

Boletim
mensal sobre
os Subsídios
da União



MINISTÉRIO DA
FAZENDA

Sefel | Secretaria de
Acompanhamento Fiscal,
Energia e Loteria

Nº **4**

**Fundos de
Desenvolvimento
Regional**

Janeiro/2019

MINISTRO DA ECONOMIA

Paulo Guedes

SECRETÁRIO ESPECIAL DA FAZENDA

Waldery Rodrigues Júnior

SECRETÁRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, ENERGIA E LOTERIA

Alexandre Manoel Angelo da Silva

SUBSECRETÁRIO DE GOVERNANÇA FISCAL E REGULAÇÃO DE LOTERIA

Rafael Cavalcanti de Araújo

COORDENADOR-GERAL DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA FISCAL

Guilherme Ceccato

EQUIPE

Alexandre Fineas Lima e Sousa

Guilherme Paiva Pinto

Marisa Socorro Dias Duraes

Roberta da Silva Vieira

Boletim mensal sobre os Subsídios da União (benefícios creditícios, financeiros e tributários) que reúne informações sobre diferentes políticas públicas financiadas por esses subsídios.

Informações: Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria

Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/sefel>

Ministério da Fazenda

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 3º andar, sala 309.

70048-902 - Brasília-DF

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

1. Introdução

Este boletim apresenta informações à sociedade sobre as políticas públicas que compõem o Orçamento de Subsídios da União¹. Trata-se de iniciativa que visa contribuir para a transparência, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas financiadas por subsídios, no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)².

Nesta quarta edição, apresentam-se informações sobre os Fundos de Desenvolvimento Regional (FDR), que têm como objetivo³ *“assegurar recursos para a realização de investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas”* nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em 2017, os benefícios creditícios do FDR totalizaram R\$ 1,2 bilhão, enquanto os financeiros, R\$ 47,2 milhões.

Além desta introdução, este boletim contém mais quatro seções. Na seção 2, apresenta-se a contextualização histórica; em seguida, descreve-se sucintamente o funcionamento dos FDR. Na seção 4, analisam-se a execução orçamentária e as operações contratadas. Finalmente, na seção 5, são feitas as considerações finais.

2. Contextualização Histórica

A fim de diminuir as desigualdades regionais, o artigo 43 da Constituição Federal (CF) constitucionalizou os incentivos regionais por meio de *“juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias”* bem como *“isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas e jurídicas”*⁴.

Em complementação aos incentivos regionais já existentes à época, a CF criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO), destinando três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

No final da década de 1990, parcela importante desses incentivos regionais, representados, sobretudo, pelo Finam e Finor, passaram a ser objeto de

¹ Disponível em <https://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao>.

² Instituído por meio do Decreto nº 9.588 de 27 de novembro de 2018.

³ Ver Medidas Provisórias números 2.157-5 e 2.156-5, ambas de 24 de agosto de 2001, e a Lei Complementar nº 129/2009.

⁴ Incisos II e III do §2º do art. 43 da CF/88.

denúncias⁵, culminando com a vedação de novas contratações, a reestruturação, em 2001, da Sudam e da Sudene⁶, e a consequente criação dos Fundos de Desenvolvimento Regional da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE). Por sua vez, em 2009, foi criado o FDR do Centro-Oeste (FDCO).

3. Funcionamento dos Fundos de Desenvolvimento Regional

Os FDR são executados por meio do orçamento e, conseqüentemente, necessitam de dotação orçamentária aprovada em Lei⁷. Entre 2008 e 2010, a execução das ações orçamentárias dependiam, exclusivamente, de recursos ordinários do Tesouro Nacional. De 2011 até 2016, recursos diretamente arrecadados pelos Fundos passaram a fazer parte da dotação orçamentária, mas a principal fonte de recursos continuava a ser os recursos ordinários do Tesouro Nacional.

As principais partes interessadas no processo de financiamento dos FDR são: as empresas, os agentes operadores, as Superintendências, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Fazenda. Conforme a legislação⁸ que regulamenta o fluxo do processo⁹ para a contratação dos financiamentos, os prazos podem ser de 400 dias, caso não haja prorrogações nas etapas de contratação, ou de no máximo 550 dias, considerando todas as prorrogações permitidas.

