

Ministério da Economia

# BOLETIM Secap

Edição CMAP: Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro Oeste - FCF

Número 7 / Julho, 2021



Este boletim é uma síntese de avaliação realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios - CMAS do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP



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.

R\$ 8,5 bilhões

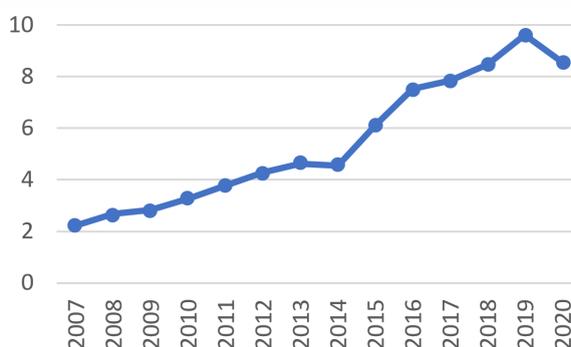
de impacto sobre  
teto dos gastos  
(2020)

R\$ 45 bilhões

de aplicações  
em projetos  
(2019)

Em 2020, os FCF tiveram um **impacto primário de R\$ 8,5 bilhões**, sendo computados nas despesas que compõem o limite determinado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, também conhecido como teto dos gastos. Além disso, em 2019, foram aplicados **R\$ 45 bilhões** via FCF, números que exemplificam a elevada materialidade destes recursos.

## Impacto primário dos FCF (R\$ bilhões)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: Secap-ME.

## Atores da Avaliação

**Coordenação:** CGU.

**Execução:** CGU e IPEA.

**Gestor da Política:** MDR.

**Supervisão:** Secap-ME.

## Aspectos Avaliados

**Governança:** competência das instituições envolvidas na operacionalização dos FCF, adequação do exercício de competências das superintendências e do MDR, processo contínuo de monitoramento e avaliação e se essas avaliações têm sido utilizadas para retroalimentar o desenho e a alocação futura de recursos.



**Desenho e Resultados:** eficácia dos bancos administradores no cumprimento das programações financeiras e a participação dos FCF no volume de crédito concedido nas respectivas regiões. Exame dos principais componentes das receitas e das despesas dos FCF, à luz da evolução dos respectivos patrimônios durante os últimos quinze anos.

**Efetividade:** análise de indicadores de desempenho de produção, emprego, salário, número de empresas de sub-regiões e correlação com valores dos empréstimos dos FCF. Também foi avaliada a efetividade dos empréstimos destinados ao PRONAF.

## Metodologias

**Governança:** base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU e no Decreto 9.203/2017.

**Desenho e Resultados:** comparação entre resultados e metas, impacto das componentes de receita e despesa sobre desempenho financeiro dos FCF com base em dados financeiros.

**Efetividade:** análise de dados aplicação dos FCF e cruzamento com indicadores de produção e emprego; análise econométrica para o PRONAF.

## Sistemas e Bases de Dados

Revisão bibliográfica.

Normativos da política.

Entrevistas com gestores.

Documentos de aprovação e execução das operações.

Bases de dados dos bancos administradores.

Informações sobre as renegociações de dívidas dos FCF.

PIB dos municípios do IBGE.

Cadastro Central de Empresas do IBGE.

Censo Agropecuário do IBGE.

Matriz de Dados do Crédito Rural do BC.B

## O que foi encontrado

- Em relação à **governança**, destaca-se:



→ Processo de trabalho institucionalizado e claro quanto às atribuições de cada agente;

→ Planejamento e acompanhamento das programações anuais dos FCF estão em razoável conformidade com a legislação e observam a PNDR e os planos regionais de desenvolvimento;

→ Fragilidades pela incipiente implementação de instrumentos de governança da PNDR;

→ Diversas oportunidades de melhorias na atuação dos Conselhos Deliberativos da Sudam, Sudene e Sudeco;

→ Exigência de aprovação legislativa dos Planos Regionais de Desenvolvimento gera fragilidade;

→ Ausência de processos de monitoramento e avaliação consolidados, que atendam às previsões normativas.

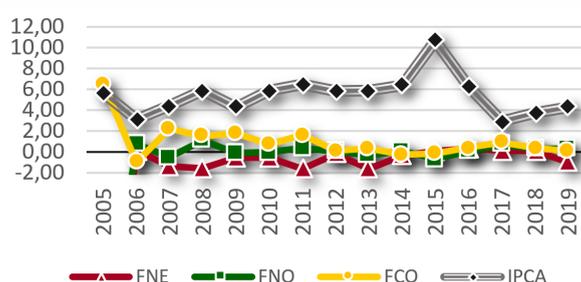
- Os bancos administradores vêm cumprindo com **razoável eficácia** as programações financeiras, considerando o grau de atingimento das metas programadas. Contudo, no caso específico do Banco da Amazônia, os resultados sugerem a **necessidade de melhorias**.

