informou que “*existem informações que já não se encontram mais disponíveis em bases corporativas no nível de detalhamento solicitado (por tipo de financiamento e para o período 2008 a 2019)*”.

Como fundamentação para tal situação, o Banco alegou que as informações que deram suporte aos relatórios e contabilizações realizadas à época foram consideradas suficientes e devidamente validadas pela auditoria independente realizada semestralmente nas contas do Fundo, bem como devidamente aprovadas pelo Condell/Sudeco, sem que se tenha vislumbrado a necessidade de um detalhamento maior ao contrário do que já é informado nas Prestações de Contas e Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do FCO, no que se refere a créditos renegociados e recuperação de créditos baixados.

Dessa forma, apresentou apenas o estoque de dívidas prejudizadas de risco do FCO no período de 2015 a 2019, conforme quadro a seguir:

Tabela 52: Estoque de Dívidas em Prejuízo de Risco FCO por Linha de Financiamento (R\$ mil)

| Linha de Financiamento | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Estoque |
|--|-------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Desenvolvimento Industrial | 173.072.480 | 428.055 | 1.777.408 | 443.055 | 15.993 | 173.962.786 |
| Desenvolvimento Rural | 146.676.835 | 12.566.757 | 1.257.088 | 1.447.534 | 116.404 | 134.416.928 |
| FCO - Alongamento de Dívidas - Lei nº 9.138/95 | 84.889.280 | 3.922.490 | 351.491 | 2.784.479 | 565.458 | 91.810.216 |
| PROCERA/PAPRA | 7.880.613 | 2.313 | 2.241 | 5.447 | 4.147 | 7.894.762 |
| PRONAF | 15.551.805 | 696.436 | 835.809 | 591.650 | 327.934 | 18.003.634 |
| PRONAF RA | 186.884.319 | 15.740.037 | 11.771.890 | 10.747.725 | 11.145.386 | 236.289.356 |

| Linha de Financiamento | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Estoque |
|------------------------|-------------|-----------|------------|------------|------------|-------------|
| Total | 614.955.332 | 7.366.464 | 12.778.768 | 15.133.781 | 12.143.336 | 662.377.682 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

A alegação do banco – de que as informações que deram suporte aos relatórios e contabilizações realizadas à época foram consideradas suficientes e devidamente validadas pela auditoria independente realizada semestralmente nas contas do fundo, bem como devidamente aprovadas pelo Condrel/Sudeco – não se apresenta adequada, visto que a auditoria independente trabalha com amostras e os dados enviados ao Condrel/Sudeco representam um conjunto de informações que não contempla todos os registros que são realizados no gerenciamento do FCO, principalmente no que tange às operações de crédito, que são suportados por planilhas e/ou sistemas corporativos.

Cabe ao banco manter arquivados os registros das operações de crédito, em planilhas eletrônicas, *software* ou sistema corporativo, principalmente considerando que se trata de operações de crédito com financiamento público. Além disso, o fato das informações e dados terem sido suficientes para a auditoria independente ter emitido a sua opinião, não implica que o mesmo valha para os órgãos de controle interno e externo, visto que as metodologias de trabalho na sua totalidade não são as mesmas.

Com relação aos dados apresentados, verifica-se que o estoque de operações prejudizadas na contabilidade do FCO, compensadas, fechou 2019 em R\$ 662.377 mil, ou 2,00% do seu PL, sendo 37,3% formado por Pronaf, 26,3% por operações na linha de desenvolvimento industrial e 20,3% na de desenvolvimento rural.

Este volume é significativamente inferior ao do FNO, R\$ 5.190.061 mil, assim como do FNE, R\$ 10.077.669 mil. Em parte, tal situação decorre do fato do risco das operações do FCO serem assumidos integralmente pelo Banco do Brasil, sendo que há predominância das operações nesse tipo de exposição de risco, conforme exposto no quadro a seguir:

Quadro 22: Valor da Operações de Crédito por Risco (R\$ mil)

| Especificação | 2018 | % | 2019 | % |
|---------------|------------|-------|------------|-------|
| FCO (100%) | 427.649 | 1,40 | 417.039 | 1,20 |
| Compartilhado | 1.072 | | 920 | |
| BB (100%) | 30.129.241 | 98,60 | 32.994.145 | 98,80 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas nas Demonstrações Financeiras do FCO.

O Banco do Brasil informou que as renegociações de dívidas do FCO se dão somente por força de medida legal, com procedimentos e regras pré-estabelecidas. Dentre elas, a possibilidade de prorrogação/reprogramação de dívidas no âmbito da Programação do FCO aprovada anualmente pelo Condrel/Sudeco, em que o agente financeiro poderá aplicar caso a caso, desde que se comprove incapacidade de pagamento do mutuário em consequência de dificuldade de comercialização dos produtos e/ou serviços; de frustração de safras por fatores adversos, ou de eventuais ocorrências prejudiciais ao desenvolvimento das explorações ou decorrente de fatores alheios à sua gestão. Neste caso, não está prevista a possibilidade de reprogramação ou prorrogação de dívidas para operações prejudizadas.

Acrescenta que se tratando de dívida prejudizada, na qual o banco assume integralmente o risco da operação, nada se tem a informar, considerando que a operação ao atingir o prazo regulamentar de transferência para prejuízo é totalmente ressarcida ao fundo, passando a não constar mais na carteira de operações ativas do FCO e os procedimentos de cobrança ou renegociação das dívidas seguem os mesmos critérios adotados para as operações de crédito financiadas com recursos próprios e aderentes à política de crédito vigente.

O banco apresentou os saldos das operações renegociadas de 2008 a 2019, discriminando as prorrogações/reprogramações de cronograma realizadas com base na Programação do FCO e as provenientes de outras medidas legais, esclarecendo que não foi possível recuperar a integralidade das informações de prorrogações/reprogramações de acordo com a Programação.

Tabela 53: Renegociações do FCO no Período 2008 a 2019 (R\$)

| Especificação | Prorrogadas/Reprogramadas de acordo com Programação do FCO | Outras Medidas Legais/Resoluções | Total Geral |
|---------------|--|----------------------------------|------------------|
| 2008 | | 30.802.567,82 | 30.802.567,82 |
| 2009 | | 85.764.971,48 | 85.764.971,48 |
| 2010 | | | |
| 2011 | | | |
| 2012 | 129.753.464,12 | 144.587,24 | 129.898.051,36 |
| 2013 | 22.441.684,19 | 4.983.719,15 | 27.425.403,34 |
| 2014 | 103.972.060,32 | 4.654.968,33 | 108.627.028,65 |
| 2015 | 32.686.425,34 | 46.585.746,21 | 79.272.171,55 |
| 2016 | 66.637.456,78 | | 66.637.456,78 |
| 2017 | 452.499.456,96 | | 452.499.456,96 |
| 2018 | 439.048.231,87 | | 439.048.231,87 |
| 2019 | 136.839.237,09 | | 136.839.237,09 |
| Total | 1.383.878.016,67 | 172.936.560,23 | 1.556.814.576,90 |
| Média | 172.984.752,08 | 28.822.760,04 | 155.681.457,69 |

Fonte: Ofício BB nº 2021 00357 BB, de 22.01.2021

O quadro indica que as renegociações com base na programação do FCO, que são as renegociações por administração usual, foram da ordem de R\$ 1.383.878 mil, 88,9% do total, com valor médio anual de R\$ 172.984 mil.

As renegociações com outras medidas legais/resoluções foram da ordem de R\$ 172.936 mil, com média anual para o período de R\$ 28.822 mil. Trata-se de resultados muito inferiores aos realizados pelo FNO, que no período foi da ordem de R\$ 8,8 bilhões. A explicação provável pode ser de ordem técnica, ausência de dados para todo o período, ou devido à baixa inadimplência, além do fato que as operações da carteira cujo risco é total do Banco, em vista do art. 9-A, da Lei 7.827/89, são negociadas pelos critérios do Banco do Banco e não compõem as informações constantes do quadro.

A média anual do total das renegociações foi de R\$ 155.681 mil, sendo em 2017 o maior volume, R\$ 452.499 mil, seguido de 2018, R\$ 439.048 mil. No período total, foram renegociados valores da ordem de R\$ 1.556.814 mil.

O Banco do Brasil não informou o valor total das operações do FCO renegociados discriminadas por medida legal, no período de 2008 a 2019, alegando os mesmos motivos expostos no Ofício BB 2021/00357/2021.

No que tange aos os valores dos registros contábeis das despesas de descontos decorrentes de renegociação, remissão, rebate, bônus de adimplência de renegociação, efeitos líquidos de provisão decorrente da renegociação, devoluções ao banco operador por valores já honrados e outros, o Banco Administrador do FCO informou que *“seguem o mesmo fluxo/controle das operações em normalidade e está contida nas informações mensais recebidas para contabilização, sem uma segregação específica quando se trata de operações renegociadas.”*

Contudo, informou o banco que foi possível o levantamento dos valores referentes apenas aos bônus de adimplência concedidos em operações renegociadas nos anos de 2011 a 2019 nas operações rurais, extraídos do Sistema Gerenciador de Benefícios em Operações de Crédito (Sistema GBO), conforme segue no quadro a seguir:

Tabela 54: Bônus/Rebates Concedidos em Operações Rurais (R\$)

| Ano | Bônus/Rebates Concedidos - Setor Rural |
|-------|--|
| 2011 | 1.465.516,96 |
| 2012 | 7.417.147,33 |
| 2013 | 8.200.271,63 |
| 2014 | 12.065.914,65 |
| 2015 | 9.134.731,85 |
| 2016 | 7.979.914,12 |
| 2017 | 4.054.068,65 |
| 2018 | 2.120.190,42 |
| 2019 | 4.650.011,07 |
| Total | 60.101.966,57 |

Fonte: Ofício nº 2021 00357 BB, de 22.01.2021.

A justificativa do banco para não apresentação das despesas referentes às renegociações legais é baseada no procedimento adotado, em que a operação de crédito constante da conta de compensação quando renegociada, retorna à carteira das operações de crédito, passando a ser tratada como uma operação normal.

A adoção desse tratamento não deveria implicar na ausência da segregação, visto que os componentes específicos e derivados de uma operação de crédito – principal, encargos, bônus de adimplência, PCLD, RAP – são passíveis de identificação (ou de cálculo) independentemente de estarem na carteira ativa ou na conta de compensação, inclusive permitindo a aplicação das novas regras quando da renegociação (descontos, rebates adicionais e outros) prevista em lei.

O fato é que não foram apresentados os dados da forma como demandados, restringindo-se a informar apenas as despesas de bônus/rebates concedidos relativos ao setor rural, para o período de 2011 a 2019, que foram da ordem de R\$ 60.101 mil, resultando em uma média anual no período em torno de R\$ 6.343 mil.

Constatou-se que não há, nas demonstrações de resultados do exercício, nem nas notas explicativas, para o período em análise, quaisquer registros de recuperação de créditos baixados, de reversão de provisão ou de despesas de provisão em decorrência de negociações.

Sobre o assunto, o banco apresentou justificativa similar a das outras ausências de dados específicos, qual seja:

[...] No caso, quando a renegociação envolve a concessão de rebate ou bônus adicional, a exemplo do exercício de 2014 retro mencionado, os registros que envolvam reversão de provisão ou de despesas de provisão, são contabilizados, juntamente como as operações em situação de normalidade, sem uma marcação específica. O mesmo acontece na recuperação de créditos baixados para prejuízo. A operação baixada retorna para o patrimônio do Fundo e as contabilizações nas contas patrimoniais decorrentes de renegociação, passam a ser as mesmas de uma operação em situação de normalidade.

Além do mais, conforme já exposto, as variações expressivas nas contas de despesas ou reversão de provisão, são objeto de análise pela auditoria independente realizada semestralmente nas contas do Fundo, e até então, não se vislumbrou a necessidade de um detalhamento maior ao contrário do que já é informado nas Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do FCO.

Assim, no período de 2008 a 2019, não houve renegociação de operações que envolvesse despesa não eventual/atípica para o Fundo, em que fosse necessário a criação de conta ou registro específico para este fim [...]

Em vista dessa situação, em que, conforme informado pelo banco, a concessão de rebate ou bônus adicional e reversão de provisão ou de despesas de provisão e recuperação de receitas de operações de créditos são contabilizados juntamente como as operações em situação de normalidade, sem uma marcação específica, não é possível calcular precisamente os efeitos líquidos das renegociações sobre os resultados do Banco para o período de 2008 a 2019.

Por exemplo, foi registrada, na DRE de 2014, despesa de R\$ 31.321 mil, decorrente de remissão de operações de crédito, mas não há registro específico relativo às receitas e outras despesas (tal como bônus de adimplência concedido) resultantes de renegociações no mesmo exercício, que foram registradas, caso tenham existido, junto com as rendas de operações de crédito, no caso da receita, e as despesas provisões, no caso dos bônus de adimplência e outros rebates.

O banco informou que, no período de 2008 a 2019, não foram realizadas liquidações de dívidas com base no artigo 15-D da Lei 7.827/89, que trata da liquidação de dívidas pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens penhoráveis.