A Figura 1 ilustra, em 4 etapas, o fluxo de contratação das operações dos FDR, contendo os prazos máximos e os atores envolvidos. A primeira etapa vai da apresentação da consulta prévia pela empresa até a autorização pelo agente operador para elaborar o projeto definitivo. A segunda consiste na análise de viabilidade econômico-financeira e dos riscos. Na terceira, a Superintendência autoriza a contratação, estipulando o percentual de participação do Fundo. Na última, a empresa apresenta a documentação final e assina o contrato.

⁵ Brasil (2013).

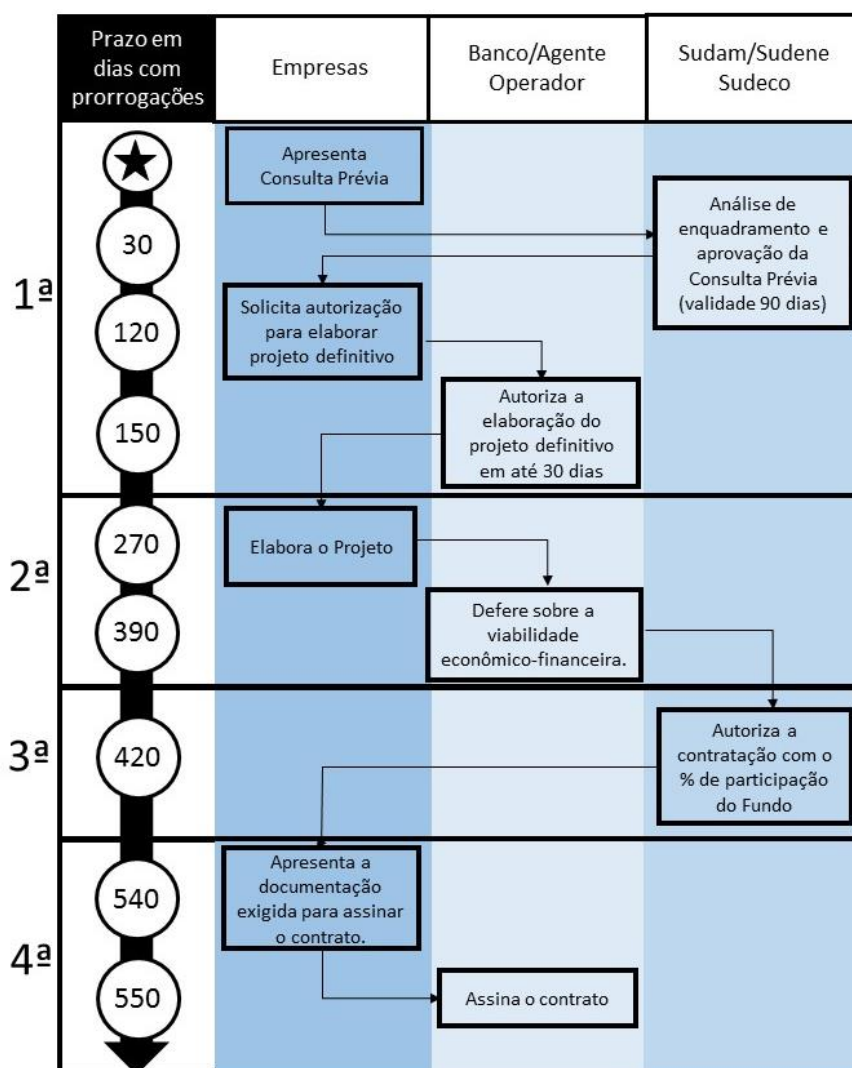
⁶ Medidas Provisórias números 2.145-1 e 2.146-1, ambas de 2 de maio de 2001 (atuais MPs nos 2.157-5 e 2.156-5, de 24 de agosto de 2001).

⁷ Fazem parte das ações orçamentárias dos FDR: i) 0353 – Financiamento de projetos do setor produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia; ii) 0355 - Financiamento de projetos do setor produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste; iii) 0E83 - Financiamento de projetos do setor produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

⁸ Os decretos vigentes que regulamentam o FDA e o FDNE são, respectivamente, os de números 7.839 e 7.838, ambos de 2012 e, no caso do FDNE, o Decreto nº 8.067 de 2013.

⁹ Para maiores detalhes do funcionamento dessas etapas, ver o relatório final que trata do diagnóstico do funcionamento dos FDR.

