

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO TÁTICO 2017

SUBVENÇÕES

*Ministério da Transparência e
Controladoria-Geral da União - CGU*



**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF
cgu@cgu.gov.br

Wagner de Campos Rosário

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário-Executivo Substituto

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior

Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Cláudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, maio de 2018.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	4
2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	5
3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?	9
ANEXO	10

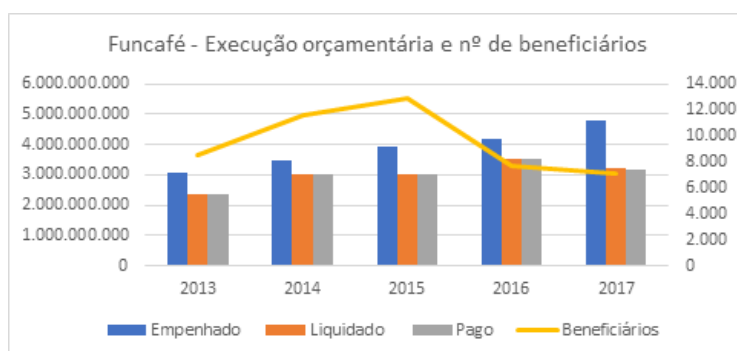
1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 4.320/64 conceitua as subvenções como transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

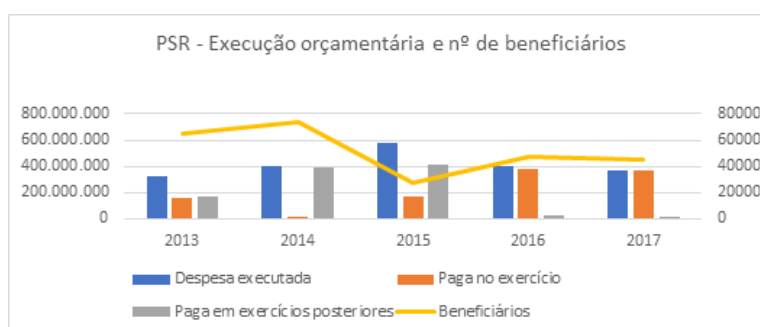
- **subvenções sociais**, as que se destinem a instituições públicas ou privadas, de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;
- **subvenções econômicas**, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

As seguintes subvenções foram objeto de exame pela CGU em 2017:

a) concessão de financiamentos ao agronegócio café, compreendendo o custeio, a colheita, a estocagem e a aquisição de café por terceiros, por meio do **Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé)**. A execução do Funcafé teve a seguinte evolução nos últimos exercícios:



b) pagamento, pela União, de parcela do valor do prêmio do seguro rural contratado pelos produtores junto às empresas seguradoras, por meio do Programa de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (PSR). A execução dessa política pública nos últimos 5 exercícios foi a seguinte:



c) concessão de subsídio, a cargo do FGTS e da União, complementar aos programas de habitação popular do FGTS, implementado por descontos financeiros concedidos nos financiamentos imobiliários a fim de auxiliar os mutuários de baixa renda na aquisição do seu imóvel, por meio de descontos financeiros da habitação.

Paralelamente às operações de financiamento imobiliário, o FGTS, desde 1998, aloca recursos para a concessão de subsídios ou descontos financeiros da habitação. Esses descontos são instrumentos que visam adequar a capacidade de pagamento do mutuário, considerando o valor financiado e sua renda. O objetivo do programa é ampliar o acesso da população de baixa renda aos financiamentos de habitação popular com recursos do FGTS.

Até 2015, ocasião em que a CGU realizou avaliação sobre o programa, 82,5% do desconto financeiro era financiado com recursos do FGTS e 17,5% com recursos do Orçamento Geral da União. Assim, a política de subsídios habitacionais se implementava por meio de duas fontes orçamentárias: Orçamento Geral da União e Orçamento Anual do FGTS. A soma dos recursos aportados pelo Fundo ao programa, no período de 1998 a 2015, alcançou aproximadamente R\$ 50 bilhões.

A CGU, portanto, auditou as 3 políticas elencadas, com foco na liberação de recursos, na distribuição dos recursos financeiros, na fiscalização dos beneficiários, no alcance do público-alvo e na efetividade do Programa.

2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

a) Liberação dos recursos

Nos primeiros anos em que o Funcafé e o PSR foram avaliados, foi verificada a intempestividade na liberação dos recursos dos programas de subvenção. Ressalta-se que, em ambos os casos, houve iniciativas dos gestores no sentido de adequar o fluxo de liberação de recursos de modo a não comprometer o andamento dos Programas.

