

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 41 • nº 164
outubro/dezembro – 2004

Política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

Subsídios para a análise do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2004

Luiz Fernando de Mello Perezino

Sumário

1. Introdução. 2. LDO e política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. 3. O tratamento do tema pelo Poder Legislativo. 4. Participação das agências no sistema financeiro nacional. 5. BNDES e FAT. 6. Empréstimos e financiamentos concedidos. 7. O tratamento do tema pelo Poder Executivo. 8. Conclusão.

1. Introdução

O tema referente à “política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” é, ainda, um dos que menos evoluíram em produção legislativa apta a auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização dos recursos aplicados pelas Agências Financeiras Oficiais de Fomento (AFOF). O conteúdo prático dos dispositivos insertos anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) pouco tem contribuído para o aperfeiçoamento legislativo do assunto. De um lado, o Poder Executivo atuou, nos últimos exercícios financeiros, de forma burocrática, com textos de eficácia quase nula, quando do envio do projeto de lei anual de diretrizes orçamentárias. De outro, o Poder Legislativo praticamente tem ratificado o texto original, resultando que recursos vultosos carecem de um controle social mais rígido, ou, pelo menos, mais transparente¹.

Iniciativas isoladas, por intermédio da LDO/2003, contribuíram significativamente para alterar esse cenário, exigindo que as Agências publiquem relatórios com maior visibilidade de suas aplicações financeiras

Luiz Fernando de Mello Perezino é Consultor de Orçamentos do Senado Federal.

ras. Somente a partir do exercício financeiro vigente é que podemos saber exatamente qual o valor dos financiamentos efetivamente concedidos pelas Agências para as unidades federadas. Há um longo caminho a ser percorrido, visando o aperfeiçoamento da LDO em cooperar na fiscalização e distribuição regional da alocação de vultosos recursos provenientes, em grande parte, de exações fiscais: impostos e contribuições.

2. LDO e política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

Os instrumentos de planejamento consagrados no Texto Constitucional permitem as condições necessárias para uma regular e eficaz fiscalização dos gastos públicos pelo Parlamento. Com efeito, a concepção de um plano plurianual, uma lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e uma lei orçamentária anual (LOA), todos compatíveis entre si, proporcionam o objetivo de integrar plano com orçamento, aferindo os resultados programados. Nesse ambiente, estão inseridas as aplicações das agências de fomento. O Texto Constitucional outorga competência à LDO para dispor sobre “a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. Esta lei tem suprido o limite normativo concernente à lei orçamentária anual, devido ao princípio da exclusividade. Também tem preenchido as lacunas da legislação orçamentária em face da inexistência de legislação complementar, consoante previsão constitucional. Desse modo, uma primeira dificuldade seria delimitar o que pode o Parlamento legislar, no âmbito das diretrizes orçamentárias, sobre as políticas de aplicação dessas agências. Por outro lado, independentemente dos questionamentos, é inequívoco que a fiscalização das aplicações dos recursos públicos está protegida por diversos princípios consagrados na Constituição. Assim, vislumbram-se amplas possibilidades de utilização de legislação orçamentária provisória para aperfeiçoar a transparência nas aplicações das Instituições Financeiras Públicas de Fomento².

