

PARECER N° , DE 2013

SF/13368.600007-10

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (CMA), sobre o Ofício “S” nº 22, de 2012, que encaminha ao Senado Federal, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 20 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, cópia do processo de prestação de contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) relativo ao exercício de 2011, e cópia do parecer conjunto elaborado pelo Ministério da Integração Nacional e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

RELATOR: Senador RODRIGO ROLLEMBERG

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Ofício “S” nº 22, de 2012 (Ofício nº 429/MI na origem), do Ministro de Estado da Integração Nacional, que encaminhou ao Senado Federal, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 20 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a seguinte documentação: 1º) o relatório do Banco do Brasil S.A. sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com as aplicações de recursos do FCO, acompanhado das demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2011; 2º) o parecer conjunto elaborado pelo Ministério da Integração Nacional e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), e 3º) a Resolução CONDEL/FCO nº 449, de 15 de junho de 2012, que aprovou o Relatório de Gestão apresentado pelo Banco.

A documentação foi encaminhada em três vias, sendo a primeira encaminhada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a segunda à Câmara dos Deputados e a terceira foi distribuída às

Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR).

O “Relatório de Gestão do Exercício de 2011”, elaborado pelo Banco do Brasil, como Banco Administrador do FCO, e pelo Ministério da Integração Nacional, apresenta um enorme conjunto de informações e apreciações sobre a aplicação de recursos no Centro-Oeste. A seguir, são indicados os principais tópicos do Relatório como base para a posterior discussão de alguns temas centrais para o desenvolvimento regional.

A aplicação, em 2011, dos recursos do FCO abrangeu a contratação de 73.541 operações no valor de R\$ 5,5 bilhões. Esse montante global foi distribuído entre programas empresariais, nos setores industrial, infraestrutura, turismo e comércio e serviços, e programas rurais, nos setores rural/integração, Pronaf, Pronaf/reforma agrária, Pronatureza e custeio. Enquanto os programas empresariais foram beneficiados com R\$ 2,9 bilhões, os programas rurais absorveram R\$ 2,6 bilhões.

Em 2011, houve frustração quanto ao alcance das metas estabelecidas para a participação do Distrito Federal. Na direção oposta, Goiás se beneficiou de uma expansão considerável nos recursos ali aplicados pelo FCO. No Distrito Federal estava previsto a aplicação de 19% da disponibilidade esperada, mas foram aplicados apenas 7,4%, enquanto em Goiás foram aplicados 37% dos recursos, frente à previsão de uma participação esperada de 29%, como pode ser observado no quadro a seguir.

Previsão versus Aplicação segundo as Unidades Federativas					
Unidades Federativas	Previsão de Aplicação (A)		Contratação Efetiva (B)		B / A (%)
	(R\$ mil)	(%)	(R\$ mil)	(%)	
Distrito Federal	909.351	19,0	410.504	7,4	45,1
Goiás	1.387.957	29,0	2.060.986	37,2	148,5
Mato Grosso do Sul	1.100.793	23,0	1.178.886	21,3	107,1
Mato Grosso	1.387.957	29,0	1.896.240	34,2	136,6
REGIÃO	4.786.058	100,0	5.546.616	100,0	115,9

SF/13368.600007-10

A aplicação dos recursos do FCO é, também, apresentada segundo o porte dos tomadores das operações de crédito. Antes de entrar nos detalhes, cabe esclarecer que um produtor rural era considerado, até novembro de 2011, de pequeno porte se sua renda bruta agropecuária anual prevista fosse de até R\$ 2,4 milhões. Da mesma forma, uma empresa era considerada de pequeno porte se seu faturamento bruto anual fosse de até R\$ 2,4 milhões. Feitos esses esclarecimentos, o quadro apresentado a seguir mostra a distribuição dos recursos do FCO, aplicados em 2011, segundo o porte dos tomadores.

Porte do Tomador	Empresa		Produtor Rural		Total	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Grande	1.536,3	52,1	1.089,5	41,9	2.625,8	47,3
Médio	427,2	14,5	480,1	18,5	907,3	16,4
Pequeno	953,7	32,4	499,6	19,2	1.453,3	26,2
Mini/Micro	29,2	1,0	530,7	20,4	559,9	10,1
Total	2.946,4	100,0	2.599,9	100,0	5.546,3	100,0

Os dados do quadro acima permitem constatar que, dos recursos do FCO emprestados às empresas, 52% beneficiaram empresas de grande porte, com faturamento bruto anual de mais de R\$ 90 milhões, e 33,4% dos recursos foram emprestados a empresa com faturamento bruto anual inferior a R\$ 2,4 milhões.