Portanto, se forem consideradas apenas as informações apresentadas com relação às despesas de renegociação concernentes aos bônus/rebates concedidos ao setor rural, para o período de 2011 a 2019, o impacto total das renegociações nesse período sobre o resultado do FCO seria da ordem de R\$ 60.101 mil, representando uma média anual em torno de R\$ 6.343 mil, no período analisado. Contudo, trata-se de uma informação ainda incompleta para o período, visto que não há informações com relação às outras despesas ou receitas inerentes às renegociações.

Por fim, constatam-se fragilidades nos controles das operações renegociadas no que tange ao período de 2008 a 2019, em vista (a) dos problemas de segregação, que impossibilitam calcular o impacto preciso das renegociações sobre os resultados do FCO, (b) da limitação das informações para um período de apenas 2011 a 2019 com relação aos bônus/rebates concedidos, (c) da ausência de informações com relação às outras despesa e receitas de renegociação, em vista da ausência de segregação entre despesas de operações normais e renegociadas, (d) da ausência de dados sobre os saldos anuais das dívidas prejudizadas, para o período de 2008 a 2019, e (e) da ausência de informações quanto à discriminação por medida legal que respaldou a renegociação, constatam-se fragilidades nos controles das operações renegociadas no que tange ao período de 2008 a 2019.

4.12 Considerações finais sobre a efetividade da alocação dos recursos e sustentabilidade financeira dos FCF

Em relação à alocação dos recursos, verificou-se que os bancos administradores vêm cumprindo com razoável eficácia as programações financeiras dos FCF, considerando o grau de atingimento das metas programadas. Contudo, impende registrar que, no caso específico do BASA, os resultados sugerem a necessidade de melhorias.

Cabe apontar, ainda, que foram identificadas oportunidades de aprimoramento a serem capturadas pelo MDR, tendo em vista a necessidade de:

- Padronização dos relatórios, conferindo mais transparência na apresentação dos resultados, especialmente mediante a adoção de um conjunto homogêneo de indicadores;
- Preocupação com a estabilidade dos indicadores, proporcionando a construção de séries históricas que permitirão o monitoramento e avaliações mais consistentes da política pública;
- Adoção de indicadores que reflitam, além da eficácia, a eficiência da gestão, inclusive mediante o estabelecimento de metas de adimplência nas programações financeiras e outros instrumentos que incentivem a sustentabilidade financeira dos fundos.

Nessa perspectiva, é recomendável a instituição de um conjunto comum de indicadores para monitoramento do desempenho dos bancos quanto à gestão dos FCF, proporcionando uma base consistente para avaliação da eficácia no cumprimento das programações financeiras e da eficiência na gestão das carteiras de crédito.

Quanto à sustentabilidade financeira dos fundos, foi realizada uma análise a partir de cada um dos principais componentes da receita e da despesa, de forma a identificar o impacto de cada um sobre a dinâmica patrimonial.

O primeiro aspecto a destacar é a necessidade de padronização do conceito de inadimplência. Em razão das regras peculiares para contabilização de provisões e prejuízos, estabelecidas na Portaria Interministerial MI/MF nº 11/2005, os bancos vêm apresentando índices de inadimplência para os FCF que não guardam consistência com os indicadores utilizados no mercado financeiro, inviabilizando a comparação do desempenho das respectivas carteiras de crédito.

Portanto, é indispensável que haja uma uniformização de critérios para o cálculo da inadimplência dos fundos, proporcionando comparabilidade com os índices utilizados pelo mercado financeiro.

Ademais, observou-se que as programações financeiras têm a finalidade de atender às prioridades da PNDR, sendo natural que exista um direcionamento dos recursos para rendimentos de regiões com menor dinâmica econômica e clientes de pequeno porte, o que impacta o perfil de risco da carteira de crédito e, conseqüentemente, influi no dimensionamento do *del credere* a ser pago às instituições financeiras e, por conseguinte, no custo da política e na sustentabilidade financeira dos fundos como principais financiadores da PNDR.

Logo, é importante que seja estabelecido, no âmbito das programações financeiras dos Fundos Constitucionais de Financiamento, metas de adimplência para as carteiras de créditos, considerando-as na definição do fator de adimplência previsto no Art. 17-A, § 5º, da Lei nº 7.827/1989, incluído pela Lei nº 13.682/2018.

Em relação às despesas com bônus de adimplência, verificou-se que, ao longo de 10 anos, a renúncia alcançou mais de R\$ 11 bi, em que pese não existir estudo robusto que evidencie ganhos efetivos com a redução de inadimplência decorrente de sua existência. Os dados financeiros e contábeis mostram que sua concessão gerou impacto negativo sobre os resultados anuais dos FCF, por conseguinte, sobre seus patrimônios líquidos. No caso do FNE, por exemplo, o somatório da despesa nominal com bônus para o período correspondia a 9% do PL do fundo no final de 2019.

Portanto, é imperativa a realização de estudos para avaliação da efetividade da aplicação do bônus de adimplência como estratégia de redução da inadimplência das carteiras de crédito dos FCF, evitando sua adoção até que a vantagem esteja devidamente comprovada.

Em relação à taxa de administração paga aos bancos administradores, constatou-se, para a maior parte do período analisado, que esteve sistematicamente acima de um ponto de equilíbrio, calculado a partir de uma *proxy* que expressa o esforço da instituição financeira com base na razão entre o saldo da carteira do Fundo Constitucional de Financiamento e o ativo total sob gestão, ou seja, o somatório do ativo total do próprio banco e do saldo da carteira do respectivo fundo.

Mudanças na metodologia de cálculo da taxa de administração, introduzidas a partir da Lei nº 13.682/2018 e dos Decretos nº 9.290/2018 e 9.539/2018, corrigiram a tendência verificada,

reposicionando a taxa de administração em um patamar compatível com o esforço operacional dos bancos para gerirem as operações dos fundos. Todavia, impende frisar a inexistência de uma metodologia estabelecida para apropriação detalhada dos custos com a administração dos fundos por parte das instituições financeiras.

Logo, cabe avaliar, junto aos bancos administradores, a implementação de sistemas de apropriação de custos que permitam uma visão acurada acerca dos custos decorrentes das operações dos Fundos Constitucionais de Financiamento e que, no futuro, possam subsidiar a definição da taxa de administração a ser paga às instituições financeiras.

No tocante aos valores pagos a título de *del credere* aos bancos administradores, apurou-se que excederam, de forma consistente e sistemática, os riscos associados às carteiras de crédito. Ao longo de doze anos (2008 a 2019), os valores pagos superaram os valores ressarcidos em R\$ 20 bi.

Assim, deve-se considerar a possibilidade de alteração legal visando à redefinição de teto para pagamento do *del credere* pelos Fundos Constitucionais de Financiamento, com previsão de regulamentação mediante instrumento infralegal que assegure a consistência entre os valores pagos e os riscos assumidos pelas Instituições Financeiras na operação das respectivas carteiras de crédito, considerando o perfil de risco decorrente das programações financeiras, as metas de adimplência previstas e, se for o caso, a incidência dos tributos sobre os valores recebidos e os respectivos custos de capital.

Os problemas identificados geram desequilíbrio entre as receitas e despesas, impactando negativamente os resultados e, por conseguinte, a sustentabilidade financeira dos fundos. No final de 2019, os três FCF dispunham de um patrimônio de R\$ 153,6 bi. A despeito do significativo volume de recursos e da trajetória crescente em valores nominais, verificou-se que houve redução desse patrimônio, em termos reais, ao longo do tempo.

Considerando-se os últimos quinze anos e fazendo-se a atualização dos patrimônios pelo IPCA de 2005 a 2019, bem como a correção dos valores anualmente transferidos pelo Tesouro Nacional, no período, verifica-se que o patrimônio total dos FCF seria de R\$ 231,9 bi, ou seja, o patrimônio atual corresponde a apenas 66,2% do valor corrigido ou uma diferença de R\$ 78,3 bi, que corresponde a mais do que a soma dos patrimônios atuais do FNO (R\$ 31,2 bi) e do FCO (R\$ 33,1 bi).

Esse cenário exige maior transparência na divulgação dos custos da política de financiamento e motivação na definição dos parâmetros que impactam a sustentabilidade dos fundos, tanto pelo lado da receita (encargos), quanto pelo lado das despesas (taxa de administração, *del credere*, bônus de adimplência e renúncias de renegociação).

Desse modo, é imprescindível que seja instituída uma avaliação permanente acerca da sustentabilidade financeira dos FCF, havendo a declaração de sua trajetória para o longo prazo nas programações financeiras anuais, à luz dos parâmetros adotados e que definem os principais componentes de receitas e despesas.

Finalmente, observou-se que os bancos administradores têm apresentado as demonstrações financeiras dos fundos de diferentes formas, utilizando metodologias que prejudicam a compreensão das relações entre receitas e despesas, bem como a comparabilidade dos resultados alcançados, especialmente quando se considera a maneira como são contabilizadas as despesas de *del credere* e bônus de adimplência.

O fato verificado sugere a necessidade de definição de regras uniformes para a contabilidade dos fundos, principalmente quanto ao *del credere* e às rubricas contábeis decorrentes de renegociações de dívidas, assegurando transparência na elaboração das demonstrações financeiras.

5 AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE

No aspecto da efetividade, o objetivo principal foi avaliar a participação dos FCF no desempenho econômico de regiões geográficas intermediárias onde foram alocados os maiores volumes de recursos financeiros. A avaliação também procurou incorporar um tópico mais específico, relacionado à efetividade dos empréstimos dos FCF destinados ao financiamento do PRONAF. Por se tratarem de duas análises distintas sobre o mesmo objeto e que envolveram o uso de diferentes metodologias, os resultados serão apresentados separadamente nas seções 5.1 e 5.2.

5.1 Avaliação quanto à participação dos FCF no desempenho econômico das regiões intermediárias localizadas em suas respectivas áreas de atuação.

Esta etapa foi realizada tomando como referência a escala geográfica microrregional, seguindo as divisões territoriais propostas pelo IBGE para a representação de agrupamentos de municípios dentro de uma mesma UF. O principal motivo para esse enfoque está relacionado à adoção pela PNDR, desde 2007, de uma tipologia das microrregiões como referência para se estabelecer os territórios preferenciais para a implementação de políticas. Segundo o Decreto 6.047/2007, que instituiu formalmente a PNDR e a adoção da tipologia, as microrregiões foram classificadas em quatro grupos: alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda⁴².

Esta classificação vigorou até janeiro de 2018, quando foi atualizada pela Portaria nº 34 do Ministério da Integração. Assim, o horizonte temporal desta etapa da avaliação buscou coincidir com o período entre a instituição formal da PNDR e a vigência da antiga classificação das microrregiões. Dessa forma, as alocações dos recursos dos FCF foram analisadas no período entre 2007 e 2017.

Quanto aos indicadores para a avaliação do desempenho econômico das microrregiões, buscou-se aqueles relacionados ao setor produtivo e à geração de empregos, os quais seriam mais diretamente impactados pelos empréstimos dos FCF. Em princípio, também se considerou uma possível inclusão de indicadores sociais na análise, como formar de tentar captar alguns efeitos indiretos dos financiamentos. Contudo, a principal restrição foi a indisponibilidade dessas informações na escala municipal ou microrregional para todos os anos do período considerado na avaliação⁴³. Assim, as variáveis utilizadas foram o Valor Adicionado Bruto (VAB) do setor privado, dado pela soma dos VABs dos setores agropecuário, industrial e de serviços, além de indicadores que medem os níveis de emprego e salariais locais, como o número de pessoas ocupadas assalariadas, o somatório dos totais dos salários e outras remunerações (que denominaremos aqui de massa salarial), e o número de empresas atuantes nas localidades. As quatro variáveis foram coletadas no nível dos municípios, sendo seus valores agregados para as microrregiões. Os valores do VAB foram obtidos na base de dados do PIB dos municípios⁴⁴, divulgada pelo IBGE. As demais variáveis foram extraídas da base Cadastro Central de Empresas, também do IBGE. Todos os indicadores são referentes ao período de 2007 a 2018.

⁴² A classificação das microrregiões se baseou em dois critérios: i) o rendimento médio mensal por habitante, variável estática que retrata a riqueza relativa da população; e ii) a taxa geométrica de variação dos PIBs per capita municipais, variável dinâmica que retrata o potencial relativo de crescimento. A combinação das duas variáveis resultaria na classificação em um dos quatro grupos.

⁴³ Como exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), disponível para consulta na <http://www.atlasbrasil.org.br>, refere-se aos anos onde foram realizados censos demográficos (1991, 2000 e 2010) e ao período 2012-2017.