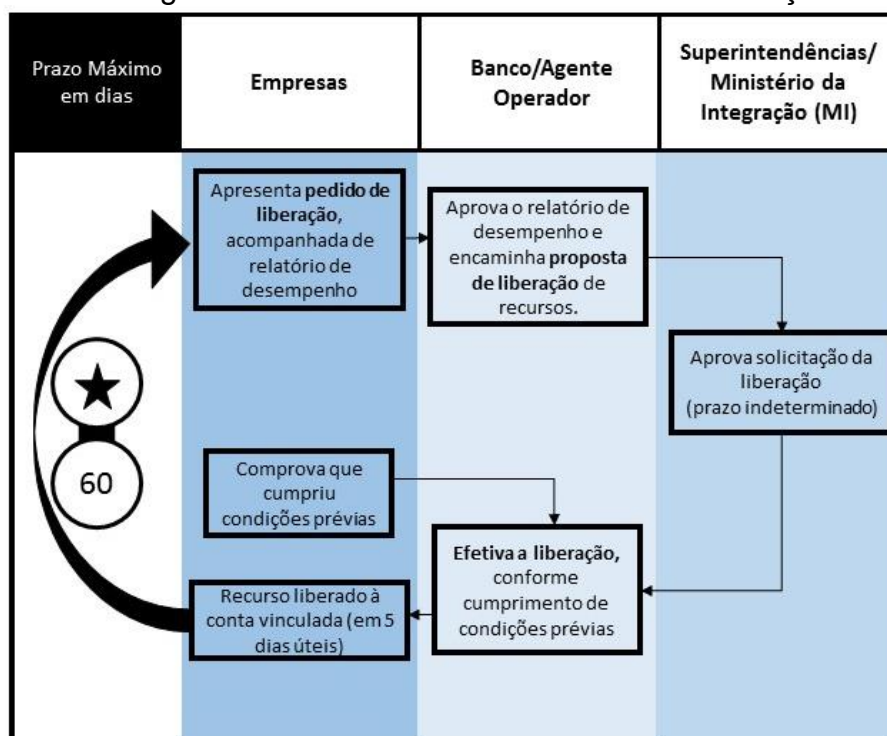
Figura 1 – Fluxo de contratação



Elaboração própria.

No caso do desembolso, conforme apresentado na Figura 2, a cada liberação de recursos, a empresa tem 30 dias, prorrogáveis por igual período, para apresentar a documentação exigida. Cabe destacar que o desembolso seguinte fica condicionado, sem definição de prazo regulamentar, à análise do relatório de desempenho pelo agente operador. Aprovada a documentação, o agente operador deverá, no prazo de cinco dias úteis, após o recebimento dos recursos do Ministério da Integração Nacional e das Superintendências, efetuar o depósito da parcela seguinte do financiamento.

Figura 2 – Fluxo do desembolso a cada liberação



Elaboração própria.

As regras que regulamentam as operações de financiamentos dos Fundos de Desenvolvimento Regional podem ser divididas em dois períodos: o primeiro vai da criação dos Fundos, em 2001, até meados de 2012¹⁰; e o segundo, até os dias atuais. Essa divisão decorre da mudança do risco das operações de financiamento, que passou integralmente para os agentes operadores.

No primeiro período, o percentual de risco de uma possível inadimplência dos financiamentos, no caso do FDA, era de 97,5% para a União¹¹. Para o FDNE, os percentuais eram diferentes, sendo o risco da União de 90%. Em relação às remunerações dos agentes operadores, essas eram compostas de *del credere* de 0,15% ao ano para o FDA e de 0,60% ao ano para o FDNE, acrescidas de 2% de taxa de administração por liberação e 1,5% por retorno do financiamento.

Dessa forma, as execuções orçamentárias dos financiamentos concedidos apresentavam caráter de despesa financeira com impacto primário¹². Assim, os desembolsos de recursos por parte das Superintendências impactavam

¹⁰ De acordo com os Relatórios de Gestão, apesar de o FDNE e o FDA terem sido criados em 2001, os FDR entraram em funcionamento somente a partir de 2006, quando foram aprovadas as primeiras dotações orçamentárias para a concessão dos financiamentos. No caso do FDCO, a criação se deu em 2009 e as primeiras dotações, em 2012.

¹¹ Ver os Decretos nº 4.253/2002 e nº 6.952/2009, relativos ao FDNE, e o Decreto nº 4.254/2002, relativo ao FDA.