3. O tratamento do tema pelo Poder Legislativo

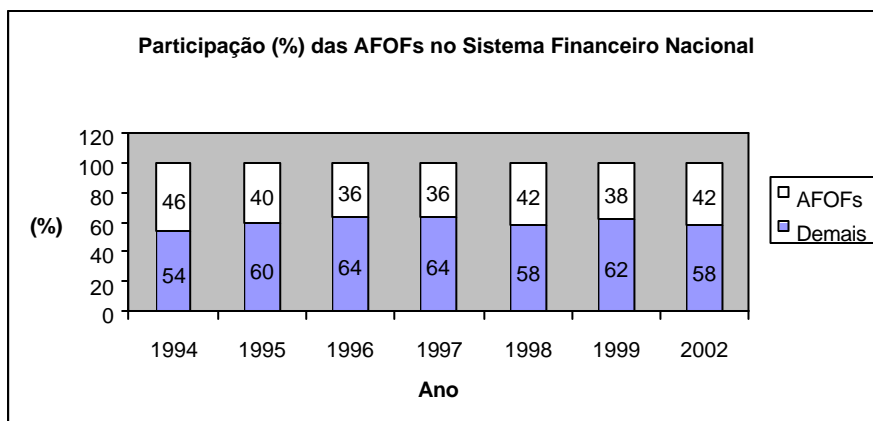
A discussão anual da política de aplicação dos recursos das AFOFs, no âmbito das diretrizes orçamentárias, não tem despertado a atenção especial do Parlamento. Essa assertiva reflete o modo de atuação política concernente às matérias orçamentárias. A preocupação dominante é manter o poder de emendar o orçamento, ao menos nos moldes do exercício anterior. Isso significa lutar pela irrisória participação política individual, refletida nas emendas individuais. No plano estadual, essa luta reflete a participação política na elaboração das emendas coletivas, especialmente as de bancada. Estas têm demonstrado ser uma ampliação das demandas individuais, fracionadas em grupos de representantes proporcionais ao número possível dessas emendas coletivas.

À luz deste corolário, resulta que alguns temas pertinentes ao domínio das leis de diretrizes orçamentárias não evoluíram porque estão muito distantes do que efetivamente é discutido quando da tramitação da proposta orçamentária. Esse cenário inibe algumas questões relevantes de caráter nacional, como as aplicações das AFOFs, não obstante o conjunto de suas ações ter entre suas funções a redução das desigualdades inter-regionais, em analogia ao art. 165, § 7º, da CF³.

4. Participação das agências no sistema financeiro nacional

A perpetuação das discussões orçamentárias conforme explanado impede avanços na parte normativa alusiva às AFOFs. Esse fato não condiz com a enorme quantidade de recursos movimentados pelas agências.

Uma comparação interessante para atestar a dimensão das Instituições Públicas de Fomento é a visualização do conjunto dos ativos das AFOFs com os ativos totais das demais instituições do sistema financeiro nacional.



Fonte: Ministério da Fazenda (até 1999); Bacen – 2002

O quadro demonstra que a participação do Estado no sistema financeiro nacional é bastante significativa, mantendo-se ao redor de 40% nos últimos anos.

A Tabela I explana o *ranking*, segundo os ativos totais, das Instituições Financeiras Oficiais de Fomento no âmbito de todo o sistema financeiro nacional. O Banco do Brasil é o maior Banco da América Latina, com ativos totais de R\$ 194,4 bilhões. São ativos semelhantes em grandeza aos do Ban-

co Interamericano de Desenvolvimento – BID, que, em 31.12.2001, registrou US\$ 58,5 bilhões em ativo total. Em seguida estão classificados o BNDES e a CEF. Essas Instituições aplicam recursos dos maiores fundos vigentes: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), respectivamente. As três maiores agências oficiais de fomento – BB, BNDES e CEF – detêm 96% dos ativos totais do conjunto das AFOFs.

Tabela I
Ranking dos Maiores Bancos por Ativos Totais

		R\$ mil
Ranking	Agências de Fomento (AFOFs)	Ativos Totais
1	BB	194.473.351
2	BNDES	150.989.064
3	CEF	122.257.797
19	BNB	10.944.670
26	BASA	4.382.283
46	BESC	2.034.785
59	BEC	1.020.859
69	BEM	728.088
Total das AFOFs (a)		486.830.897
Total do Sistema Bancário (b)		1.167.961.743
(%) de participação das Afofs no Total do Sistema Financeiro Nacional (a)/(b)		42%

Fonte: Bacen – Elaboração: CONORF/SF

5. BNDES e FAT

Entre as AFOFs, a atuação do BNDES requer atenção especial na fiscalização, visto ser a principal fonte de recursos para suas aplicações originária de contribuições sociais (PIS/PASEP). Cerca de metade do seu passivo corresponde aos valores repassados anualmente pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nos termos do art. 239 da Constituição. Trata-se de empréstimos para aplicações em projetos de desenvolvimento econômico, cujo montante, em 31.12.2001, somava R\$ 39,6 bilhões, cerca de 62% do total do patrimônio do Fundo. A Tabela II evidencia a composição do patri-

mônio do FAT, revelando que, além dos empréstimos constitucionais ao BNDES, cerca de R\$ 8,4 bilhões foram colocados à disposição desse Banco para outros financiamentos sob a denominação de depósitos especiais. Desse modo, 75% dos recursos do FAT estão aplicados no BNDES.