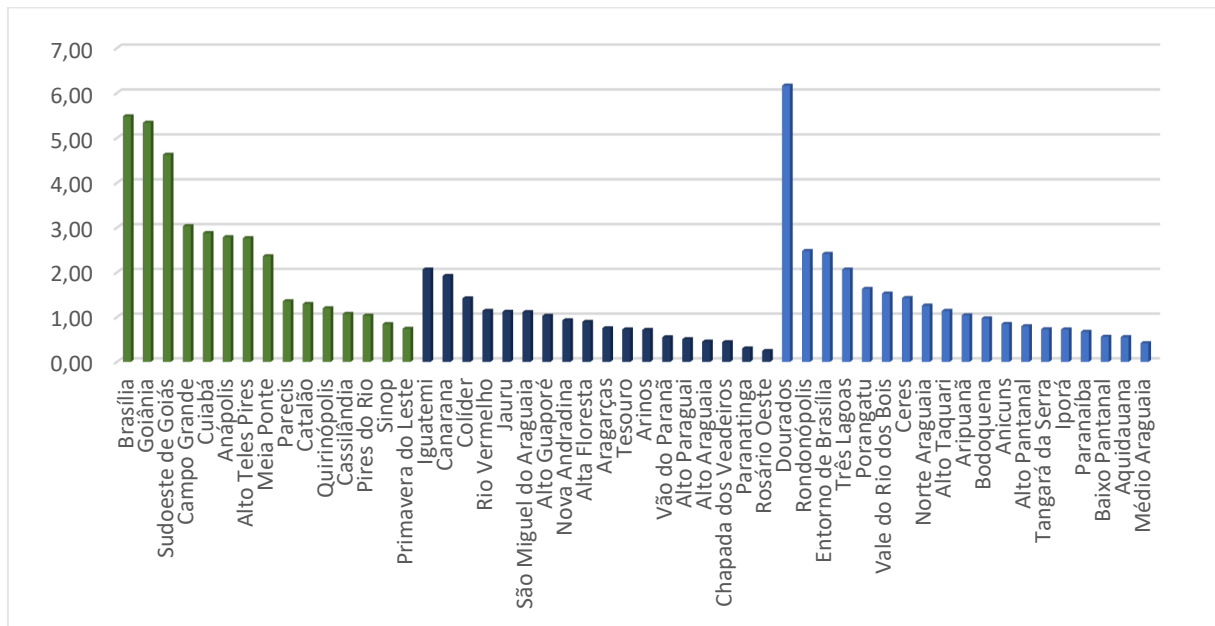
⁴⁴ O VAB é a base de cálculo do PIB, representando a produção de bens e serviços finais a custo de fatores. Formalmente: VAB total (setores público e privado) + Impostos líquidos de subsídios sobre a produção = PIB

Apresentam-se a seguir os resultados das avaliações para cada um dos FCF separadamente, iniciando pelo FCO.

5.1.1 Resultados sobre a avaliação do FCO

O gráfico 54 e a tabela 55 ajudam a ilustrar a alocação dos recursos do FCO na sua área de atuação durante o período de análise.

Gráfico 54: Representação dos valores totais dos empréstimos do FCO alocados por microrregião nos anos de 2007 a 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020.



Fonte: BB.

Nota: As diferentes cores das barras representam as distintas classificações das microrregiões entre 2007 e 2017 segundo a tipologia da PNDR. Cor verde – microrregiões de alta renda. Cor azul escuro – microrregiões dinâmicas. Cor azul claro – microrregiões estagnadas.

Tabela 55: Região Centro Oeste: quantitativos de microrregiões por tipologia da PNDR 2007 e valores das aplicações dos recursos do FCO no período de 2007 a 2017.

| Tipologia PNDR 2007 | Número de microrregiões | Valor total do FCO 2007-2017 (R\$ bilhões*) |
|---------------------|-------------------------|---|
| Alta Renda | 15 | 36,83 |
| Dinâmica | 18 | 16,33 |
| Estagnada | 19 | 27,44 |
| Total | 52 | 80,60 |

Fonte: BB.

Nota: Valores dos empréstimos do FCO medidos em R\$ milhões de setembro 2020, com o uso do IPCA como deflator.

Segundo as informações da tabela 55, os recursos do FCO estiveram mais concentrados nas localidades consideradas de alta renda (46% do total), seguido pelas regiões estagnadas (34%). O gráfico 54 permite identificar grandes concentrações dos empréstimos dentro dessas duas categorias. No grupo das microrregiões de alta renda, Brasília-DF, Goiânia-GO e o Sudoeste de Goiás-GO, três dos quinze componentes, receberam o equivalente a 42% do volume total destinado a esta categoria. Há ainda um segundo conjunto de microrregiões de alta renda, formado por Campo Grande-MS, Cuiabá-MT,

Anápolis-GO, Alto Teles Pires-MT e Meia Ponte-GO, onde foram alocados outros 37,6% daquele total. Dentro do grupo das estagnadas, Dourados-MS concentrou 22,5% dos recursos, sendo também a microrregião que mais recebeu empréstimos do FCO em todo o período. Nas microrregiões dinâmicas, onde foram alocados 20% dos recursos totais do FCO, destacam-se Iguatemi-MS e Canarana-MT, que receberam 24,4% do total de empréstimos. Portanto, além de um maior direcionamento dos financiamentos do FCO para as áreas de alta renda e estagnada, observou-se dentro de cada categoria uma concentração de volumes expressivos em poucas microrregiões.

A partir dos valores anuais dos quatro indicadores de desempenho econômico, foram calculadas suas taxas médias de crescimento anual no período entre 2007 e 2018, assim como os coeficientes de correlação linear⁴⁵ entre os valores de cada indicador e aqueles referentes aos empréstimos do FCO no período de 2007 a 2017. Para fins de apresentação dos resultados, foram consideradas dezesseis microrregiões na tabela 56, selecionadas entre aquelas que receberam os maiores volumes de recursos dentro de cada categoria, ou também quanto aos melhores resultados registrados pelos indicadores econômicos.

⁴⁵ O coeficiente de correlação linear (ou coeficiente de correlação de Pearson) mede o grau de associação linear entre duas variáveis. É uma medida adimensional, que varia entre -1 (correlação negativa perfeitamente linear) e +1 (correlação positiva perfeitamente linear).

Tabela 56: Resumo do desempenho das microrregiões que receberam os maiores volumes de recursos do FCO nos anos de 2007 a 2017.

| Microrregião e UF | Valor total FCO 2007-2017 (R\$ milhões ¹) | Posição no ranking de recebimento de recursos do FCO | Tipologia PNDR 2007 | Indicadores de desempenho econômico ^{2,3} : | VAB | Empregos | Massa Salarial | Número de empresas atuantes |
|------------------------|---|--|---------------------|--|-------|----------|----------------|-----------------------------|
| Dourados-MS | 6.167,46 | 1 | Estagnada | Cresc. médio no período: | 7,4% | 4,7% | 8,7% | 3,1% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,20 | 0,29 | 0,23 | -0,05 |
| Brasília-DF | 5.483,29 | 2 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 4,0% | 2,7% | 3,7% | 0,9% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,20 | 0,37 | 0,32 | 0,50 |
| Goiânia-GO | 5.338,87 | 3 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 3,6% | 2,8% | 5,4% | 2,6% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,05 | 0,24 | 0,01 | -0,05 |
| Sudoeste de Goiás-GO | 4.628,29 | 4 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 5,3% | 3,6% | 8,1% | 1,9% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,22 | 0,15 | 0,14 | 0,20 |
| Campo Grande-MS | 3.034,82 | 5 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 5,6% | 2,2% | 5,3% | 2,3% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,70 | 0,79 | 0,55 | 0,41 |
| Cuiabá-MT | 2.882,20 | 6 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 4,7% | 1,9% | 7,4% | 1,9% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,12 | 0,42 | 0,11 | 0,09 |
| Anápolis-GO | 2.786,92 | 7 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 4,8% | 3,5% | 8,1% | 2,1% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,45 | 0,35 | 0,27 | 0,02 |
| Alto Teles Pires-MT | 2.764,81 | 8 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 11,2% | 9,4% | 12,4% | 5,2% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,51 | 0,63 | 0,51 | 0,51 |
| Rondonópolis-MT | 2.480,56 | 9 | Estagnada | Cresc. médio no período: | 6,2% | 4,4% | 7,2% | 2,2% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | -0,01 | 0,11 | 0,05 | 0,25 |
| Entorno de Brasília-GO | 2.417,18 | 10 | Estagnada | Cresc. médio no período: | 5,3% | 4,6% | 8,2% | 2,7% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,75 | 0,74 | 0,77 | 0,61 |
| Meia Ponte-GO | 2.361,34 | 11 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 3,9% | 4,0% | 8,4% | 2,3% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,15 | 0,26 | 0,26 | 0,23 |
| Iguatemi-MS | 2.066,73 | 12 | Dinâmica | Cresc. médio no período: | 9,2% | 3,5% | 8,5% | 1,8% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,14 | 0,17 | 0,13 | -0,03 |
| Três Lagoas-MS | 2.063,98 | 13 | Estagnada | Cresc. médio no período: | 12,0% | 4,9% | 13,2% | 3,1% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | -0,12 | 0,30 | 0,14 | -0,03 |
| Canarana-MT | 1.920,23 | 14 | Dinâmica | Cresc. médio no período: | 13,3% | 7,7% | 12,0% | 2,0% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,36 | 0,33 | 0,24 | -0,40 |
| Parecis-MT | 1.355,24 | 19 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 9,8% | 7,1% | 9,5% | 5,8% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | -0,07 | 0,04 | 0,01 | -0,23 |
| Cassilândia-MS | 1.074,14 | 27 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 10,2% | 7,1% | 12,1% | 2,8% |
| | | | | Correlação c/ FCO: | 0,34 | 0,32 | 0,35 | 0,40 |

Fonte: BB; e IBGE.

Notas:

1. Valores dos empréstimos do FCO medidos em R\$ milhões de setembro 2020, com o uso do IPCA como deflator
2. As taxas médias de crescimento anual do VAB, dos empregos assalariados, e da massa salarial são referentes ao período 2007-2018. A taxa média de crescimento anual do número de empresas atuantes é referente ao período 2008-2018.
3. Os coeficientes de correlação linear entre os valores anuais do FCO e de cada um dos indicadores são referentes ao período 2007-2017.

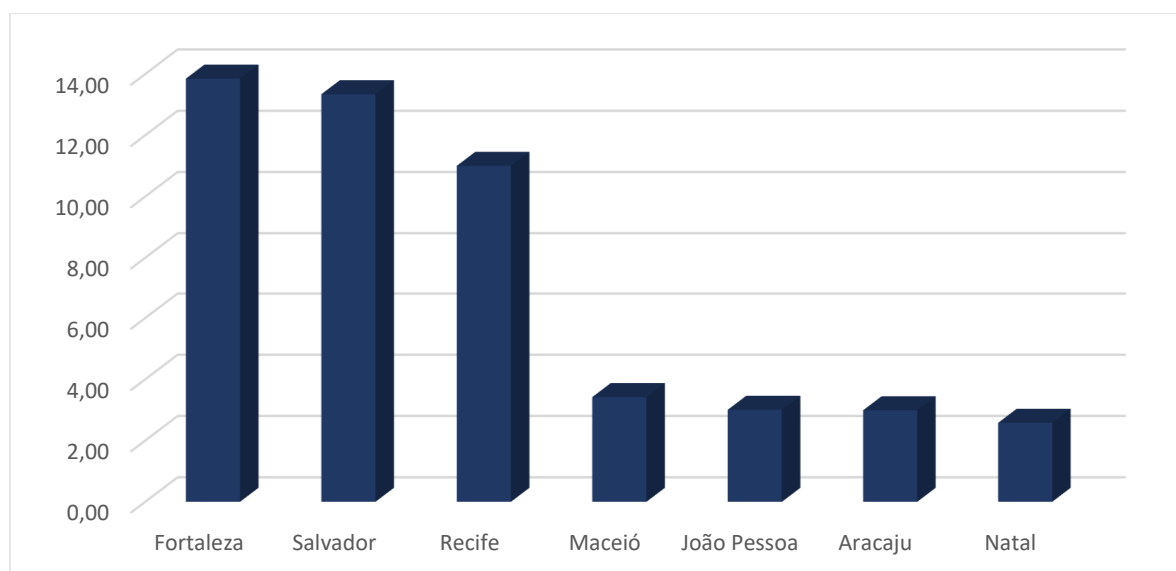
As dezesseis microrregiões consideradas na tabela 56 receberam 60,5% do total dos financiamentos do FCO no período 2007-2017, e estão apresentadas em ordem decrescente de volumes recebidos. As

maiores taxas de crescimento médio dos quatro indicadores de desempenho econômico foram observadas em Alto Teles Pires-MT, Canarana-MT, Três Lagoas-MS, Parecis-MT e Cassilândia-MS, microrregiões que se encontraram entre a 8ª e a 27ª posição no ranking do volume de financiamentos recebidos. Em média, verificou-se um baixo grau de correlação positiva entre o volume anual de financiamentos do FCO e cada um dos indicadores. Contudo, foram observadas correlações positivas relativamente altas no Entorno de Brasília-GO, além de correlações positivas não muito fortes em Campo Grande-MS e Alto Teles Pires-MT, sendo esta última uma das microrregiões que se destacou pelo desempenho econômico.