¹² Apesar da classificação de impacto primário não constar em nenhum normativo nacional, tal classificação está de acordo com o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do Fundo Mundo Internacional (1986), disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/1986/eng/index.htm>. Acessado em 23 de outubro de 2018.

diretamente o resultado primário da União. Em contrapartida, ao ficar com quase 100% do risco da operação, a União recebia debêntures conversíveis em ações com ou sem direito a voto das empresas beneficiárias dos financiamentos¹³.

A partir de agosto de 2012, com a instituição da Lei nº 12.712/2012 e sua regulamentação, por meio da Resolução CMN nº 4.171/2012, o risco dos financiamentos concedidos passou a ser, na sua totalidade, dos agentes operadores. Esse processo foi denominado como “*Financeirização*” dos FDR. Nessa mesma mudança legislativa, foi criada a possibilidade de subvenção econômica sob a forma de equalização de taxa de juros¹⁴. Com o novo modelo, somente quando há equalização entre o diferencial de taxas, por parte do Tesouro Nacional, ocorre impacto primário nas contas públicas.

O Quadro 1 apresenta, a partir da legislação vigente, os percentuais dos encargos financeiros cobrados do mutuário e as remunerações dos fundos e dos agentes operadores, de acordo com a data de aprovação da consulta prévia ou da operação contratada. Nota-se que a remuneração dos agentes operadores é sempre a mesma, de 2,5% ao ano, variando apenas os encargos cobrados do mutuário e a remuneração para o FDR. Até dezembro de 2014, a Resolução CMN nº 4.171/2012 autorizou a subvenção econômica em diversos projetos, parametrizados conforme as prioridades de investimento em infraestrutura, setores e localizações específicas¹⁵.

Quadro 1 – Resumo das condições de financiamento com risco integral do agente operador

Data da consulta prévia aprovada ou da operação contratada (intervalo de data válida)	Encargos Financeiros do mutuário (intervalo de % ao ano)	Remuneração dos Fundos de Desenvolvimento (intervalo de % ao ano)	Remuneração dos Agentes Operadores (% ao ano)
Até 20/01/2014	5,5 e 6,5	4	2,5
21/01/2014 a 31/12/2014	6 e 7,5	5	2,5
1/01/2015 a 31/12/2015	7,5 e 9	5 e 6,5	2,5
01/01/2016 a 14/03/2016	12 e 13	9,5 e 10,5	2,5
15/03/2016 a 31/12/2016	9,5 e 11	7 e 8,5	2,5
01/01/2017 a 31/03/2017	7,85 e 10	5,35 e 7,5	2,5

¹³ Essas debêntures dadas em contrapartida, antes da *Financeirização*, estão registradas nos Balanços Patrimoniais dos FDR.

¹⁴ De início, a Lei nº 12.712/2012 autorizou a subvenção para o FDA e FDNE, e depois a Lei nº 12.793/2013, para o FDCO.

¹⁵ Ver anexo I e alterações da Resolução CMN nº 4.171/2012.

01/04/2017 a
31/12/2017

7,35 e 9,5

4,85 e 7

2,5

Elaboração própria.

Em 2018, os encargos financeiros a serem cobrados das empresas passaram a ser calculados pela taxa efetiva de juros dos FDR, denominada de TFD, que seguem duas fórmulas diferentes, ambas calculadas mensalmente. Dentro dessa nova sistemática de cálculo de taxa de juros ainda não houve contratação, com base em informações disponibilizadas, até outubro de 2018, pelo Ministério da Integração Nacional.

Em 2012, as operações do FDNE deixaram de ser operacionalizadas exclusivamente pelo Banco do Nordeste (BNB), permitindo-se que demais instituições financeiras oficiais federais atuassem como agente operador na região. Por outro lado, FDA e FDCO já foram instituídos com a prerrogativa de que todas as instituições federais pudessem operar os fundos. Posteriormente, em 2018, ampliou-se tal prerrogativa, nos três fundos, para todas as “...instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.”¹⁶.

4. Execução Orçamentária e Operações Contratadas

Apesar de os FDR terem sido criados em 2001, somente a partir de 2006 começaram a receber dotações orçamentárias. No caso das despesas empenhadas para o FDA e o FDNE não houve liberações de recursos para as empresas nesse período¹⁷. Por outro lado, a ação orçamentária relativa ao FDCO foi criada somente em 2012. Dessa forma, a análise da execução orçamentária dos FDR abrangerá os anos de 2008 a 2018, incluindo as dotações orçamentárias atualizadas¹⁸, e todas as fases de execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento).