A análise sob a ótica do Balanço Patrimonial do BNDES realizado em 31.12.2001 revela que, dos R\$ 112.753 bilhões que constituem o passivo total, 61% (R\$ 69,1 bilhões) são recursos do PIS/PASEP e do FAT. As transferências anuais ao BNDES provenientes do FAT, após transitarem uma única vez no orçamento da União, passam a constituir parte do passivo do Banco, sobre o qual

Tabela II
Patrimônio do FAT

Programa	Ano (R\$ Bilhões)		(% 2001
	2000	2001	
BNDES – Art. 239 da CF	36.751	39.625	75
BNDES – Depósitos Especiais	8.186	8.465	
Outros	14.420	15.934	25
Total do Patrimônio	59.357	64.024	100

Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2003.

inexistem mecanismos institucionalizados de avaliação e controle de resultados.

6. Empréstimos e financiamentos concedidos

Vejamos agora o montante consolidado dos desembolsos realizados e estimados a

partir do ano de 2000. Para o exercício vigente, estão estimadas aplicações no montante de R\$ 225,6 bilhões. Esse valor é fortemente influenciado pela carteira de empréstimos e financiamentos do Banco do Brasil, com previsão de desembolsos no valor de R\$ 175,8 bilhões, consoante pode ser confirmado nas Tabelas III e IV.

Tabela III
Demonstrativo dos Empréstimos Efetivos

FONTE DE RECURSOS	2000	2001	2002	Valores em R\$ mil 2003
	Realizado	Realizado	Exec.Provável	Estimativa
Recursos Próprios	102.401.319	141.430.317	172.827.056	190.168.958
Recursos Tesouro Nacional	7.849.463	6.077.053	6.393.369	7.967.404
Recursos Outras Fontes	16.228.952	23.612.387	25.673.319	27.553.957
TOTAL	126.479.734	171.119.758	204.893.743	225.690.320

Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2003.

Tabela IV
Demonstrativo dos Empréstimos Efetivos
segundo as Agências de Fomento

AFOFs	Valores em R\$ mil			
	2000 Realizado	2001 Realizado	2002 Exec.Provável	2003 Estimativa
Banco do Brasil	92.987.156	129.486.569	154.871.441	175.865.566
BNDES	21.126.974	24.214.374	26.988.650	26.489.012
Caixa Econômica Federal	7.541.451	13.739.754	18.854.198	16.727.316
Banco do Nordeste	2.605.548	1.810.309	2.300.000	3.700.000
Banco do Amazônia	1.374.712	921.000	774.366	1.531.088
Demais AFOFs	843.894	947.751	1.105.089	1.377.337
TOTAL	126.479.734	171.119.758	204.893.743	225.690.320

Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2003.

A maior parte das aplicações são provenientes de recursos próprios das instituições. O Banco do Brasil, por exemplo, estima aplicar R\$ 169 bilhões de recursos próprios. Mas, no caso do BNDES, a maior fonte de recursos foi originada da Contribuição para o PIS/PASEP. Nesse caso, é plausível a assertiva de que a fiscalização de suas aplicações, estimadas em R\$ 26,4 bilhões

para este exercício, mereça atenção especial por parte do Poder Legislativo. *Esse valor representa mais de 4 vezes o total de investimentos adicionados na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo. Como explicita a Tabela V, foram acrescidos R\$ 6,3 bilhões em investimentos, após ultimada a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária.*