No setor rural, a distribuição dos recursos aplicados pelo FCO é um pouco mais equilibrada, pois 39,6% dos recursos foram emprestados a produtor rural com renda bruta agropecuária anual prevista de até R\$ 2,4 milhões.

As informações que compõem o quadro apresentado acima foram extraídas do *Quadro XXI – Contratações por Porte e Linha de Financiamento*, página 61 do Relatório, conforme os parâmetros utilizados em 2011, que constam das informações da página 60.

SF/13368.600007-10

Segundo o quadro acima, os grandes e médios tomadores absorveram 64% dos recursos, enquanto os demais tomadores, de menor porte, foram beneficiados com 36% das aplicações. Os dados do quadro acima também coincidem com os constantes do Quadro XXII – Contratações por Porte e UF, apresentado na página 62. Ou seja, a informação da página 16 parece ser equivocada.

Ainda sobre a temática da atenção do Banco segundo o porte dos tomadores, na página 66 do Relatório, há informações sobre as operações de crédito com valor superior a dez milhões de reais. Em 2011, foram efetivadas 26 operações com valor superior a dez milhões, totalizando R\$ 1.226,2 milhões ou 22% dos recursos aplicados pelo FCO em 2011. Em termos médios, cada uma destas operações teve um valor médio de R\$ 47,2 milhões. Essas grandes operações de crédito somaram, em 2011, um montante total que foi 45,6% superior ao observado em 2010.

Ao final de 2011, o patrimônio líquido do FCO era de R\$ 15,1 bilhões, com um acréscimo de R\$ 1,9 bilhão em relação ao patrimônio líquido de 2010, que foi de R\$ 13,2 bilhões.

Como resultado da cobrança de encargos financeiros das operações contratadas, o ganho do Fundo durante 2011 foi de apenas R\$ 276,2 milhões, ou o equivalente a apenas 1,8% de seu patrimônio líquido. Somando-se à remuneração das disponibilidades no mesmo período, no valor de R\$ 96,1 milhões, tem-se um ganho total de R\$ 372,3 milhões, ou 2,5% do patrimônio líquido. Já o Banco do Brasil teve uma renda de R\$ 676,3 milhões a título de *del credere* do agente financeiro, e em função do risco assumido, o Banco teve de se responsabilizar por perdas no valor de R\$ 219,9 milhões.

Outra questão relevante extraída do Relatório se refere às diferenças da situação de inadimplência da carteira de aplicações. As operações contratadas com risco exclusivo do Banco do Brasil, R\$ 13,8 bilhões ou 90% da carteira do FCO, apresentam um saldo vencido de apenas R\$ 61 milhões ou 0,44% do valor das operações contratadas com risco integral por conta do agente financeiro.

SF/13368.60007-10

Enquanto isso, as operações com risco integral do FCO, no montante de R\$ 834,6 milhões ou 9% das aplicações do Fundo, apresentam um saldo vencido de R\$ 616,6 milhões ou 42% das operações contratadas com o risco integral por conta do FCO.

Essa situação tão díspare quanto à inadimplência acontece apesar da responsabilidade do Banco do Brasil, tal como consta da página 92 do Relatório, *in verbis*:

Cabe esclarecer que cobrança das dívidas lastreadas com recursos do FCO, independentemente do risco de crédito – BB, FCO ou Compartilhado BB/FCO – está a cargo do Banco do Brasil, tanto na esfera administrativa quanto na judicial.

Deste modo, as ações de cobrança destas dívidas seguem os mesmos critérios e procedimentos adotados para as demais operações de risco do Banco do Brasil, como, por exemplo, as notificações de vencimento, cobrança administrativa e, em último caso, a execução judicial.

Apesar dessa afirmação, o mesmo Relatório traz informações que permitem concluir que a atenção do Banco à carteira de operações onde assumiu risco integral é superior à concedida à carteira de aplicações onde o risco é integral do Fundo.

	Risco Compartilhado	Risco do Fundo	Risco do Banco
Valor das Operações de Crédito (R\$ mil)	44.469	1.451.172	13.797.460
Valor das Parcelas Vencidas (R\$ mil)	1.262	616.593	60.966
(%) em atraso	2,8	42,5	0,4
Cobrança Judicial (em R\$ mil)	20.378	6.293	140.326
Cobrança/Saldo de Aplicações (%)	45,8	0,4	1,0
Cobrança/Valor Vencido (%)	1.614,7	1,0	230,2

No quadro acima, se observa que as ações ajuizadas correspondem a 1% do valor da carteira com risco integral do Banco e a

SF/13368.600007-10

apenas 0,4% do valor da carteira com risco integral do Fundo. Em relação ao valor das parcelas em atraso, as ações ajuizadas correspondem a 230% quando o risco é do Banco e a apenas 1% quando o risco é do Fundo.