5.1.2 Resultados sobre a avaliação do FNE

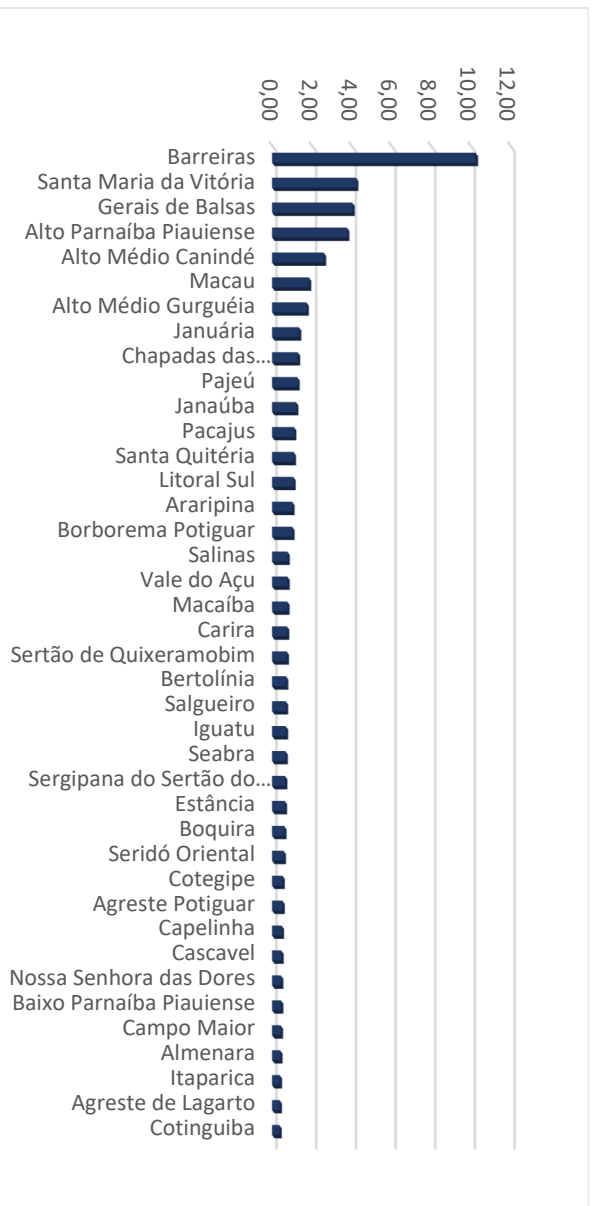
As análises para o FNE e o FNO seguem o mesmo padrão daquela apresentada para o FCO. Os gráficos de 55 a 58 e a tabela 57 ilustram a alocação dos empréstimos do FNE em sua área de atuação durante o período 2007-2017.

Gráfico 55: Representação dos valores totais dos empréstimos do FNE alocados nas microrregiões de alta renda nos anos de 2007 a 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020.



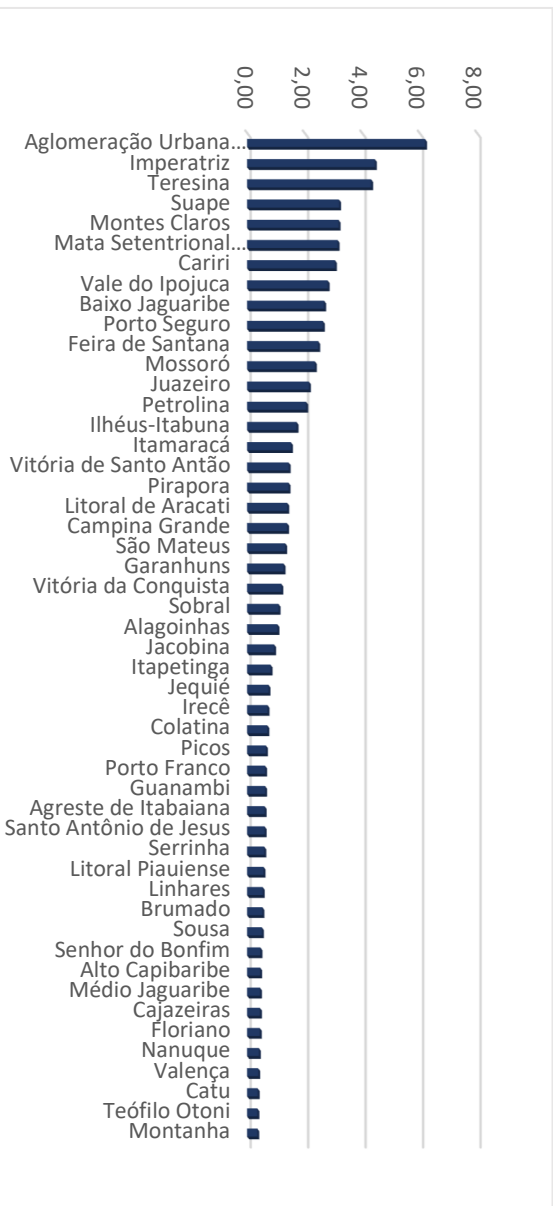
Fonte: BNB.

Gráfico 56: Representação dos valores dos empréstimos do FNE alocados nas 50 microrregiões dinâmicas que receberam os maiores volumes entre os anos de 2007 e 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020.



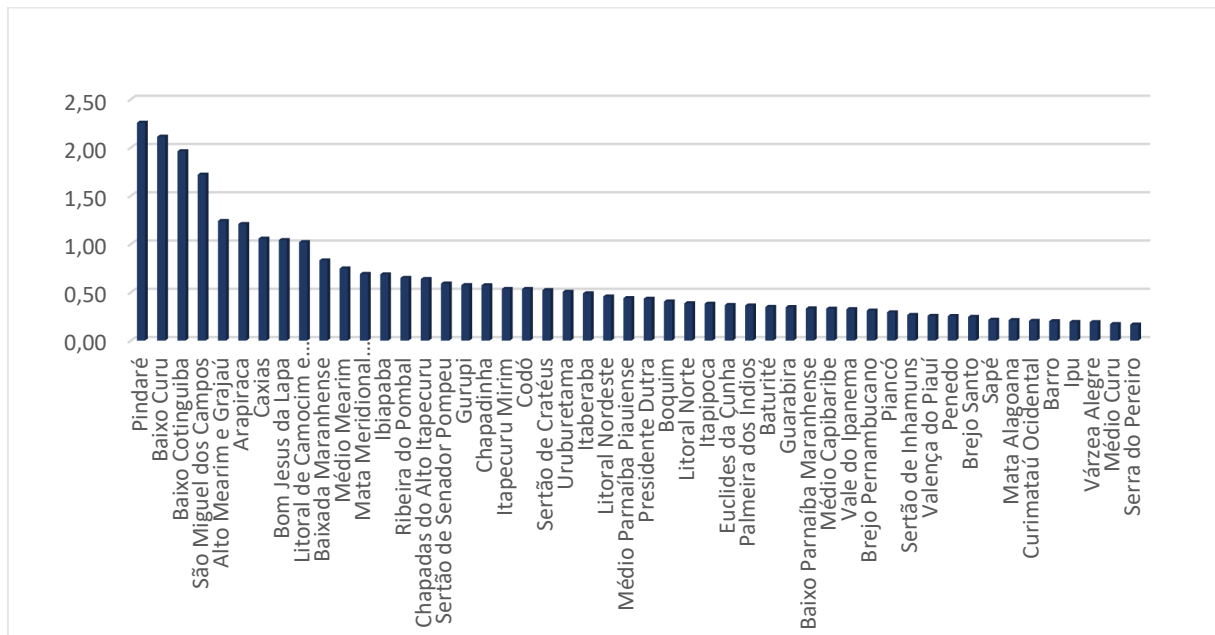
Fonte: BNB.

Gráfico 57: Representação dos valores dos empréstimos do FNE alocados nas 50 microrregiões estagnadas que receberam os maiores volumes entre os anos de 2007 e 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020.



Fonte: BNB.

Gráfico 58: Representação dos valores dos empréstimos do FNE alocados nas 50 microrregiões de baixa renda que receberam os maiores volumes entre os anos de 2007 e 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020.



Fonte das informações: BNB.

Tabela 57: Região Nordeste e Semiárido: quantitativos de microrregiões por tipologia da PNDR 2007 e valores das aplicações dos recursos do FNE no período de 2007 a 2017.

| Tipologia PNDR 2007 | Número de microrregiões | Valor total do FNE 2007-2017 (R\$ bilhões*) |
|---------------------|-------------------------|---|
| Alta Renda | 7 | 50,19 |
| Baixa Renda | 69 | 32,37 |
| Dinâmica | 72 | 59,31 |
| Estagnada | 62 | 75,91 |
| Total | 210 | 217,78 |

Fonte: BNB.

Nota: Valores dos empréstimos do FNE medidos em R\$ milhões de setembro 2020, com o uso do IPCA como deflator.

De acordo com as informações da tabela 57, os recursos do FNE alocados nas 210 microrregiões que fazem parte da sua área de atuação se localizaram, por ordem de magnitude, nas áreas estagnadas (34,8% do total), dinâmicas (27,2%), de alta renda (23%), e baixa renda (15%). No grupo das microrregiões de alta renda, representadas no gráfico 55, foi observada uma grande concentração, com 76,1% dos empréstimos totais alocados em Fortaleza-CE, Salvador-BA e Recife-PE. Dentro do grupo das microrregiões dinâmicas, representadas no gráfico 56, Barreiras-BA recebeu 17,3% do volume de financiamentos, seguida de Santa Maria da Vitória-BA, Gerais de Balsas-MA e Alto Parnaíba Piauiense-PI, que receberam juntas outros 20,3%. Nas áreas estagnadas e de baixa renda, a alocação se mostrou um pouco menos desigual, mas também foi observada alguma concentração dos recursos do FNE em poucas localidades. As microrregiões da Aglomeração Urbana de São Luís-MA, Imperatriz-MA e Teresina-PI receberam juntas 20% do total alocado no primeiro grupo, enquanto Pindaré-MA, Baixo Curu-CE, Baixo Cotinguiba-SE e São Miguel dos Campos-AL responderam por 25% dos empréstimos do segundo grupo.

A tabela 58 apresenta os resultados sobre os desempenhos econômicos das microrregiões que receberam recursos do FNE no período 2007-2017. Novamente, foram consideradas aquelas onde foram alocados os maiores volumes dentro de cada categoria, ou que apresentaram os melhores resultados para os indicadores econômicos. As 15 microrregiões representadas na tabela receberam juntas 38,4% do total dos financiamentos no período, e estão listadas por ordem decrescente do volume recebido.

Tabela 58: Resumo do desempenho das microrregiões que receberam os maiores volumes de recursos do FNE nos anos de 2007 a 2017.

| Microrregião e UF | Valor total FNE 2007-2017 (R\$ milhões ¹) | Posição no ranking quanto aos recursos recebidos do FNE | Tipologia PNDR 2007 | Indicadores de desempenho econômico ^{2,3} : | VAB | Empregos | Massa Salarial | Número de empresas atuantes |
|-----------------------------------|---|---|---------------------|--|-------|----------|----------------|-----------------------------|
| Fortaleza-CE | 13.849,13 | 1 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 4,4% | 3,1% | 6,1% | 0,3% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | -0,14 | -0,14 | -0,19 | -0,43 |
| Salvador-BA | 13.340,68 | 2 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 2,7% | 1,9% | 4,4% | 0,1% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | -0,34 | -0,19 | -0,52 | 0,01 |
| Recife-PE | 11.003,62 | 3 | Alta Renda | Cresc. médio no período: | 3,0% | 1,9% | 5,2% | 1,0% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | 0,36 | 0,38 | 0,25 | 0,37 |
| Barreiras-BA | 10.256,42 | 4 | Dinâmica | Cresc. médio no período: | 8,9% | 6,9% | 10,9% | 3,3% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | 0,14 | -0,02 | -0,01 | -0,32 |
| Aglomeração Urbana de São Luís-MA | 6.191,05 | 5 | Estagnada | Cresc. médio no período: | 4,7% | 3,8% | 7,0% | 1,7% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | -0,36 | -0,42 | -0,36 | -0,24 |
| Imperatriz-MA | 4.445,75 | 6 | Estagnada | Cresc. médio no período: | 4,8% | 4,4% | 9,7% | 1,8% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | -0,47 | -0,45 | -0,45 | -0,81 |
| Teresina-PI | 4.317,85 | 7 | Estagnada | Cresc. médio no período: | 5,7% | 3,4% | 6,0% | 1,9% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | 0,30 | 0,30 | 0,17 | -0,02 |
| Santa Maria da Vitória-BA | 4.227,00 | 8 | Dinâmica | Cresc. médio no período: | 5,5% | 5,0% | 10,1% | -1,3% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | 0,22 | 0,43 | 0,43 | -0,14 |
| Gerais de Balsas-MA | 4.039,93 | 9 | Dinâmica | Cresc. médio no período: | 12,0% | 4,7% | 9,2% | 2,4% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | -0,19 | -0,52 | -0,48 | -0,60 |
| Alto Parnaíba Piauiense-PI | 3.771,05 | 10 | Dinâmica | Cresc. médio no período: | 26,6% | 14,0% | 19,6% | 6,4% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | 0,35 | 0,53 | 0,49 | 0,44 |
| Pindaré-MA | 2.257,99 | 25 | Baixa Renda | Cresc. médio no período: | 3,5% | 4,1% | 10,6% | 1,0% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | 0,29 | 0,12 | 0,08 | -0,02 |
| Baixo Curu-CE | 2.113,36 | 27 | Baixa Renda | Cresc. médio no período: | 20,5% | 7,7% | 18,1% | 1,8% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | -0,30 | -0,21 | -0,35 | 0,17 |
| Baixo Cotinguiba-SE | 1.962,72 | 29 | Baixa Renda | Cresc. médio no período: | -3,8% | 1,7% | 3,9% | 1,8% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | 0,26 | 0,30 | 0,25 | 0,07 |
| São Miguel dos Campos-AL | 1.720,16 | 33 | Baixa Renda | Cresc. médio no período: | -1,0% | -1,9% | 2,3% | 2,0% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | 0,16 | 0,65 | 0,35 | 0,00 |
| Lençóis Maranhenses-MA | 125,08 | 188 | Baixa Renda | Cresc. médio no período: | 6,9% | 7,1% | 16,6% | 4,6% |
| | | | | Correlação c/ FNE: | 0,59 | 0,64 | 0,80 | 0,30 |

Fonte: BNB; e IBGE.