- A **sustentabilidade financeira** dos FCF é impactada negativamente em razão do **desequilíbrio entre receitas** (encargos) e **despesas** (taxa de administração, del

credere, bônus de adimplência e renúncias de renegociação).

- Nos últimos quinze anos, houve uma **redução significativa no patrimônio** dos FCF. No fim de 2019, o patrimônio **era de R\$ 153,6 bilhões**. Considerando os últimos 15 anos e **atualização pelo IPCA** desses valores e das transferências pelo Tesouro Nacional, o patrimônio **seria de R\$ 231,9 bilhões**.

### Rentabilidade dos FCF sobre patrimônio e inflação (%)



Fonte: Demonstrações Financeiras dos FCF e IBGE.  
Elaboração: CGU

- Ao longo de **10 anos**, a despesa total com bônus de adimplência alcançou mais de **R\$ 11 bilhões**, mesmo na ausência de um estudo robusto que evidencie ganhos efetivos com a redução de inadimplência.

- Inexistência** de uma metodologia estabelecida para **apropriação detalhada dos custos** com a administração dos FCF por parte das instituições financeiras.

- Ao longo de **15 anos**, o *del credere* pago superou os valores ressarcidos em **mais de R\$ 20 bilhões**.

- Necessidade de indicadores adicionais para **padronização** do conceito de inadimplência, proporcionando **comparabilidade** com os índices utilizados pelo mercado financeiro.

- 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.

- Concentração de **volumes expressivos** de financiamento **em poucas microrregiões**.

- Correlações entre os montantes anuais de empréstimos e os indicadores de desempenho **não se mostraram fortemente positivas**.



- Baixas participações** relativas dos valores dos financiamentos destinados ao **PRONAF** nos valores totais dos financiamentos dos FCF. Ainda assim, FCF figuram entre as **principais fontes de financiamento do PRONAF** em suas áreas de atuação. **Impactos positivos** e estatisticamente significativos do FNE sobre o **peçoal ocupado e o valor da produção** dos estabelecimentos de agricultura familiar financiados.

## Recomendações aprovadas pelo CMAP



**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 calendário de reuniões e propostas de pauta, e avaliar a possibilidade de alterações legislativas que simplifiquem a realização de reuniões, como, por exemplo, estabelecendo mecanismos que permitam a indicação de suplentes.



**MDR:** coordenar com as Superintendências, avaliação periódica da sustentabilidade financeira dos FCF, declarando sua trajetória nas programações financeiras

anuais à luz dos parâmetros adotados e que definem os principais componentes de receitas e despesas.



#### **MDR, Superintendências e bancos administradores:**

elaborar plano de ação com medidas de assessoria aos tomadores de recursos das localidades menos favorecidas para aumentar as chances de obtenção de empréstimos, considerando realizar parcerias com órgãos de assistência técnica para promover qualificação de mão-de-obra e de projetos locais.



#### **MDR e ME:**

propor alteração legal visando redefinir o teto de pagamento do del credere 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.

## **Resposta do Órgão Gestor - MDR**

- Há um processo de revisão em curso sobre atos normativos inferiores a decreto sobre informações necessárias à supervisão, ao acompanhamento e ao controle da aplicação dos recursos e à avaliação de desempenho dos FCF.

- Estuda-se o aperfeiçoamento das informações a serem encaminhadas pelos bancos.

- O MDR apresentou proposta de Resolução a ser submetida ao CMN com o objetivo de estabelecer novos percentuais de del credere a ser deduzido dos encargos

pactuados nas operações de crédito com recursos dos FCF, levando em consideração outros fatores da operação, e não apenas a assunção do risco pelos bancos administradores dos FCF.

- Informou que estão sendo realizados estudos e a proposição de novos trabalhos visando uma possível redefinição da taxa de administração bem como da aplicação do bônus de adimplência. Ressaltou, porém, a necessidade de envio de proposta legislativa, requerendo-se aprovação do Congresso Nacional (CN).

- Dessa forma, seria proposto, por meio de uma Medida Provisória a ser encaminhada ao ME, a inclusão de dois parágrafos no art. 9º da Lei 7.827, de 1989, a fim de assegurar que o del credere das instituições financeiras beneficiárias dos repasses fosse estabelecido pelo CMN por meio de proposta do MDR, além de aclarar que o risco dessas operações deveria ser assumido integralmente por essas instituições, sem a necessidade de que os bancos administradores precisem assumir o risco das operações. Ademais também seria proposto neste artigo que o del credere devido aos bancos administradores em operações de risco exclusivo do banco passe a ser fixado pelo CMN, por meio de proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional.