O Gráfico 1 apresenta a evolução da execução orçamentária e financeira dos Fundos, entre 2008 e 2018, tanto pela ótica dos valores alocados e pagos no ano, quanto dos valores acumulados e pagos por Restos a Pagar (RP)¹⁹.

¹⁶ Ver artigos 5º, 6º e 7º da Lei nº 13.682/2018.

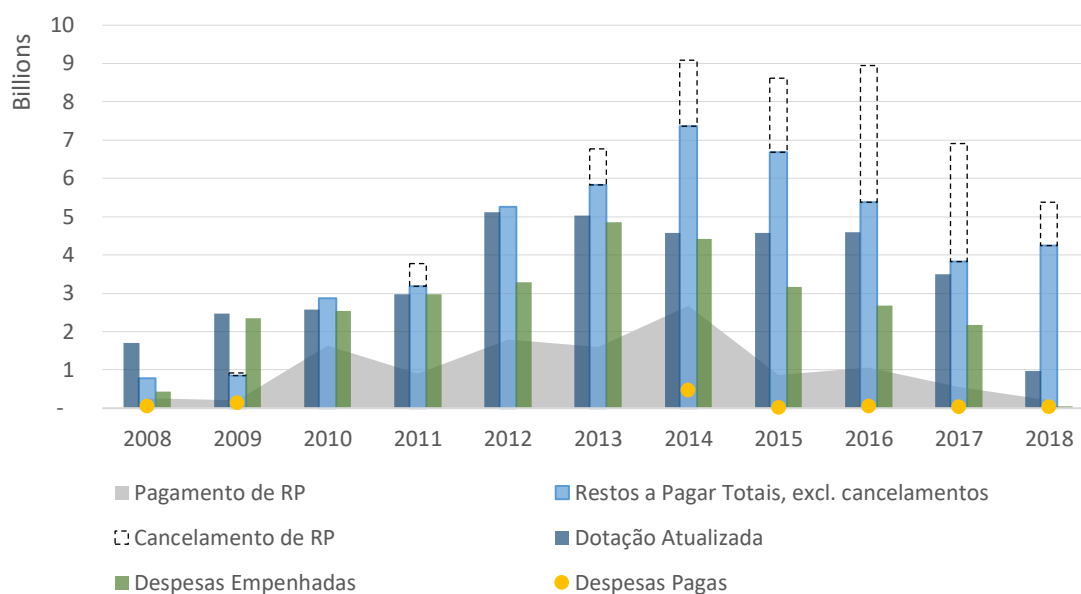
¹⁷ No FDA, foram inscritos em Restos a pagar, em 2006 e 2007, o valor total de R\$ 504.285.317,02. No caso do FDNE, somente em 2007, o valor total foi de R\$ 50.626.663,55. Ver Relatórios de Gestão, disponíveis em: http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/documentosinstitucionais/arquivos/RelatorioDeGestao-2005-2013/211-relatorio_gestao_fda_2008.pdf e http://siteantigo.sudene.gov.br/conteudo/download/RG_SUDENE2008.pdf, acessados em 30 de novembro de 2018.

¹⁸ A dotação orçamentária atualizada diz respeito a dotação inicialmente proposta no PLOA e alterações posteriores, tais como os créditos adicionais.

¹⁹ Conforme art. 36 da Lei nº 4.320/1964, “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”. A distinção entre processadas e não processadas pode ser encontrada no Manual

Verifica-se que, ao longo de todo o período, o valor das Despesas Pagas em relação à dotação foi em média de 2% e, em relação ao empenho, de 6,4%. Tal fato decorria da característica de que não se executava o orçamento do ano, estendendo despesas empenhadas não pagas de um exercício para os posteriores que acabariam, em parte, canceladas em momentos futuros. Portanto, conclui-se que a execução dos financiamentos dos Fundos de Desenvolvimento foi realizada basicamente por meio de RP.

Gráfico 1 – Execução Orçamentária e de Restos a Pagar Fundos de Desenvolvimento (R\$ bilhões)



Fonte: Tesouro Gerencial.

