

Relatório de Recomendações

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

Ciclo 2020

Política	Fundos Constitucionais de Financiamento
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS / 2020
Coordenador da Avaliação	CGU
Executores	CGU e IPEA
Supervisão	Secap/ME

Sumário Executivo

- Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF), 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.
- A Auditoria avaliou a operacionalização do Fundo Constitucional de Financiamento 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.
- A Avaliação buscou responder às seguintes questões de auditoria:
 - Em que medida a PNDR atende às melhores práticas de governança pública, especificamente quanto ao seu financiamento por meio dos FCF?
 - Os critérios de alocação de recursos dos fundos estão alinhados aos objetivos das políticas de desenvolvimento regional?
 - Qual a participação das regiões alvo dos fundos no volume total de crédito concedido às empresas e aos produtores rurais?
 - 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?
 - 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?
 - 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?
- Em relação aos aspectos de governança, consubstanciados na questão de auditoria I, foram verificadas:
 - 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;
 - se o MDR e as superintendências de desenvolvimento estão exercendo adequadamente suas funções no que se refere à aplicação dos recursos dos fundos constitucionais;
 - se há processo contínuo de monitoramento e avaliação por parte das superintendências e do MDR sobre a operacionalização dos FCF;
 - se as avaliações da execução da PNDR são utilizadas para retroalimentar os desenhos da política e auxiliar na alocação futura dos recursos dos fundos.
- Quanto à conformidade de alocação dos recursos (questões II a IV), foi avaliada a eficácia dos bancos administradores no cumprimento das programações financeiras e a relevância dos FCF quanto à participação no volume de crédito concedido nas respectivas regiões. Quanto à sustentabilidade financeira (questão nº V), foram examinados 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.

6. Já a avaliação de efetividade decorrente da questão VI 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.
 7. As conclusões obtidas na avaliação da governança 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 anuais dos FCF estão em razoável conformidade com a legislação vigente e observam a PNDR e os planos regionais de desenvolvimento.
 8. 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. Além disso, os exames indicaram diversas oportunidades de melhorias na atuação dos Conselhos Deliberativos da Sudam, Sudeco e Sudeco; e demonstraram 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.
 9. Por fim, sobre as 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. Os achados referentes a esses quesitos indicam inconstância de metas, indicadores de impactos e de resultados; processo de regionalização e integração entre os instrumentos de planejamento regional, federal e orçamentário imaturo; bem como a preponderância de avaliações externas nas melhorias das programações dos FCF.
 10. No que se refere à alocação dos recursos dos fundos, verificou-se que os bancos administradores vêm cumprindo com razoável eficácia as programações financeiras, considerando o grau de atingimento das metas programadas. Contudo, impende registrar que, no caso específico do BASA, os resultados sugerem a necessidade de melhorias.
 11. Já quanto à sustentabilidade financeira dos FCF, constatou-se que é impactada negativamente em razão do desequilíbrio entre receitas (encargos) e despesas (taxa de administração, *del credere*, bônus de adimplência e renúncias de renegociação). Nesse sentido, verificou-se que, considerando os últimos quinze anos, houve uma redução significativa no patrimônio dos FCF.
 12. Quanto à efetividade, os resultados indicam 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.
 13. Os exames realizados 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 FCF 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.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Em que medida a PNDR atende às melhores práticas de governança pública, especificamente quanto ao seu financiamento por meio dos FCF?	<p>Preponderância de avaliações externas nas melhorias e ajustes na programação dos FCF</p> <p>Implementação incipiente dos instrumentos de governança da PNDR necessários à adequada operacionalização dos FCF.</p>	<p>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, e não em razão do monitoramento e das avaliações realizadas pelos atores da PNDR. 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 para serem realizados pelas Superintendências de Desenvolvimento e pelo MDR, há limitações que prejudicam a retroalimentação do desenho da política e a alocação futura de recursos.</p> <p>Considera-se que a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional possui papel estratégico na condução da PNDR, sendo seu funcionamento necessário para que a avaliação e o monitoramento da operacionalização dos FCF sejam de fato realizados e auxiliem no atingimento dos objetivos da PNDR.</p>	<p>À Casa Civil, coordenar a elaboração de um plano de ação para o funcionamento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, a partir de subsídios fornecidos pelo MDR e demais membros do colegiado, incluindo um calendário de reuniões e propostas de pauta, e avaliar a possibilidade de alterações legislativas que simplifiquem a realização das reuniões, como, por exemplo, estabelecendo mecanismos que permitam a indicação de suplentes.</p>
2	A relação entre os aportes orçamentários, a remuneração e as despesas dos FC, garante sua sustentabilidade financeira no longo prazo, assegurando a manutenção/ampliação da capacidade de financiamento das políticas de desenvolvimento regional?	<p>Avaliação da situação patrimonial dos Fundos Constitucionais de Financiamento.</p>	<p>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, verifica-se que houve a redução desse patrimônio, em termos reais, ao longo do tempo.</p> <p>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).</p> <p>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, <i>del credere</i>, bônus de adimplência e renúncias de renegociação).</p>	<p>Ao MDR, coordenar junto às Superintendências, avaliação periódica da sustentabilidade financeira dos Fundos Constitucionais de Financiamento, declarando sua trajetória nas programações financeiras anuais à luz dos parâmetros adotados e que definem os principais componentes de receitas e despesas.</p>
3	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?	<p>Baixo impacto dos empréstimos dos Fundos Constitucionais no crescimento econômico local.</p>	<p>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 das categorias, observou-se ainda a concentração de volumes elevados de financiamento em poucas microrregiões.</p> <p>Na avaliação do desempenho econômico, as localidades que apresentaram os melhores resultados não estiveram necessariamente entre aquelas que mais receberam empréstimos de cada um dos FCF no período 2007-2017. De modo geral,</p>	<p>Ao MDR, em conjunto com as Superintendências e os bancos administradores, elaborar plano de ação com medidas para assessorar os empreendedores/tomadores de recursos das localidades menos favorecidas no sentido de aumentar suas chances de obtenção de empréstimos, considerando, inclusive, a realização de parcerias com órgãos de assistência técnica federais ou estaduais para promover a qualificação de mão de obra e de projetos locais.</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
			as correlações entre os montantes anuais de empréstimos e os indicadores de desempenho não se mostraram fortemente positivas.	
4	A relação entre os aportes orçamentários, a remuneração e as despesas dos FC, garante sua sustentabilidade financeira no longo prazo, assegurando a manutenção/ampliação da capacidade de financiamento das políticas de desenvolvimento regional?	Avaliação sobre o <i>del credere</i> pago aos bancos administradores.	Os valores pagos a título de <i>del credere</i> aos bancos administradores excederam, de forma consistente e sistemática, os riscos associados às carteiras de crédito. Assim, ao longo de doze anos (2008 a 2019), houve uma transferência de renda dos Fundos para os bancos de, aproximadamente, R\$ 20 bi.	Ao MDR e ao ME, propor alteração legal visando à redefinição de teto para pagamento do <i>del credere</i> pelos FCF, 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.