Notas:

1. Valores dos empréstimos do FNE medidos em R\$ milhões de setembro 2020, com o uso do IPCA como deflator

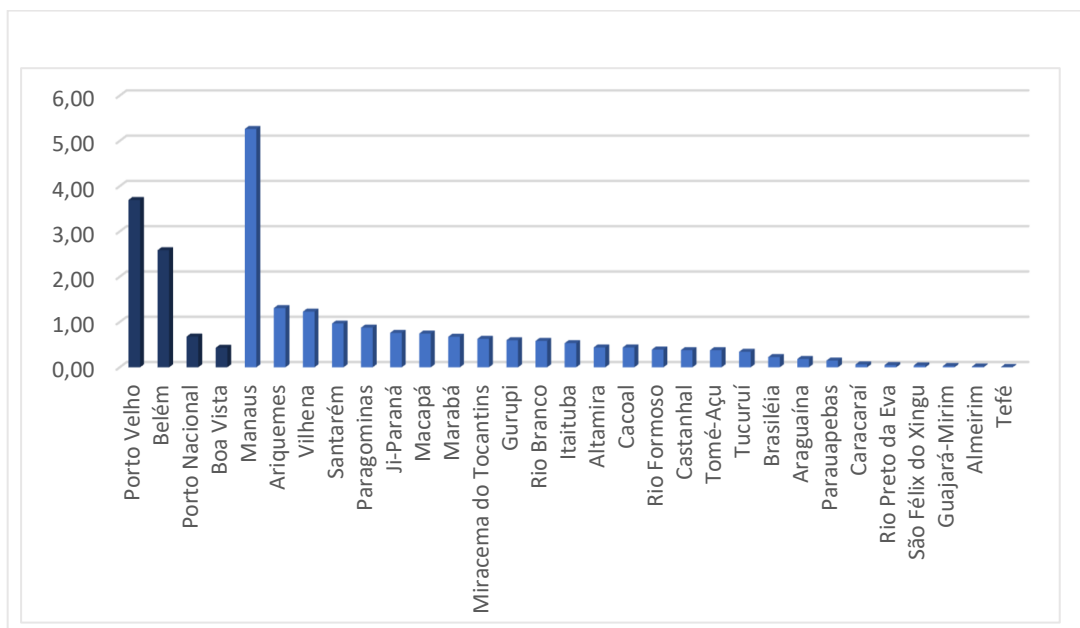
2. As taxas médias de crescimento anual do VAB, dos empregos assalariados, e da massa salarial são referentes ao período 2007-2018. A taxa média de crescimento anual do número de firmas atuantes é referente ao período 2008-2018.
3. Os coeficientes de correlação linear entre os valores anuais do FNE e de cada um dos indicadores são referentes ao período 2007-2018.

As maiores taxas de crescimento médio dos quatro indicadores foram observadas em Alto Parnaíba Piauiense-PI, Gerais de Balsas-MA, Barreiras-BA, Baixo Curu-CE e Lençóis Maranhenses-MA. As três primeiras são microrregiões classificadas como dinâmicas, que se encontraram até a 10ª posição no ranking do volume de recursos recebidos no período. As duas últimas são áreas de baixa renda que se situaram, respectivamente, em posições intermediária e próxima às últimas no ranking. Quanto às correlações entre o volume anual de financiamentos do FNE e cada um dos indicadores no período 2007-2017, constatou-se em média baixos graus de associações positivas. Nas microrregiões de Fortaleza-CE, Salvador-BA, Aglomeração Urbana de São Luís-MA, Imperatriz-MA e Gerais de Balsas-MA, os coeficientes calculados indicaram a predominância de correlações negativas. Contudo, as maiores correlações positivas, ainda que não muito elevadas, foram observadas nos Lençóis Maranhenses-MA e em Alto Parnaíba Piauiense-PI, microrregiões que se destacaram pelo desempenho econômico.

5.1.3 Resultados sobre a avaliação do FNO

A alocação dos financiamentos do FNO durante o período 2007-2017 está ilustrada nos gráficos 59 e 60 e na tabela 59.

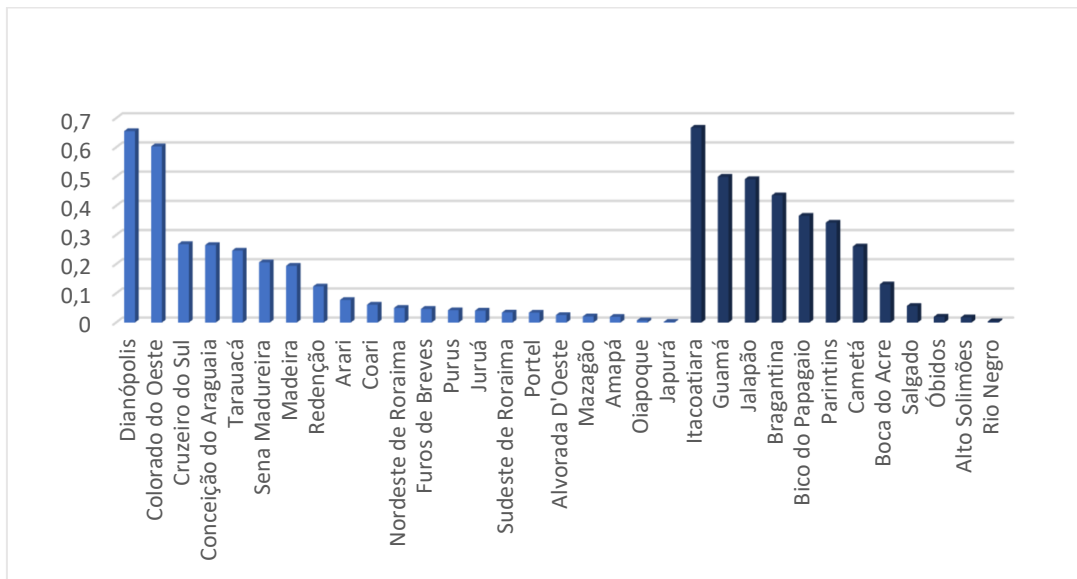
Gráfico 59: Representação dos valores totais dos empréstimos do FNO alocados nas microrregiões estagnadas e de alta renda, nos anos de 2007 a 2017. Escala do eixo vertical em R\$ bilhões, a preços de setembro de 2020.



Fonte: BASA.

Nota: Cor azul escuro – microrregiões de alta renda. Cor azul clara – microrregiões estagnadas.

Gráfico 60: Representação dos valores totais dos empréstimos do FNO alocados nas microrregiões dinâmicas e de baixa renda, nos anos de 2007 a 2017. Escala do eixo vertical em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020.



Fonte das informações: BASA.

Nota: Cor azul clara – microrregiões dinâmicas. Cor azul escuro – microrregiões de baixa renda.

Tabela 59: Região Norte: quantitativos de microrregiões por tipologia da PNDR 2007 e valores das aplicações dos recursos do FNO no período de 2007 a 2017.

| Tipologia 2007 | PNDR | Número de microrregiões | Valor total FNO 2007-2017 (R\$ bilhões*) |
|----------------|------|-------------------------|--|
| Alta Renda | | 4 | 7,39 |
| Baixa Renda | | 12 | 3,29 |
| Dinâmica | | 21 | 3,02 |
| Estagnada | | 27 | 17,29 |
| Total | | 64 | 30,99 |

Fonte: BASA.

Nota: Valores dos empréstimos do FNO medidos em R\$ milhões de setembro 2020, com o uso do IPCA como deflator.

De acordo com a tabela 59, os empréstimos do FNO foram alocados em sua maior parte nas áreas estagnadas (55,8% do total), seguidas das localidades de alta renda (23,8%), de baixa renda (10,6%) e dinâmicas (9,8%). No grupo composto pelas microrregiões estagnadas (gráfico 59), 30% do valor total foi alocado em Manaus-AM, enquanto Ariquemes-RO, Vilhena-RO, Santarém-PA, Paragominas-PA e Ji-Paraná-RO responderam juntas por outros 30%. Entre as quatro microrregiões de alta renda, Porto Velho-RO concentrou 50% do volume total de financiamentos e Belém-PA 35%. O gráfico 60 indica que a alocação também se mostrou concentrada dentro das microrregiões dinâmicas, onde 42% do total dos empréstimos ocorreram em Colorado do Oeste-RO e Dianópolis-TO. Nas áreas de baixa renda, 50% do volume total foram alocados em Itacoatiara-AM, Guamá-PA e Jalapão-TO, enquanto Braganantina-PA, Bico do Papagaio-TO e Parintins-AM responderam por outros 35%.

O quadro 24 apresenta os resultados sobre os indicadores econômicos das principais microrregiões que receberam recursos do FNO no período 2007-2017. As dezesseis microrregiões representadas receberam juntas 68% do total dos financiamentos no período, e foram destacadas pelo montante recebido ou por seu desempenho econômico.

Quadro 23: Resumo do desempenho das microrregiões que receberam os maiores volumes de recursos do FNO nos anos de 2007 a 2017.

| Microrregião e UF | Valor total FNO 2007-2017 (R\$ milhões ¹) | Posição no ranking quanto aos recursos recebidos do FNE | Tipologia PNDR 2007 | Indicadores de desempenho econômico ^{2,3} : | VAB | Empregos | Massa Salarial | Número de empresas atuantes |
|----------------------|---|---|---------------------|--|---------------|---------------|----------------|-----------------------------|
| Manaus-AM | 5.262,79 | 1 | Estagnada | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 1,5% 0,31 | 1,3% 0,37 | 3,6% 0,17 | 1,3% 0,11 |
| Porto Velho-RO | 3.695,90 | 2 | Alta Renda | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 7,8% 0,12 | 2,7% 0,33 | 5,1% 0,26 | 1,5% -0,16 |
| Belém-PA | 2.585,38 | 3 | Alta Renda | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 1,5% -0,12 | 2,4% 0,01 | 5,4% -0,11 | 0,8% 0,15 |
| Ariquemes-RO | 1.307,96 | 4 | Estagnada | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 4,2% 0,67 | 2,2% 0,73 | 5,3% 0,68 | 1,7% 0,42 |
| Vilhena-RO | 1.229,14 | 5 | Estagnada | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 5,0% -0,02 | 3,8% -0,17 | 6,8% -0,18 | 2,4% -0,63 |
| Santarém-PA | 966,34 | 6 | Estagnada | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 3,9% 0,52 | 4,9% 0,48 | 9,1% 0,43 | 0,6% 0,36 |
| Paragominas-PA | 875,26 | 7 | Estagnada | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 3,0% 0,34 | 0,8% 0,11 | 7,4% 0,28 | 0,3% 0,18 |
| Ji-Paraná-RO | 760,76 | 8 | Estagnada | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 2,7% 0,71 | 3,3% 0,71 | 6,3% 0,64 | 2,3% 0,69 |
| Macapá-AP | 744,57 | 9 | Estagnada | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 4,1% -0,04 | 4,1% -0,04 | 7,4% -0,05 | 1,8% 0,36 |
| Porto Nacional-TO | 678,69 | 10 | Alta Renda | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 9,1% 0,64 | 6,0% 0,62 | 9,7% 0,48 | 5,3% 0,47 |
| Itacoatiara-AM | 667,31 | 12 | Baixa Renda | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 6,1% 0,30 | 1,6% 0,30 | 6,1% 0,32 | -1,9% 0,65 |
| Dianópolis-TO | 655,69 | 13 | Dinâmica | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 5,1% 0,00 | 2,0% -0,19 | 5,3% -0,25 | 1,8% 0,43 |
| Colorado do Oeste-RO | 603,38 | 15 | Dinâmica | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 7,3% 0,63 | 2,7% 0,68 | 5,7% 0,69 | 0,4% -0,32 |
| Guamá-PA | 499,29 | 19 | Baixa Renda | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 3,4% 0,36 | 6,3% 0,36 | 10,3% 0,46 | 0,8% -0,32 |
| Jalapão-TO | 491,10 | 20 | Baixa Renda | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 11,6% 0,32 | 4,0% -0,05 | 8,0% -0,06 | 4,0% -0,14 |
| Purus-AM | 41,95 | 49 | Dinâmica | Cresc. médio no período: Correlação c/ FNO: | 14,9% 0,40 | 10,7% 0,05 | 14,8% 0,22 | 4,9% -0,28 |

Fonte das informações: BASA; e IBGE.