Observa-se que, entre os anos de 2008 a 2012, houve crescimento da dotação atualizada para os FDR, alcançando o valor máximo nominal de R\$ 5,1 bilhões em 2012. Entre 2013 e 2016, nota-se que foram mantidas dotações em patamares semelhantes. Contudo, em 2018, houve redução significativa dos valores alocados a essa finalidade, quando foram alocados R\$ 975 milhões, menor valor da série.

Por outro lado, no caso da execução de RP, o percentual médio de pagamento em relação ao estoque de RP foi de 32%, alcançando em 2014 o maior volume absoluto de pagamentos realizados, no valor de R\$ 2,6 bilhões. Nota-se também um expressivo volume de cancelamento de RP nos anos compreendidos entre

de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP), versão 2018, disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+++publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_3vs_Errata1/6bb7de01-39b4-4e79-b909-6b7a8197afc9

2014 e 2017, alcançando um montante máximo de cancelamento, em termos nominais, de R\$ 3,5 bilhões no ano de 2016.

A Tabela 1 apresenta, de forma agregada, a quantidade de projetos, o valor contratado e o valor total desembolsado por esses fundos, incluindo outras fontes, além do montante de investimento total previsto nos projetos, desde o início de operação dos FDR.

Tabela 1 – Total de projetos com os valores contratados, desembolsados e investimento total

Fundo	Número de Projetos*	Valor Contratado (R\$ milhões)	Valor Desembolsado (R\$ milhões)	Investimento Total (R\$ milhões)
FDA	17	3.920	3.418	20.899
FDNE	32	8.658	7.237	24.136
FDCO	5	1.831	1.151	11.543
Total	54	14.409	11.806	56.579

*Números de Projetos com desembolsos.

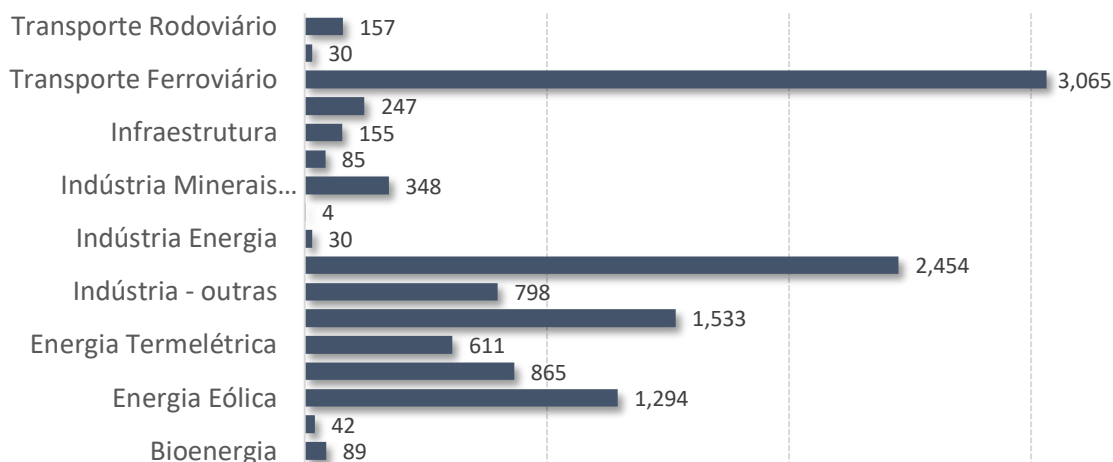
Fonte: Ministério da Integração Nacional. Elaboração própria.

Como pode ser observado, o FDNE teve a maior quantidade de projetos financiados e o maior volume de recursos contratados e desembolsados no total. Além disso, há uma diferença, no total dos três fundos, de R\$ 2,6 bilhões entre o valor contratado e o valor desembolsado, uma vez que há parcelas a serem liberadas dos projetos em fase de implantação.

De forma geral, os contratos realizados no âmbito dos FDR totalizaram R\$ 14,4 bilhões nas três regiões, os quais contribuíram para alavancar investimentos no valor total de R\$ 56,6 bilhões. Observa-se que, em termos contratuais, os FDR conseguiram alavancar mais que cinco vezes o valor desembolsado.

Em termos de valores desembolsados por setor de atividade econômica, conforme apresentado no Gráfico 2, observou-se concentração dos investimentos no setor de “Transporte Ferroviário” e na “Indústria Automotiva”, somando-se R\$ 5,8 bilhões, reflexo de dois grandes projetos contratados no âmbito do FDNE.