No caso do Funcafé, dado que a concessão de crédito nas linhas de estocagem e Financiamento para Aquisição de Café - FAC tem início previsto para abril de cada exercício, surge a necessidade operacional de que a Resolução do CMN que estabelece a distribuição dos recursos entre as linhas de financiamento seja publicada até março do exercício que regula. Entre 2012 e 2015, a referida resolução foi publicada com atraso, prejudicando a concessão dos créditos destinados ao financiamento da cafeicultura pelos beneficiários finais, em desacordo com o estabelecido no Manual de Crédito Rural. Nesse sentido, foi recomendado aos gestores que antecipassem as tratativas junto ao Ministério da Fazenda, de modo que as resoluções fossem publicadas tempestivamente.

Em atendimento à recomendação, observou-se, em 2016 e 2017, uma melhora na articulação prévia à definição da alocação dos recursos, sendo as resoluções publicadas no final de março, dentro do prazo esperado pelo gestor. Ressalta-se que, em ambos os exercícios, os recursos foram contratados pelos agentes financeiros somente na segunda quinzena de junho, permanecendo algum atraso na contratação pelos beneficiários finais.

No que tange à liberação dos recursos do PSR para as instituições seguradoras, foi evidenciado, em 2014 e 2015, um descolamento entre a contratação do seguro rural pelo produtor e o efetivo pagamento da subvenção, comprometendo a previsibilidade do Programa, aspecto fundamental no mercado segurador. Em face da constatação, foi recomendado ao MAPA trabalhar conjuntamente com os demais órgãos que compõem o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural, em especial o Ministério do Planejamento, visando assegurar a disponibilidade, durante a execução financeira, do recurso do Programa previsto durante a fase de planejamento. Nos últimos dois anos observou-se que, a partir de uma maior articulação institucional junto aos demais órgãos que compõem o Comitê Gestor do Seguro Rural, houve avanços no intuito de tornar o orçamento do Programa não contingenciável, buscando criar um consenso da necessidade de “blindar” os recursos do PSR, o que favorece o desenvolvimento do mercado de seguro rural.

b) Distribuição dos recursos financeiros

No caso do Funcafé, observou-se que há critérios técnicos definidos para distribuição de recursos entre agentes operadores, que vêm sendo observados nos últimos anos. Destaca-se, também, melhorias na operacionalização do Fundo a partir da criação de sistema específico para acompanhamento da liberação dos recursos.

O PSR possui limites específicos de subvenção para cada produtor, cujos controles são realizados a partir do Sistema de Informação da Subvenção ao Seguro Rural – SISSER. Testes de auditoria não evidenciaram pagamentos de subvenção em valores superiores ao limite estabelecido.

Quanto aos descontos financeiros de habitação, a CGU observou a ausência de escrituração no SIAFI da remuneração (Selic) incidente sobre o montante devido pela União referente às antecipações dos descontos financeiros efetuadas pelo Agente Operador. Isto é, apesar da incidência de remuneração - legalmente prevista

- sobre o passivo da União junto ao Fundo, não havia conta contábil no SIAFI com o fim de registrar os fatos geradores nem os valores totalizados decorrentes dessa remuneração devida ao FGTS, que à época dos exames, alcançavam R\$ 1,55 bilhão.

Outra fragilidade observada foi a execução de despesas da ação orçamentária 00CW (descontos financeiros da habitação) que extrapolaram em mais de R\$ 862 milhões o limite orçamentário previsto da ação, no OGU, em 2014. Esses gastos que excederam a rubrica orçamentária (fixada à época em R\$ 612 milhões) decorreram da própria sistemática de “antecipação” dos valores a cargo da União na política de descontos financeiros. Isso porque a concessão dos descontos financeiros pelo Agente Operador promove consecutória e reflexamente a execução do orçamento da União – não pelas fases de empenho e liquidação, mas por meio do reconhecimento de um passivo, a ser arcado em momento ulterior pela União - que vai se realizando à medida que os descontos são concedidos pelos agentes competentes do FGTS. A extrapolação orçamentária é reflexo, por sua vez, de outro problema observado: a ausência de coordenação entre os orçamentos da União e do FGTS no que tange às despesas com descontos financeiros. Não obstante a competência de antecipação das parcelas da União pelo Agente Operador, esses orçamentos não se comunicam nem dispõem de mecanismos que impeçam a extrapolação do valor autorizado no orçamento da União para a ação 00CW. Assim, em virtude dessa fragilidade, a execução dos descontos financeiros pelo Agente Operador FGTS acabou promovendo a execução do orçamento da União em valor 140,8% superior ao autorizado na ação orçamentária 00CW.

c) Fiscalização dos beneficiários

A fiscalização dos mutuários do Funcafé é realizada pelos agentes financeiros, a partir dos critérios estabelecidos pelo Manual de Crédito Rural (MCR), ao tempo em que a fiscalização das operações de subvenção é realizada a cada quadrimestre pela Conab, em razão de Acordo de Cooperação firmado pelo MAPA junto à Companhia.