Notas:

1. Valores dos empréstimos do FNO medidos em R\$ milhões de setembro 2020, com o uso do IPCA como deflator
2. As taxas médias de crescimento anual do VAB, dos empregos assalariados, e da massa salarial são referentes ao período 2007-2018. A taxa média de crescimento anual do número de firmas atuantes é referente ao período 2008-2018.
3. Os coeficientes de correlação linear entre os valores anuais do FNO e de cada um dos indicadores são referentes ao período 2007-2018.

A microrregião de Purus-MA, localizada na 49ª posição do ranking do volume de recursos recebidos do FNO no período, apresentou as maiores taxas de crescimento médio dos indicadores do VAB, emprego e massa salarial. Outras localidades que se destacaram pelo bom desempenho em todos os indicadores foram Porto Nacional-TO e Jalapão-TO, estando situadas na 10ª e na 20ª posição,

respectivamente, daquele ranking. Quanto às associações entre o volume anual de financiamentos do FNO e cada um dos indicadores, as correlações positivas mais altas foram observadas em Ariquemes-RO e Ji-Paraná-RO. Também foram observadas correlações positivas, mas um pouco menores, em Porto Nacional-TO, uma das microrregiões que se destacou pelo melhor desempenho econômico.

5.1.4 Síntese dos resultados e considerações

Em síntese, os resultados apresentados nesta etapa da avaliação de efetividade indicaram que as alocações dos recursos do FCF no período 2007-2017 favoreceram as microrregiões classificadas como alta renda e estagnadas, em detrimento das áreas dinâmicas e de baixa renda. Dentro de cada uma dessas quatro categorias, observou-se ainda a concentração de volumes expressivos de financiamento em poucas microrregiões. Na avaliação do desempenho econômico, as localidades que apresentaram os melhores resultados não figuraram, por exemplo, entre as cinco que mais receberam empréstimos de cada um dos FCF no período. De modo geral, as correlações entre os montantes anuais de empréstimos e os indicadores de desempenho não se mostraram fortemente positivas.

Contudo, a análise utilizada nesta etapa permitiu a identificação de algumas poucas microrregiões que se destacaram das demais pelo desempenho econômico no período, em termos de produção e emprego, e cujos indicadores se mostraram positivamente correlacionados com os montantes anuais recebidos dos FCF, ainda que esta correlação não tenha se mostrado relativamente alta. Essas microrregiões foram: Alto Teles Pires-MT, na área de atuação do FCO; Lençóis Maranhenses-MA e Alto Parnaíba Piauiense-PI, na área do FNE; e Porto Nacional-TO, na região do FNO. Assim, uma possível extensão dessa avaliação consistiria em analisar com maiores detalhes a atuação dos atores locais diretamente comprometidos na intermediação e aplicação dos empréstimos dos FCF nessas microrregiões.

5.2 Avaliação quanto à efetividade dos recursos dos FCF concedidos ao financiamento do PRONAF.

O PRONAF foi oficialmente instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28.06.1996⁴⁶ e, ao menos desde o início dos anos 2000, tem sido financiado por uma quantidade significativa de empréstimos dos FCF. Apesar disso, ainda não se tem conhecimento sobre a efetividade desses financiamentos, o que pode ser justificado pela ausência, até pouco tempo atrás, de dados específicos relativos às características e ao desempenho da agricultura familiar. Esta lacuna de informações veio a ser preenchida com a divulgação oficial, pelo IBGE, do Censo Agropecuário de 2017, o que ocorreu em outubro de 2019.

Assim, nesta etapa da avaliação, buscou-se mensurar o impacto de cada um dos FCF sobre a produção e o emprego no segmento da agricultura familiar, o que foi obtido a partir de estimativas de modelos de regressão linear para dados *cross section*⁴⁷ referentes às respectivas regiões de atuação dos FCF, fazendo uso dos dados estatísticos do Censo Agropecuário de 2017. A escala geográfica utilizada consistiu na agregação das informações sobre esses estabelecimentos no nível dos municípios⁴⁸. Além dos dados do Censo Agropecuário, foram utilizadas informações divulgadas pelo BCB na base Matriz de Dados do Crédito Rural, referentes às principais fontes de financiamento do PRONAF em cada uma das regiões de atuação dos FCF.

Os resultados das avaliações para cada um dos FCF são apresentados a seguir.

⁴⁶ Segundo o Decreto nº 1.946/1996, o objetivo do PRONAF é promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, visando o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda.

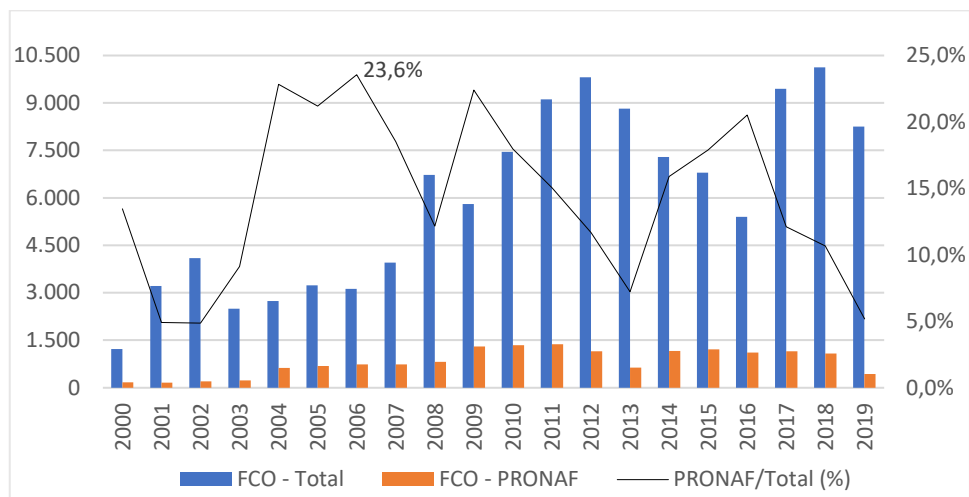
⁴⁷ Os dados do tipo *cross section* (ou secção transversal), consistem de informações sobre vários agentes para um mesmo instante do tempo.

⁴⁸ Por questões de sigilo, os dados do Censo Agropecuário no nível dos estabelecimentos agropecuários não estão disponibilizados para o público e só podem ser acessados na sala de acesso a dados restritos do IBGE. Esta sala se encontra fechada desde o início da pandemia do Covid-19. As informações agregadas no nível dos municípios podem ser acessadas a partir do site do IBGE.

5.2.1 Resultados sobre a avaliação do FCO

Os gráficos 61 e 62 ilustram a evolução temporal das participações das parcelas destinadas ao financiamento do PRONAF nos valores e nas quantidades totais dos empréstimos do FCO.

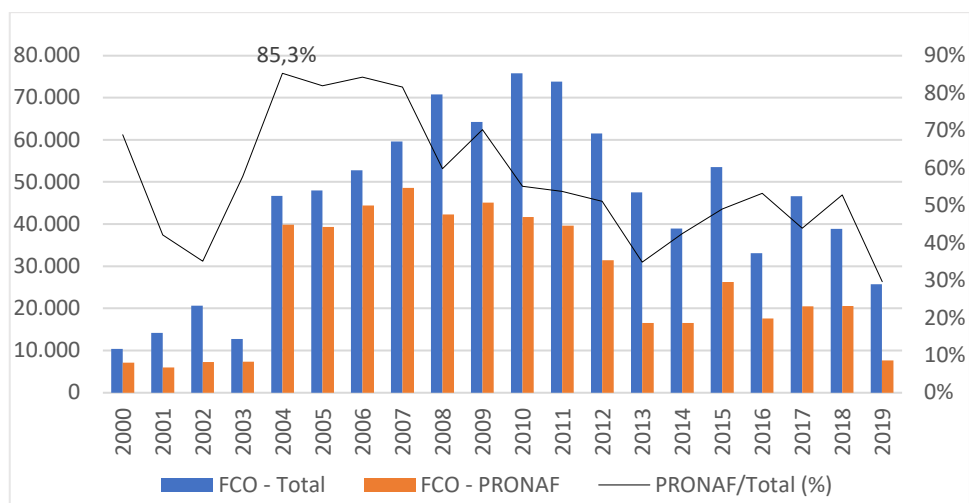
Gráfico 61: FCO - evolução dos valores totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020. Eixo vertical à direita se refere à participação rela relativa do PRONAF em %.



Fonte: BB.

Nota: o valor referente à maior participação relativa do período está destacado.

Gráfico 62: FCO - evolução das quantidades totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em unidades. Eixo vertical à direita se refere à participação relativa do PRONAF em %.



Fonte: BB.

Nota: o valor referente à maior participação relativa do período está destacado.

O gráfico 61 indica uma baixa participação dos valores anuais dos empréstimos destinados ao PRONAF em relação aos valores totais financiados pelo FCO no período. A participação relativa média dos valores do PRONAF foi de 14,4%, excedendo o patamar de 20% do total em apenas cinco dos vinte anos considerados. Outros pontos que ajudam a ilustrar essa baixa participação são: a ocorrência da maior participação relativa (23,6%) num ano (2006) em que o valor total dos empréstimos se mostrou relativamente baixo; e a queda da participação a partir de 2016, mesmo diante de um crescimento nos

valores totais financiados, sendo um indicativo da maior destinação dos recursos do FCO para o financiamento de programas em outros setores da atividade econômica no período mais recente. Por outro lado, como indicado no gráfico 62, a evolução das quantidades anuais de financiamentos destinada ao PRONAF se mostrou mais próxima das variações nas quantidades totais de empréstimos do FCO. A participação relativa das quantidades de financiamentos do PRONAF nas quantidades totais do FCO chegou a ultrapassar o percentual de 80% entre 2004 e 2007, mas têm oscilado entre 40% e 50% desde 2012.

Para analisar os impactos dos financiamentos dos FCF destinados ao PRONAF, foram estimados modelos de regressão linear para dados *cross section* no nível dos municípios, onde as variáveis dependentes são o pessoal ocupado nos estabelecimentos de agricultura familiar financiados, e o valor da produção agropecuária nos mesmos. A única fonte de informações disponível para essas variáveis é o Censo Agropecuário de 2017, de onde também foram coletadas um conjunto de variáveis características dos estabelecimentos de agricultura familiar financiados, visando a sua utilização como variáveis de controle (ou covariáveis) nas regressões. Estas variáveis se referem à(ao): i) área total dos estabelecimentos; ii) número de estabelecimentos; iii) número total de tratores, implementos e máquinas existentes nos estabelecimentos; iv) percentual de estabelecimentos que fazem uso de adubação; v) percentual de estabelecimentos que fazem uso de calcário e/ou outros corretivos do pH do solo; vi) percentual de estabelecimentos em que os produtores são associados à cooperativa e/ou à entidade de classe; vii) percentual de estabelecimentos em que os produtores têm menos de 45 anos; viii) percentual de estabelecimentos em que os produtores são homens; e ix) percentual de estabelecimentos em que os produtores têm pelo menos o segundo grau.

Para a análise proposta, também foi necessário o levantamento de informações sobre as principais fontes de financiamento do PRONAF nas áreas de atuação de cada um dos FCF. Segundo o IBGE, as informações sobre pessoal ocupado no Censo Agropecuário tiveram como referência o dia 30.09.2017, enquanto as informações referentes à propriedade, produção e área se reportaram ao período de 01.10.2016 a 30.09.2017. Assim, os efeitos das principais fontes de financiamento do PRONAF foram testados para dois períodos distintos: i) entre outubro de 2015 e setembro de 2016 (12 meses anteriores ao período de apuração do valor da produção); e ii) entre outubro de 2016 a 30.09.2017 (doze meses coincidentes com o período).

As fontes de financiamento utilizadas na análise foram aquelas que apresentaram as maiores participações nos empréstimos ao PRONAF durante o período considerado. A tabela 60 apresenta estas informações para a região Centro Oeste, com a evolução dos valores financiados entre os anos de 2015 e 2017.

Tabela 60: Principais fontes de financiamento do PRONAF na região Centro Oeste para o período 2015-2017, e evolução dos montantes anuais financiados. Valores em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020.

| Região Centro Oeste | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|
| FCO | 1.170,1 | 1.103,5 | 1.231,9 |
| Poupança Rural | 617,3 | 713,6 | 318,5 |
| BNDES/FINAME | 151,5 | 115,9 | 116,9 |
| MCR 6.2 | 97,4 | 101,1 | 121,8 |
| IHCD | 178,8 | 1,0 | 0,0 |
| Demais | 0,4 | 0,7 | 0,5 |
| Total | 2.215,4 | 2.035,8 | 1.789,7 |

Fonte: BCB.