- Outro item proposto ao ME seria a alteração do inciso II do artigo 17-A., no sentido de reduzir já para o segundo semestre de 2021 a taxa de administração devida aos bancos administradores de 2,1% a.a. a 0,5% a.a. Isso porque observou-se que a redução incluída pela Lei nº 13.682/2018, prevista para ocorrer até 2023, não vem representado em redução de despesas para os Fundos se comparada com o valor apurado no exercício anterior, ficando essa despesa ainda no "esbarro" da

limitação prevista de 20% dos repasses da STN.

- Adicionalmente, observou-se que a regulamentação de uma taxa por performance do Fundo pode se mostrar bem mais interessante do que um fator que leve em consideração somente a adimplência observada nos FCF. Observa-se que ao promover esta alteração a regulamentação da taxa de performance a ser paga aos bancos administradores poderá observar outros critérios além da adimplência dos Fundos, como, por exemplo, informações relativas ao desempenho da carteira e aos resultados dos Fundos.

- Desde a publicação da Lei nº 13.682/2018, os encargos financeiros e bônus de adimplência das operações não-rurais com recursos dos FCF passaram a ser definidos conforme metodologia fixada na Lei nº 10.177/2001. Essa alteração, além de engessar o processo de definição das taxas de juros, tornando-as inflexíveis, retirou do MDR a prerrogativa para a proposição dessas taxas, ceifando o objetivo institucional macro da pasta, qual seja, a proposição e adoção de medidas que fomentem a diminuição das desigualdades regionais, por meio da promoção do desenvolvimento econômico-social. Assim, seria proposto, na mesma MP, que a definição das taxas de juros das operações não-rurais dos FCF volte a ser definida pelo CMN, por meio de proposta do MDR.

- O último ponto a ser proposto pela MP visa garantir maior remuneração dos FCF. Enquanto não desembolsados pelos bancos, os recursos dos FCF sejam remunerados pela taxa Selic e não pela extra-mercado, que é igual a 95% da Selic.

- O MDR tem se mostrado contrário a eventuais projetos de lei com a finalidade

de renegociação de dívidas que de alguma forma ainda causam impacto negativo para os FCF, ou seja, dívidas que não estão totalmente provisionadas ou que foram baixadas como prejuízo. No entanto, em que pese esse posicionamento, tem-se observado que projetos que causam impactos negativos aos resultados dos FCF estão sendo sancionados no CN.

- O MDR tem, no âmbito de sua competência quando da definição das diretrizes e orientações gerais, estabelecido que os Conselhos Deliberativos e os Bancos Administradores observem na aplicação dos recursos dos Fundos as áreas consideradas prioritárias pela PNDR, em especial os municípios enquadrados nas tipologias prioritárias, atualmente classificados como de baixa e média renda, independente do dinamismo e que a realização de eventos itinerantes seja priorizada nesses municípios.

Para mais informações sobre esta avaliação, acesse os relatórios completos, notas técnicas e nota à imprensa disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>

**MINISTRO DA ECONOMIA**

Paulo Roberto Nunes Guedes

**SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA**

Bruno Funchal

**SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA**

Gustavo José de Guimarães e Souza

**SUBSECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO DE GASTO DIRETO**

Aumara Feu

**SUBSECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIO DA UNIÃO**

Nelson Leitao Paes

**COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU CRÉDITO - CFIC**

Carlos Renato de Melo Castro

Seiji Kumon Fetter

Leonardo Carvalho de Mello

Giovani Silva Machado

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Elton Menezes do Vale

**COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CGAT**

Rodrigo Leandro de Moura

Igor Vinicius de Souza Geracy

Rafael Luis Giacomini

Ana Cristina Secchi Correia

Ronan Luiz da Silva

**COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO DE GASTOS DIRETOS COART**

Wilsimara Maciel Rocha

Roberta da Silva Vieira

Henrique Chaves Faria Carvalho

Ana Paula Pieadade Pedrosa

Daniela Sherring Siqueira

**COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS FISCAIS - COEF**

Jossifram Almeida Soares

Carlos Henrique Rosa

Fernando Lima Madeira

Rodney Stanev

**GABINETE**

Alexandre de Oliveira Lima Loyo

Luiz Alberto D'Ávila de Araujo

Para mais informações acesse:

[https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins\\_publicados](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins_publicados)