Tabela V
Lei Orçamentária para 2003

Grupo de Despesas	R\$ Milhões		
	Projeto de Lei	Substitutivo	Diferença
Pessoal	76.893	77.046	153
Juros	93.644	93.644	0
Outras Despesas Correntes	213.302	223.894	10.592
Investimentos	7.350	13.694	6.344
Inversões Financeiras	23.054	24.366	1.312
Amortizações	582.315	582.315	0
Reserva de Contingência	12.973	21.096	8.123
Total	1.009.531	1.036.055	26.524

Fonte: Conorf/SF

Todas as Tabelas apresentadas tiveram o escopo de demonstrar, sob diversos ângulos, os significativos montantes movimentados pelas agências oficiais. Nada que desabone o Estado estar inserto nas atividades de fomento. A questão é que o Congresso tem permanecido totalmente à mar-

gem da orientação e fiscalização das aplicações dos recursos financeiros das agências oficiais de fomento.

Quando se confrontam os valores aprovados no Orçamento da União, provenientes das emendas parlamentares, com os recursos administrados pelas AFOFs, perce-

be-se a diminuta participação legislativa na aplicação de parte significativa de recursos sob a responsabilidade do Estado. O esforço e a mobilização da sociedade, concentrados no orçamento, não é proporcional à relevante parcela de recursos disponíveis para aplicações em programas de desenvolvimento à disposição das agências oficiais. Basta somente comparar o que o Congresso Nacional efetivamente interfere na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo com os recursos administrados pelas AFOFs.

Produzimos alguns quadros com o objetivo de visualizar as aplicações consolidadas das AFOFs e as aplicações do BNDES no período compreendido entre 1995 e 2001, consoante os seguintes anexos:

I – Aplicações Consolidadas das Agências de Fomento – Distribuição por Região;

II – Aplicações Consolidadas das Agências de Fomento – Distribuição *Per capita*;

III – Aplicações Consolidadas das Agências de Fomento – Distribuição por UF;

IV – Aplicações do BNDES no período compreendido entre 1995 e 2001 – Distribuição *Per capita*;

7. O tratamento do tema pelo Executivo

O Poder Executivo também não tem demonstrado efetivo controle sobre as aplicações das AFOFs. Uma tentativa visando coordenar a atuação das Agências foi a criação de um Comitê de Coordenação Gerencial das Instituições Financeiras Públicas Federais – COMIF, órgão de representação da União como acionista controlador das instituições financeiras públicas federais, nos termos e para os fins do Decreto de 30 de novembro de 1993, criado no âmbito do Ministério da Fazenda. O Ministério contratou uma Consultoria privada em 1999 para diagnosticar e colher sugestões, na forma de audiência pública, com apoio no “Relatório de Alternativas para a Reorientação Estratégica do Conjunto das Instituições Financeiras Públicas Federais (IFPFs)”.

O Relatório confirma a tese aqui sustentada de que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo estão afastados do efetivo controle na aplicação dos recursos das AFOFs. Algumas conclusões merecem destaque, e são expostas a seguir:

a) não há uma separação clara entre responsabilidades e recursos do Tesouro e as responsabilidades e recursos dessas instituições. Os custos relacionados à execução das políticas públicas não são claramente identificados, sendo subsidiados sem o necessário grau de visibilidade, prejudicando a transparência das ações;

b) o inter-relacionamento das atividades comerciais com a execução das políticas públicas gera subsídios cruzados entre captação, alocação de recursos, riscos, receitas e custos operacionais, que tornam pouco evidentes a eficácia de atuação das AFOFs;

c) o conjunto atual das AFOFs apresenta ineficiência estrutural no equilíbrio entre o nível de despesas e receitas operacionais. Este indicador é consistentemente superior ao observado no setor privado, sendo que a constituição de um nível de provisionamento para perdas de crédito comparável ao do resto do sistema financeiro sensibilizaria ainda mais esse quadro;

d) deficiências no planejamento individual e inexistência de planejamento conjunto das Instituições.