Notas explicativas:

1. BNDES/FINAME representa os financiamentos com empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para aquisição de máquinas, equipamentos e bens de automação.

2. MCR 6.2 representa os financiamentos com recursos obrigatórios previstos no Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil.
3. IHCD representa os financiamentos a partir de Instrumento Híbrido de Capital e Dívida.

O FCO foi a principal fonte de financiamento do PRONAF no Centro Oeste durante o período, contribuindo com 58% do valor total dos empréstimos. Em seguida, vieram a Poupança Rural (27,3%), os financiamentos do BNDES na modalidade FINAME (6,4%), o MCR 6.2 (5,3%), e o IHCD (3,0%). Assim, os impactos dessas cinco fontes foram mensurados nas estimativas dos modelos de regressão linear. A fonte IHCD não foi incluída nas estimativas de impacto contemporâneo (12 meses coincidentes com a apuração do valor da produção) porque seus valores foram muito baixos no período 2016-2017.

A tabela 61 apresenta os resultados referentes aos modelos de regressão estimados para os municípios da área de atuação do FCO.

Tabela 61: Resultados das estimativas dos modelos de regressão linear para o pessoal ocupado e o valor da produção da agricultura familiar nos municípios da área de atuação do FCO.

| Variáveis dependentes: | Pessoal ocupado | | Valor da produção | |
|--------------------------------|-----------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Coeficientes | Coeficientes | Coeficientes | Coeficientes |
| Fontes de financiamento: | | | | |
| FCO _t | 0,0071 | | 0,0024 | |
| Poupança Rural _t | 0,0701** | | 0,171*** | |
| MCR 6.2 _t | 0,0603 | | -0,0513 | |
| BNDES/FINAME _t | -0,0449 | | 0,0185 | |
| FCO _{t-12} | | -0,0276 | | -0,0407 |
| Poupança Rural _{t-12} | | 0,0835*** | | 0,1805*** |
| MCR 6.2 _{t-12} | | 0,0919 | | -0,0256 |
| BNDES/FINAME _{t-12} | | -0,0078 | | 0,0924** |
| IHCD _{t-12} | | -0,0536 | | -0,1086 |
| Número de observações: | 456 | 456 | 455 | 455 |
| R2: | 0,72 | 0,72 | 0,54 | 0,55 |
| Estatística F: | 65,72*** | 77,50*** | 56,53*** | 62,14*** |

Notas explicativas:

1. O subscrito t indica que os valores dos financiamentos são referentes ao período de 12 meses que coincidiu com a apuração do valor da produção agropecuária (outubro de 2016 a setembro de 2017). O subscrito t-12 indica que os valores dos financiamentos são referentes ao período de 12 meses anteriores à apuração do valor da produção agropecuária (outubro de 2015 a setembro de 2016).
2. *** representa significância ao nível de 1%; ** representa significância ao nível de 5%.
3. Variáveis de controle características dos estabelecimentos cujos coeficientes se mostraram significativos: número de estabelecimentos, percentual de estabelecimentos que fazem uso de adubação, e percentual de estabelecimentos em que os produtores têm pelo menos o segundo grau (regressões para pessoal ocupado); e número de estabelecimentos, percentual de estabelecimentos em que os produtores são associados à cooperativa e/ou à entidade de classe, e percentual de estabelecimentos em que os produtores são homens (regressões para o valor da produção). Esses resultados foram omitidos por não fazerem parte da análise central.

Nas regressões estimadas para o pessoal ocupado, apenas os valores dos 12 meses contemporâneos e anteriores referentes aos financiamentos da Poupança Rural apresentaram impactos positivos e significativos do ponto de vista estatístico. Os coeficientes estimados para o FCO apresentaram sinal positivo para o financiamento contemporâneo e negativo para o financiamento dos 12 meses anteriores, porém ambos não se mostraram significativos. Também não foram evidenciados impactos significativos das demais fontes de financiamento. Quanto às regressões estimadas para o valor da produção, novamente foram observados impactos positivos e significativos apenas para os valores dos

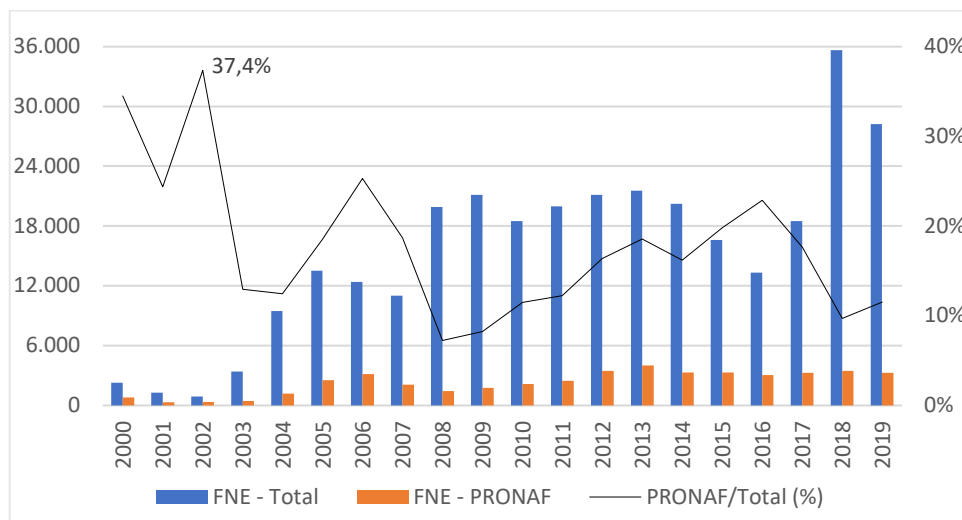
12 meses contemporâneos e anteriores dos financiamentos da Poupança Rural. Os coeficientes estimados para o FCO e as demais fontes de financiamento não se mostraram significativos.

A apresentação dos resultados para os casos do FNE e do FNO seguem o mesmo padrão utilizado para o FCO.

5.2.2 Resultados sobre a avaliação do FNE

Os gráficos 63 e 64 ilustram a evolução temporal das participações das parcelas destinadas ao financiamento do PRONAF nos valores e nas quantidades totais dos empréstimos do FNE.

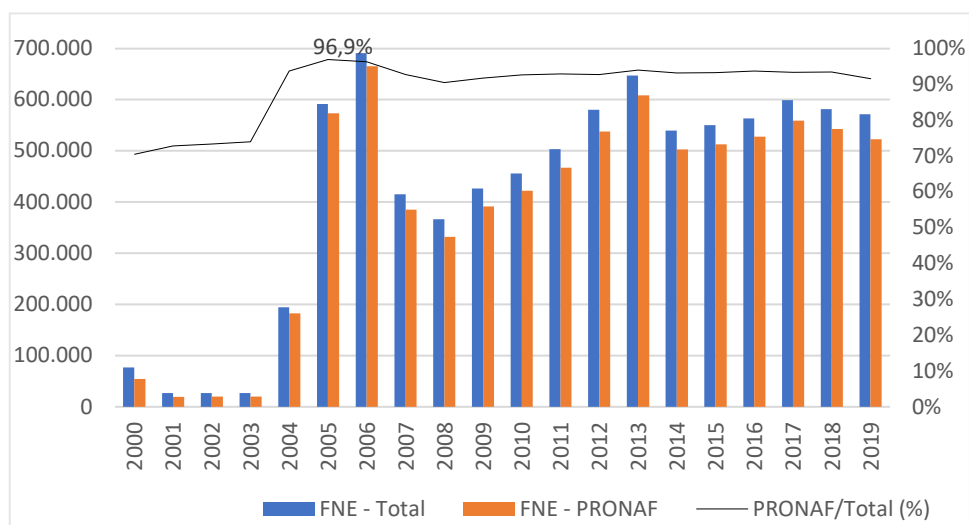
Gráfico 63: FNE - evolução dos valores totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020. Eixo vertical à direita se refere à participação relativa do PRONAF em %.



Fonte: BNB.

Nota: o valor referente à maior participação relativa do período está destacado.

Gráfico 64: FNE - evolução das quantidades totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em unidades. Eixo vertical à direita se refere à participação relativa do PRONAF em %.



Fonte: BNB.

Nota: o valor referente à maior participação relativa do período está destacado.

Assim como no caso do FCO, a participação relativa dos valores dos empréstimos destinados ao PRONAF no total do FNE se mostrou baixa no período, com média de 17,8% e maior participação de 37,4% em 2002 (gráfico 63). Por outro lado, como mostrado no gráfico 64, observa-se uma elevada participação das quantidades destinadas ao PRONAF nas quantidades totais de financiamentos, com média de 89% em todo o período e contribuição superior a 90% desde 2004.

Como realizado para o FCO, foram identificadas as fontes de financiamento do PRONAF que apresentaram as maiores participações na região Nordeste para o período 2015-2017. A tabela 62 apresenta estas fontes, com a evolução dos valores financiados entre os anos de 2015 e 2017.

Tabela 62: Principais fontes de financiamento do PRONAF na região Nordeste para o período 2015-2017, e evolução dos montantes anuais financiados. Valores em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020.

| Região Nordeste | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| FNE | 2.742,0 | 2.617,4 | 2.855,1 |
| Poupança Rural | 1.093,5 | 885,9 | 531,6 |
| IHCD | 77,9 | 32,9 | 381,7 |
| MCR 6.2 | 46,7 | 54,8 | 72,9 |
| RTN | 8,2 | 7,2 | 6,1 |
| Demais | 0,0 | 0,2 | 1,3 |
| Total | 3.968,3 | 3.598,5 | 3.848,7 |

Fonte: BCB.

Notas explicativas:

1. IHCD representa os financiamentos a partir de Instrumento Híbrido de Capital e Dívida.
2. MCR 6.2 representa os financiamentos com recursos obrigatórios previstos no Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil.
3. RTN representa os financiamentos com recursos equalizáveis do Tesouro Nacional.

O FNE foi a principal fonte de financiamento do PRONAF no período, sendo responsável por 72% do valor total dos empréstimos. Em seguida, vieram a Poupança Rural (22%), o IHCD (4,3%), o MCR 6.2 (1,5%), e os empréstimos do Tesouro Nacional (0,2%). Os impactos dessas cinco fontes foram mensurados nas estimativas dos modelos de regressão linear.

A tabela 63 apresenta os resultados referentes aos modelos de regressão estimados para os municípios da área de atuação do FNE.

Tabela 63: Resultados das estimativas dos modelos de regressão linear para o pessoal ocupado e o valor da produção da agricultura familiar nos municípios da área de atuação do FNE.

| Variáveis dependentes: | Pessoal ocupado | | Valor da produção | |
|--------------------------------|-----------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Coeficientes | Coeficientes | Coeficientes | Coeficientes |
| FNE _t | 0,0400*** | | 0,0612*** | |
| Poupança Rural _t | 0,0057 | | 0,1108*** | |
| IHCD _t | 0,0473 | | 0,014 | |
| MCR 6.2 _t | 0,0263*** | | 0,0345* | |
| RTN _t | 0,0013 | | 0,1605** | |
| FNE _{t-12} | | 0,0400** | | 0,0754*** |
| Poupança Rural _{t-12} | | 0,0163 | | 0,0614*** |
| IHCD _{t-12} | | 0,066 | | 0,1442 |
| MCR 6.2 _{t-12} | | 0,0544** | | 0,0997** |

| | | | | |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| RTN _{t-12} | | -0,0296 | | -0,0287 |
| Número de observações: | 1.941 | 1.941 | 1.957 | 1.957 |
| Coefficiente R2: | 0,75 | 0,75 | 0,55 | 0,55 |
| Estatística F: | 203,27*** | 199,77*** | 144,01*** | 134,25*** |

Notas explicativas:

1. O subscrito t indica que os valores dos financiamentos são referentes ao período de 12 meses que coincidiu com a apuração do valor da produção agropecuária (outubro de 2016 a setembro de 2017). O subscrito t-12 indica que os valores dos financiamentos são referentes ao período de doze meses anteriores à apuração do valor da produção agropecuária (outubro de 2015 a setembro de 2016).

2. *** representa significância ao nível de 1%; ** representa significância ao nível de 5%.

3. Variáveis de controle características dos estabelecimentos cujos coeficientes se mostraram significativos: área total dos estabelecimentos, número de estabelecimentos, número total de tratores, implementos e máquinas existentes nos estabelecimentos, percentual de estabelecimentos que fazem uso de calcário e/ou outros corretivos do pH do solo, percentual de estabelecimentos em que os produtores são associados à cooperativa e/ou à entidade de classe, percentual de estabelecimentos em que os produtores têm menos de 45 anos, e percentual de estabelecimentos em que os produtores têm pelo menos o segundo grau (regressões para pessoal ocupado e valor da produção). Esses resultados foram omitidos por não fazerem parte da análise central.