Gráfico 2 – Valor desembolsado por setor em R\$ milhões



Fonte: Ministério da Integração Nacional. Elaboração própria.

Na Tabela 2 é apresentada a quantidade de municípios beneficiados com recursos dos FDR, a partir da localização do empreendimento e tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)²⁰. Cabe esclarecer que alguns projetos são realizados em mais de um município. Contudo, na base de dados fornecida pelo Ministério da Integração Nacional, não havia a informação exata dos municípios que foram beneficiados para cinco projetos²¹. Constatase que, dos 55 municípios beneficiados, 35 foram contemplados com projetos segundo a orientação geral da PNDR, ou seja, em municípios de “Baixa Renda, Dinâmica ou Estagnada”.

Tabela 2 – Quantidade de municípios beneficiados segundo a PNDR

Fundo de Desenvolvimento	Classificação da Tipologia da PNDR				Total Geral
	Alta Renda	Baixa Renda	Dinâmica	Estagnada	
FDA	10	1	4	3	18
FDCO	6	0	0	2	8
FDNE	4	14	2	9	29
Total Geral	20	15	6	14	55

Fonte: Ministério da Integração Nacional.

²⁰ A classificação está disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm>. Acessado em 30 de novembro de 2018.

²¹ As empresas que desenvolveram esses projetos são: Transnordestina Logística S/A, BRK Ambiental Região Metropolitana do Recife/Goiana SPE S/A (1ª Fase), Companhia Energética do Maranhão – CEMAR, Linhas de Macapá Transmissora de Energia S/A e Linha de Xingu Transmissora de Energia S/A.

5. Considerações Finais

Inicialmente, vale mencionar que os decretos de regulamentação dos FDR, publicados em 2012 (FDA e FDNE) e 2013 (FDCO), mantiveram boa parte dos processos de controle, gestão, aprovação, liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, semelhantes ao período em que os FDR tinham risco quase integral da União. Por consequência, foi estruturado um novo modelo com base em um regulamento inadequado para as novas regras de risco vigentes dos Fundos.

Deve-se mencionar também que, a partir do momento em que houve a transferência da totalidade do risco da União para os agentes operadores, é possível que estes agentes tenham diminuído o interesse pelos recursos dos FDR. Uma das razões decorre da significativa diferença entre as remunerações e os processos de concessão de financiamento no âmbito dos FDR e àqueles definidos para os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO).

Em segundo lugar, cabe observar que diversos setores receberam recursos dos FDR, porém, houve uma elevada concentração da aplicação dos recursos no setor da indústria automobilística, bem como no transporte ferroviário. Todavia, não se observou a definição de critérios ou parâmetros de governança que permitissem o devido controle social na aplicação desses recursos.

Cabe destacar ainda a ausência de sistematização de bases de dados para o monitoramento e avaliação dos projetos financiados, apesar de haver, no regulamento dos FDR, previsão para que as empresas beneficiárias encaminhem informações do projeto, pelo prazo de 10 anos, após a emissão do certificado de conclusão do empreendimento. Provavelmente, em decorrência dessa ausência de dados, não foi encontrada na literatura acadêmica/especializada nenhuma avaliação sobre o tema, o que torna bastante precária a possibilidade de adequado controle social sobre os FDR.

Por fim, cumpre mencionar que, diante da análise feita, entende-se que um melhor desempenho dos FDR pressupõe, entre outras ações: redução da complexidade do rito de contratação e liberação dos recursos; melhoria dos padrões de governança; adoção de medidas que diminuam as diferenças de remuneração e trâmite processual entre esses fundos e os Fundos Constitucionais de Financiamento; e a sistematização de base de dados para propiciar a implementação contínua do monitoramento e avaliação dos projetos.

Referências Bibliográficas

GOODMAN, D. E.; SENA, J. F. F.; ALBUQUERQUE, R. C. DE. Os Incentivos financeiros à industrialização do Nordeste e a escolha de tecnologias. **Pesquisa e Planejamento**, v. 1, p. 329–365, dez. 1971.

BRASIL, Ministério da Integração. **Relatório de Avaliação dos Fundos Fiscais de Investimentos: Finam e Finor**. Departamento Financeiro e de Recuperação de projetos, Brasília, 2013.