8. Conclusão

A atuação do Poder Legislativo no tema em análise tem sido insuficiente para produzir mecanismos capazes de permitir a transparência da gestão dos recursos sob a responsabilidade das AFOFs. A Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente modificou um pouco esse cenário, possibilitando a produção de informações capazes de dimensionar, ao menos, os desembolsos efetivos das agências de fomento, por região e unidade da federação. Tais informações não eram acessíveis em anos pretéritos.

Visando aperfeiçoar as instruções pertinentes aos relatórios exigidos nas informações complementares ao projeto de lei orçamentária, julgamos de grande utilidade inserir no rol das prescrições a elaboração dos

quadros de aplicação também pelo porte do tomador do empréstimo, conforme a seguinte nomenclatura, já utilizada pelo BNDES: Micro e Pequena Empresa e Pessoa Física, Média Empresa e Grande Empresa.

Anexos

Anexo I Aplicações Consolidadas das Agências de Fomento Distribuição por Região

Região	R\$ mil							
	2000		2001		2002		2003	
	Realizado	%	Realizado	%	Exec.Provável	%	Estimativa	%
Centro-Oeste	14.913.074	11,8	18.615.082	10,9	20.183.239	9,9	22.212.300	9,8
Norte	6.030.591	4,8	7.575.956	4,4	8.677.336	4,2	10.288.345	4,6
Nordeste	22.338.008	17,7	27.132.690	15,9	29.494.973	14,4	34.418.393	15,2
Sudeste	55.494.022	43,8	80.990.717	47,3	104.535.510	51	112.512.141	49,9
Sul	27.704.040	21,9	36.805.313	21,5	42.002.686	20,5	46.259.140	20,5
Total	126.479.734	100	171.119.758	100	204.893.743	100	225.690.320	100

Fonte: Informações Complementares – Projeto de Lei Orçamentária para 2003.

O anexo seguinte apresenta um comparativo da distribuição *per capita* consolidada e por Região.

Anexo II Aplicações Consolidadas das Agências de Fomento Distribuição Per Capita

Região	Realizado 2000	Realizado 2001	Exec. Provável 2002	Estimativa 2003
Centro-Oeste	1.282	1.600	1.734	1.909
Norte	467	587	673	798
Nordeste	468	568	618	721
Sudeste	766	1.118	1.444	1.554
Sul	1.103	1.466	1.673	1.842
Total	745	1.008	1.207	1.329

Fonte: Informações Complementares – Projeto de Lei Orçamentária para 2003.

Anexo III
Aplicações Consolidadas das Agências de Fomento
Distribuição por UF

UF	R\$ mil				Distribuição <i>Per-capita(2003)</i>
	2000 Realizado	2001 Realizado	2002 Exec.Provável	2003 Estimativa	
MA	1.632.873	2.179.258	2.007.638	2.270.528	402
AM	752.179	938.271	1.224.328	1.339.626	476
SE	693.334	761.869	856.420	988.672	554
AL	1.210.165	1.367.072	1.562.399	1.766.893	626
PI	1.226.603	1.398.879	1.571.896	1.869.166	657
PB	1.664.867	2.056.988	2.028.723	2.340.428	680
CE	3.352.165	3.918.783	4.278.808	5.145.069	692
PA	2.344.665	3.214.417	3.803.148	4.344.130	702
PE	3.132.185	4.176.087	4.973.581	5.945.555	751
BA	7.600.674	9.110.129	9.797.446	11.233.448	859
AC	316.686	422.768	482.114	546.055	979
AP	223.346	323.164	321.948	468.882	983
RN	1.825.141	2.163.625	2.418.063	2.858.634	1.029
RO	915.801	1.165.636	1.270.752	1.601.614	1.161
ES	2.610.440	3.782.749	4.114.175	3.716.240	1.200
MG	12.921.847	17.296.201	19.730.057	21.705.224	1.213
TO	1.229.552	1.136.083	1.132.631	1.518.271	1.312
RJ	10.040.392	14.569.879	16.828.399	19.763.059	1.373
RR	248.362	375.618	442.415	469.768	1.448
GO	4.361.062	6.062.039	6.830.997	7.416.566	1.482
MS	2.093.788	2.636.164	2.994.187	3.211.649	1.546
PR	9.053.837	12.010.926	13.610.201	15.188.863	1.588
SP	29.921.343	45.341.887	63.862.878	67.327.618	1.818
RS	11.712.878	15.369.309	18.361.924	20.125.831	1.975
SC	6.937.325	9.425.078	10.030.561	10.944.446	2.043
MT	3.027.036	4.153.232	4.926.558	5.278.086	2.108
DF	5.431.188	5.763.646	5.431.497	6.305.998	3.074
TOTAL	126.479.734	171.119.758	204.893.743	225.690.320	1.329