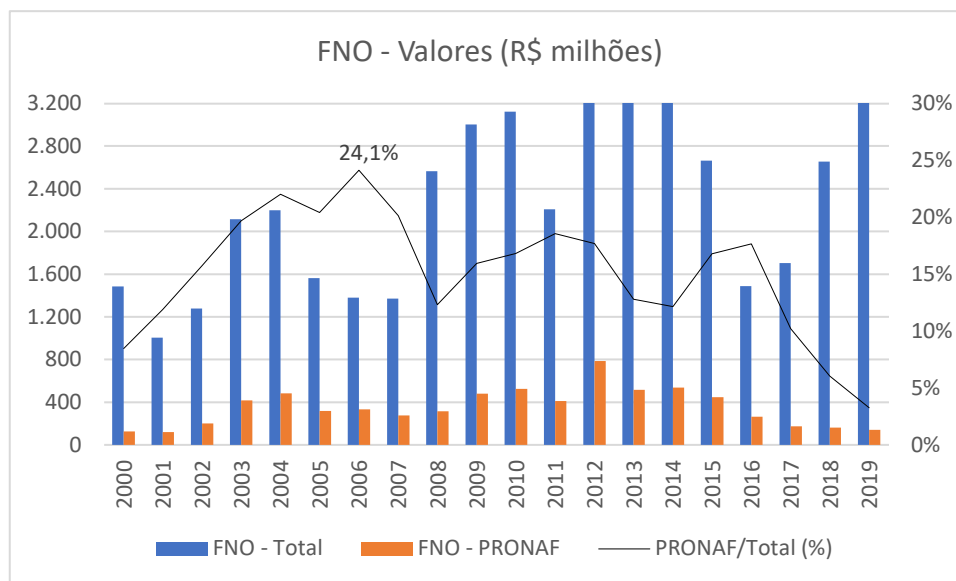
Nas regressões estimadas para o pessoal ocupado, os coeficientes referentes aos valores dos doze meses contemporâneos e dos doze meses anteriores dos financiamentos do FNE se mostraram positivos e significativos. Os coeficientes estimados para os financiamentos da modalidade MCR 6.2 também sugerem impactos positivos e significativos sobre o pessoal ocupado. Os coeficientes estimados para as demais fontes de financiamento não se mostraram significativos. Quanto aos coeficientes estimados nas regressões para o valor da produção, novamente foram observados impactos positivos e significativos para os valores dos doze meses contemporâneos e meses anteriores dos financiamentos do FNE. A Poupança Rural e a modalidade MCR 6.2 também apresentaram impactos positivos e significativos naqueles dois períodos. Os financiamentos contemporâneos do RTN também se mostraram positivos e significativos.

5.2.3 Resultados sobre a avaliação do FNO

Os gráficos 65 e 66 ilustram a evolução temporal das participações das parcelas destinadas ao financiamento do PRONAF nos valores e nas quantidades totais dos empréstimos do FNO.

Gráfico 65: FNO - evolução dos valores totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à

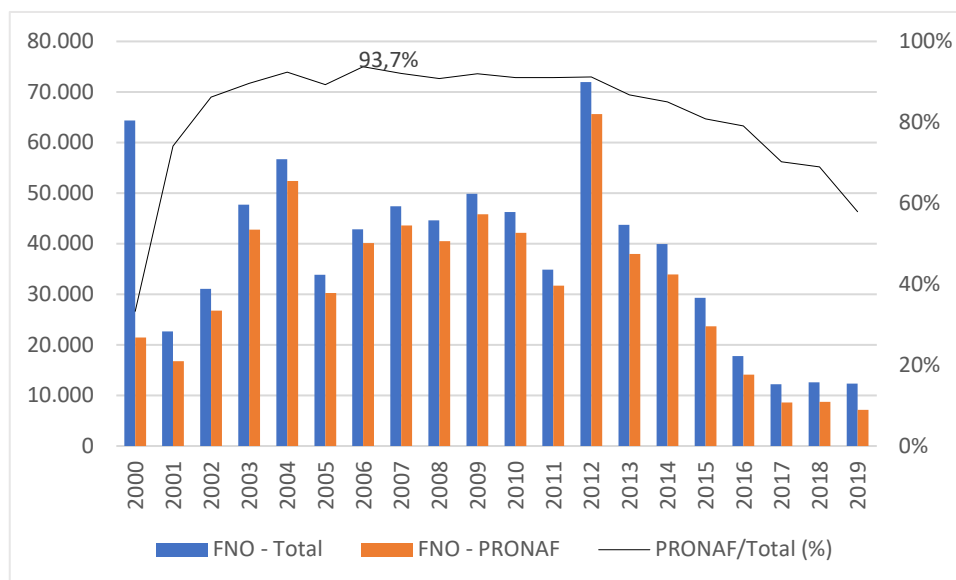
esquerda em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020. Eixo vertical à direita se refere à participação relativa do PRONAF em %.



Fonte: BASA.

Nota: o valor referente à maior participação relativa do período está destacado.

Gráfico 66: FNO - evolução das quantidades totais e da parcela destinada ao financiamento do PRONAF nos anos de 2000 a 2019. Escala do eixo vertical à esquerda em unidades. Eixo vertical à direita se refere à participação relativa do PRONAF em %.



Fonte: BASA.

Nota: o valor referente à maior participação relativa do período está destacado.

Assim como nos casos do FCO e do FNO, a participação relativa dos valores dos empréstimos destinados ao PRONAF nos valores totais do FNO se mostrou baixa, com média de 15,1% e valor máximo de 24,1% em 2006. O gráfico 65 também aponta para uma grande queda desta participação a partir de 2016, apesar do crescimento dos empréstimos totais, sendo um indício da maior destinação dos recursos para o financiamento de programas em outros setores da atividade econômica. O gráfico 66 indica uma participação relativamente alta das quantidades de financiamentos do PRONAF nas

quantidades totais do FNO entre 2002 e 2012. As quedas das quantidades totais e do PRONAF no período recente sugerem que os recursos que vêm destinados a outros programas possivelmente envolveram financiamentos de valores maiores.

A tabela 64 apresenta as principais fontes de financiamento do PRONAF na região Norte entre 2015 e 2017 e a evolução dos valores financiados.

Tabela 64: Principais fontes de financiamento do PRONAF na região Norte para o período 2015-2017, e evolução dos montantes anuais financiados. Valores em R\$ milhões, a preços de setembro de 2020.

| Região Norte | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Poupança Rural | 926,1 | 1.220,7 | 441,4 |
| FNO | 847,1 | 496,3 | 385,3 |
| IHCD | 200,1 | 46,8 | 755,8 |
| MCR 6.2 | 45,8 | 31,3 | 50,1 |
| BNDES/FINAME | 34,4 | 29,7 | 42,7 |
| Demais | 9,3 | 6,4 | 6,6 |
| Total | 2.062,8 | 1.831,3 | 1.681,9 |

Fonte: BCB.

Notas explicativas:

1. IHCD representa os financiamentos a partir de Instrumento Híbrido de Capital e Dívida.
2. MCR 6.2 representa os financiamentos com recursos obrigatórios previstos no Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil.
3. BNDES/FINAME representa os financiamentos com empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para aquisição de máquinas, equipamentos e bens de automação.

O FNO foi a segunda maior fonte de financiamento do PRONAF no período, com participação de 31% no valor total dos empréstimos, sendo superado pela Poupança Rural (participação de 46,4%). Em seguida, vieram o IHCD (18%), o MCR 6.2 (2,3%), os empréstimos do BNDES/FINAME (1,9%). Os impactos dessas cinco fontes foram analisados a partir dos modelos de regressão estimados.

A tabela 65 apresenta os resultados referentes aos modelos de regressão estimados para os municípios da área de atuação do FNO.

Tabela 65: Resultados das estimativas dos modelos de regressão linear para o pessoal ocupado e o valor da produção da agricultura familiar nos municípios da área de atuação do FNO.

| Variáveis dependentes: | Pessoal ocupado | | Valor da produção | |
|--------------------------------|-----------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Coeficientes | Coeficientes | Coeficientes | Coeficientes |
| Poupança Rural _t | 0,0626*** | | 0,1429*** | |
| FNO _t | 0,0357 | | 0,1569*** | |
| IHCD _t | -0,0607*** | | -0,1111*** | |
| MCR 6.2 _t | -0,0857 | | 0,2490** | |
| BNDES/FINAME _t | 0,0455 | | 0,3413*** | |
| Poupança Rural _{t-12} | | -0,0103 | | 0,0281 |
| FNO _{t-12} | | 0,0241 | | 0,1028*** |
| IHCD _{t-12} | | 0,065 | | -0,0621 |
| MCR 6.2 _{t-12} | | 0,0847 | | 0,2875** |
| BNDES/FINAME _{t-12} | | -0,0154 | | 0,5662*** |
| Número de observações: | 407 | 407 | 406 | 406 |
| Coeficiente R2: | 0,78 | 0,77 | 0,59 | 0,58 |

| | | | | |
|----------------|-----------|----------|----------|----------|
| Estadística F: | 102,70*** | 84,21*** | 58,66*** | 52,69*** |
|----------------|-----------|----------|----------|----------|

Notas explicativas:

1. O subscrito t indica que os valores dos financiamentos são referentes ao período de doze meses que coincidiu com a apuração do valor da produção agropecuária (outubro de 2016 a setembro de 2017). O subscrito t-12 indica que os valores dos financiamentos são referentes ao período de doze meses anteriores à apuração do valor da produção agropecuária (outubro de 2015 a setembro de 2016).

2. *** representa significância ao nível de 1%; ** representa significância ao nível de 5%.

3. Variáveis de controle características dos estabelecimentos cujos coeficientes se mostraram significativos: número de estabelecimentos, número total de tratores, implementos e máquinas existentes nos estabelecimentos, percentual de estabelecimentos que fazem uso de calcário e/ou outros corretivos do pH do solo, percentual de estabelecimentos em que os produtores são associados à cooperativa e/ou à entidade de classe, percentual de estabelecimentos em que os produtores têm menos de 45 anos, e percentual de estabelecimentos em que os produtores têm pelo menos o segundo grau (regressões para o pessoal ocupado); e número de estabelecimentos, percentual de estabelecimentos que fazem uso de calcário e/ou outros corretivos do pH do solo, percentual de estabelecimentos em que os produtores são associados à cooperativa e/ou à entidade de classe, percentual de estabelecimentos em que os produtores têm menos de 45 anos, e percentual de estabelecimentos em que os produtores são homens (regressões para o valor da produção). Esses resultados foram omitidos por não fazerem parte da análise central.

Nas regressões estimadas para o pessoal ocupado, apenas o coeficiente referente aos valores contemporâneos dos financiamentos da Poupança Rural se mostrou positivo e significativo. Os coeficientes estimados para os valores dos doze meses anteriores de todas as fontes de financiamentos não se mostraram significativos. Quanto aos coeficientes estimados nas regressões para o valor da produção, foram observados impactos positivos e significativos para os valores contemporâneos dos financiamentos do FNO, da Poupança Rural, do MCR 6.2 e do BNDES/FINAME. Os financiamentos dos 12 meses anteriores do FNO, do MCR 6.2 e do BNDES/FINAME também se mostraram positivos significativos.

5.2.4 Síntese dos resultados e considerações

Em síntese, os resultados apresentados nesta etapa da avaliação apontaram baixas participações relativas dos valores dos financiamentos destinados ao PRONAF nos valores totais dos financiamentos dos FCF. Também foram verificadas quedas expressivas nessas participações a partir de 2016, o que sugere uma maior destinação dos recursos para o financiamento de programas em outros setores da atividade econômica. Ainda assim, os FCFs figuram entre as principais fontes de financiamento do PRONAF em suas áreas de atuação. Nas estimativas realizadas, que tiveram como referência o ano de 2017, foram evidenciados impactos positivos e estatisticamente significativos do FNE sobre o pessoal ocupado e o valor da produção dos estabelecimentos de agricultura familiar financiados. O FNO também apresentou efeitos positivos e significativos sobre o valor da produção.

Uma possível extensão dessa avaliação consistiria na identificação das localidades em que o segmento da agricultura familiar tenha se mostrado mais eficiente, visando otimizar a aplicação dos recursos.

Referências bibliográficas

ANNIBAL, Clodoaldo Aparecido. **Inadimplência do Setor Bancário Brasileiro: uma avaliação de suas medidas**. Trabalhos para Discussão. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel). **Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, para cumprimento dos Acórdãos TCU nº 1.718/2005, nº 3.071/2012 (avaliação de programas subsidiados), nº 1.655/2017, nº 2.388/2017 e nº 1.827/2017**. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Relatório de Gestão do Exercício de 2019**. Disponível em [https://antigo.mdr.gov.br/images/Relat%C3%B3rio de Gest%C3%A3o 2019-2020 VF.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/Relat%C3%B3rio_de_Gest%C3%A3o_2019-2020_VF.pdf). Acesso em 12.03.2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_politicas_publicas.PDF. Acesso em 12.03.2021.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.