Os resultados evidenciaram que a atuação dos agentes financeiros nas fiscalizações dos mutuários do Funcafé tem atendido às disposições definidas pelo MCR. Todavia, com relação à composição das amostras, constatou-se a existência de estratos cujos percentuais de fiscalização ficaram abaixo dos limites mínimos definidos no Manual, sendo recomendado que o Fundo adote providências junto aos agentes financeiros para assegurar seu devido cumprimento.

No caso do PSR, verificou-se que a Conab cumpre os parâmetros de fiscalização definidos pela Resolução

CGSR nº 40/2015, e que, nas situações em que a Companhia identifica irregularidades, são adotadas providências pelo MAPA junto às seguradoras buscando o ressarcimento ou demais providências necessárias.

d) Alcance do público-alvo e efetividade do Programa

De modo geral, os recursos vêm sendo aplicados junto ao público-alvo dos Programas. Ressalta-se que há evidências de que, em que pese os recursos do Funcafé sejam contratados por produtores e cooperativas de café, há situações em que a destinação dos recursos no âmbito da linha de estocagem não se coaduna com a estocagem do produto, mas sim com o reforço de capital de giro das cooperativas, finalidade para qual existe linha específica do Fundo que possui, todavia, juros superiores à linha de estocagem.

Dessa forma, foi recomendada a atuação do Ministério junto aos demais órgãos competentes no sentido de adequar, à finalidade prevista no MCR, os parâmetros que orientam o volume de crédito destinado para a linha de estocagem do Fundo, associando, dessa forma, o valor contratado às despesas estimadas com armazenagem e manutenção do produto, realizando, caso necessário, estudos e levantamentos que permitam definir parâmetros objetivos relacionados ao custo mensal de armazenagem e manutenção de estoques de cafés, considerando as especificidades regionais e o tipo de café estocado.

Quanto ao PSR, as fiscalizações evidenciaram que os recursos do Programa vêm sendo aplicados junto aos produtores das culturas subvencionadas. Todavia, entrevistas junto aos beneficiários demonstraram que os produtores avaliam o seguro rural como mera burocracia para acesso ao crédito rural. Não há clareza sobre a importância do seguro rural para proteção da lavoura ou de que o instrumento age como garantia ao produtor.

Dessa maneira, foi recomendado ao MAPA fazer uso da força dos canais de comunicação já instituídos por intermédio das seguradoras, incluindo em contrato a obrigação de divulgar as cartilhas e informações indicadas pelo MAPA sobre o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, bem como que o Ministério avaliasse a inclusão, como campo da proposta e das apólices no Sistema do Ministério o endereço eletrônico do produtor rural. De posse dessa informação, o Ministério obterá canal direto para contato com os beneficiários da política pública, permitindo o envio de cartilhas eletrônicas ilustrativas e outros documentos com as principais regras do Programa e sua finalidade, além de canal para pesquisas de satisfação junto aos beneficiários.

Em adição, a abrangência da definição do público-alvo do PSR em relação ao do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), também destinado à gestão de riscos do agronegócio, bem como a semelhança entre os produtos oferecidos, as culturas seguradas e as causas das coberturas dos referidos programas, apontam para uma ocorrência de sobreposição entre os programas, sendo necessário aos gestores avaliar em que medida uma integração entre os Programas tem o potencial de contribuir com a política de gestão de riscos agropecuários.