Fonte: Informações Complementares – Projeto de Lei Orçamentária para 2003.

Anexo IV
Financiamentos do BNDES segundo Critério Populacional
Período 1995 a 2001

UF	(Valores R\$ Mil)			
	Valor 1995 a 2000	Valor 2001	Total	Total Per-capita
RR	7.492	6.419	13.911	43
AP	21.550	19.697	41.247	86
AC	45.242	6.040	51.283	92
PI	280.162	67.447	347.609	122
AL	289.169	66.475	355.644	126
RO	200.001	42.545	242.545	176
MA	658.916	418.523	1.077.439	191
RN	438.362	95.421	533.783	192
PB	388.106	279.823	667.929	194
PE	1.279.247	284.169	1.563.416	197
AM	545.169	119.767	664.936	236
CE	1.772.364	422.479	2.194.843	295
PA	1.517.737	544.437	2.062.174	333
TO	438.114	120.790	558.904	483
SE	857.671	47.859	905.530	507
BA	5.089.236	1.652.028	6.741.264	516
GO	2.591.671	412.247	3.003.918	600
MG	9.361.656	1.730.221	11.091.878	620
MS	1.139.139	168.049	1.307.188	629
PR	6.307.025	1.586.154	7.893.179	825
RS	7.309.131	1.702.833	9.011.964	885
MT	1.806.050	451.822	2.257.872	902
ES	1.913.144	1.038.474	2.951.618	953
RJ	11.743.054	2.466.816	14.209.870	987
SP	31.608.195	9.258.231	40.866.426	1.104
DF	1.838.525	671.281	2.509.805	1.224
SC	5.309.814	1.536.477	6.846.291	1.278
TOTAL	94.755.943	25.216.525	119.972.468	707

Fonte: BNDES

Notas

¹ As prescrições pertinentes ao capítulo reservado à “Política de Aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento” são em resumo:

– um artigo reservado às prioridades que as agências devem observar, respeitadas suas especificidades, cuja amplitude genérica anula qualquer possibilidade de coerção. Exemplo: a) O BNDES tem como uma de suas prioridades, “o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, direta e indiretamente, com recursos próprios ou repassados, como forma de ampliar a oferta de postos de trabalho e fortalecer sua capacidade de exportação”. b) A CEF tem como prioridade reduzir o déficit habitacional, etc;

– vedação de empréstimos para quem estiver inadimplente com a União, seus órgãos e entidades da administração direta e indireta e com o FGTS;

– vedação para que os encargos dos empréstimos e financiamentos não sejam inferiores aos respectivos custos de administração e captação, ressalvados os casos previstos em lei;

– o Relatório de execução bimestral, a que se refere o art. 165, § 3º, da CF, demonstrará, também, os empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências financeiras oficiais de fomento.

² Segundo GIACOMONI (1998, p. 267):

“...O eficaz tratamento desse tema na LDO depende da compreensão, a mais precisa possível, sobre a margem de ação que esse normativo pode ter no disciplinamento de temática coberta por legislação ordinária e por inúmeros regulamentos técnicos-operacionais. Sendo vedado à LDO alterar a legislação substantiva, assim como violar a lógica que preside as políticas operacionais das agências de fomento, cabe utilizar o instrumento como demonstração transparente da ação pública nessa área e com base para o seu efetivo controle”.

³ Art. 165, § 7º – “Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

Bibliografia

GIACOMONI, J. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 137, p. 265-280, jan./mar. 1998.