No que tange aos descontos financeiros da habitação no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), os exames realizados pela CGU em 2015 apontaram indícios de concessão indevida de descontos financeiros da habitação para mutuários cujas rendas não se enquadravam nas regras vigentes à época da efetivação dos financiamentos. Os testes realizados buscaram avaliar a adequação dos descontos financeiros recebidos pelo público-alvo, tendo em vista a renda desses beneficiários e as regras do benefício. Como resultado, foram identificados 36.927 descontos financeiros concedidos indevidamente, totalizando R\$ 106 milhões:

Indícios de concessão irregular de descontos financeiros - FGTS

Situação	2013		2014		Total por Situação	
	Qtde	Valor (R\$)	Qtde	Valor (R\$)	Qtde	Valor (R\$)
Renda acima de R\$ 3.275	2.688	7.063.458,72	2.921	7.880.019,92	5.609	14.943.478,64
Renda acima de R\$ 5.400	43	215.350,73	56	240.758,63	99	456.109,36
Renda fora da faixa de renda enquadrada	15.315	43.989.278,33	15.904	47.184.609,90	31.219	91.173.888,23
Total Geral					36.927	106.573.476,23

Fonte: Base de dados encaminhadas pelo Agente Operador (CAIXA) x dados da Relação Anual de Informações - RAIS

Os resultados foram encaminhados ao Agente operador do FGTS, que reexaminou os casos apontados pela CGU, confirmando ou retificando a situação dos nomes indicados pela auditoria. Até janeiro de 2018, foram restituídos ao Fundo aproximadamente R\$ 28 milhões pelos agentes financeiros Banco do Brasil e CAIXA.

e) Contribuições da CGU para o desenho do Programa Cartão Reforma

Além dos temas citados anteriormente, a CGU contribuiu com recomendações referentes ao desenho do Programa Cartão Reforma, no âmbito da definição do Decreto Regulamentador e da Portaria Interministerial do Programa, que tem como finalidade subsidiar a aquisição de materiais de construção para que famílias de baixa renda melhorem ou ampliem suas moradias.

Nesse caso, a atuação da CGU ocorreu ainda no âmbito do desenho do Programa (atuação ex-ante), onde foram apresentadas as seguintes contribuições, incorporadas aos normativos e aos procedimentos de controles da execução do Programa:

- Adotar como limites para a concessão do subsídio aos beneficiários do Programa Cartão Reforma os exatos valores por UF, conforme a planilha de custos elaborada pela CAIXA. Na hipótese de se adotar valores distintos, por exemplo, arredondamento, que os mesmos sejam para valores inferiores, para evitar a caracterização de sobrepreço, conforme o artigo 3º do Decreto nº 7.983/2013.
- Retirar do Programa Cartão Reforma a categoria de conclusão de unidade habitacional até que se tenha a) diagnóstico de demanda; b) meta definida; e c) indicador que mensure a eficácia do gasto público específicos para essa categoria.
- Recomendação ao Ministério das Cidades para considerar a aplicabilidade, no planejamento dos demais normativos do Programa Cartão Reforma, do mapeamento do fluxo, os riscos identificados para o alcance dos objetivos do Programa e as considerações registradas no check-list de avaliação ex ante.
- A adoção de dispositivo na Portaria Interministerial para a publicação do rol de empresas comerciantes de material de construção participantes do Programa.

Destaca-se que o trabalho realizado pela CGU no desenho do Programa Cartão Reforma serviu como insumo para a elaboração do Guia Prático de Análise Ex Ante, elaborado pela Casa Civil em parceria com os ministérios, que reúne orientações de boas práticas para análise de políticas públicas.

3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

Destaca-se que a estrutura das políticas públicas operacionalizadas por meio de subvenções são muito variadas entre si, e conta com graus distintos de maturidade, de modo que não foi possível chegar a um diagnóstico geral sobre o assunto.

Verificou-se que as subvenções federais avaliadas no âmbito do setor agropecuário vêm atendendo ao público-alvo, mas que são necessárias melhorias no desenho e na execução dos Programas, de modo a fornecer maior segurança de que o recurso está sendo utilizado na finalidade prevista e, por conseguinte, que contribui para o alcance dos objetivos estabelecidos para cada Política.

No MCMV, a avaliação realizada permitiu apontar a necessidade de ajustes na integridade dos registros contábeis da União e do FGTS e na coordenação entre os respectivos orçamentos bem como fragilidades nos controles para concessão do subsídio.

Destaca-se que, além do acompanhamento das providências adotadas pelos gestores em razão dos apontamentos realizados pela CGU, o tema subvenções no setor agropecuário será aprofundado no âmbito da avaliação da Política de Garantia de Preços Mínimos e dos seus instrumentos de operacionalização, no que tange ao alcance dos objetivos e à efetividade da Política.

ANEXO

1. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 77 – Gestão do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira, de 28/12/2017**
2. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 85 – Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural, de 26/07/2018**