Em 2011, o Banco do Brasil, como banco administrador do FCO, repassou R\$ 27,9 milhões para aplicação por outras instituições financeiras. Tal volume de recursos corresponde a apenas 0,5% do total de aplicações em toda a região Centro-Oeste em 2011. O quadro apresentado a seguir apresenta a distribuição dos mencionados repasses.

Instituição Financeira	R\$ milhões	%
BANCOOB	7,4	26,5
BRB	10,8	38,7
Goiás Fomento	2,1	7,5
Sicredi	7,3	26,2
BRDES	0,3	1,1
T o t a l	27,9	100,0

Para concluir a apresentação dos comentários iniciais sobre o Relatório, cabe apresentar as informações disponíveis sobre a aderência da execução do programa de crédito ao planejamento de desenvolvimento regional.

Nas páginas 14 e 15 do Relatório há uma breve análise do alcance do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020). No entanto, não há uma referência cruzada entre a estratégia estabelecida no Plano e as atividades do FCO em 2011. Essa ausência é notada apesar da seguinte informação acerca do Plano: “*O sexto capítulo apresenta os instrumentos que serão utilizados para a implementação da estratégia. Nele, o FCO é citado como principal instrumento de financiamento dos investimentos e da produção empresarial.*” Ou seja, não foi mostrada a aderência das ações do FCO à estratégia estabelecida no planejamento do desenvolvimento regional.

SF/13368.60007-10

Há muitas referências à Programação do FCO para 2011, conforme aprovado pelo CONDEL/FCO. Também há menção à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ao Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO) e às contribuições dos Conselhos de Desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal (CDE).

Da mesma forma há referência às atividades em áreas específicas, como as de menor nível de desenvolvimento nos termos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a mesorregião de Águas Emendadas, a Região do Entorno de Brasília (RIDE) e a Região da Faixa de Fronteira. As informações indicam, essencialmente, o número de operações e o valor do crédito concedido. Não há referências ao padrão de atividades produtivas ou às especificidades do Plano a cada sub-região em particular.

Por último, há informações sobre a divulgação do FCO junto às comunidades, mediante as atividades do FCO Itinerante, mas não há a indicação de quais seriam as prioridades do Plano Regional para cada sub-região visitada.

Apresentada essa síntese quanto ao Relatório do Banco do Brasil, cabe comentar o Parecer Conjunto do Ministério da Integração Nacional e da Sudeco, que foi aprovado pelo CONDEL/FCO.

O Parecer Conjunto faz uma revisão do Relatório, sem, no entanto, entrar no mérito das questões substantivas, pois reproduz as informações do Banco e não promove uma avaliação do impacto do FCO segundo as prioridades estabelecidas no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020).

II – ANÁLISE

O art. 20 da Lei nº 7.827, de 1989, estabelece que “*os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento apresentarão, semestralmente, ao Ministério da Integração Nacional e às respectivas superintendências regionais de desenvolvimento, relatório circunstaciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos*”.

SF/13368.600007-10

O § 4º desse mesmo artigo, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 129, de 2009, determina, por sua vez, que “*o relatório de que trata o caput do art. 20, acompanhado das demonstrações contábeis, devidamente auditadas, será encaminhado pelo respectivo conselho deliberativo da superintendência do desenvolvimento, juntamente com sua apreciação, às comissões que tratam da questão das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para efeito de fiscalização e controle.*”

O § 5º do mesmo artigo determina que o relatório de que trata o caput do art.20, “*acompanhado das demonstrações contábeis, devidamente auditadas, será encaminhado pelo respectivo conselho deliberativo de desenvolvimento regional, juntamente com sua apreciação, a qual levará em consideração o disposto no § 4º deste artigo, à Comissão Mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para efeito de fiscalização e controle, devendo ser apreciado na forma e no prazo do seu regimento interno.*”

Assim, nos termos da legislação mencionada, cabe a esta Comissão e à CDR, atestar se o FCO está contribuindo para o fim para o qual foi criado pelos Constituintes de 1988: **a redução das diferenças de desenvolvimento entre as regiões do País.**

Para proceder essa avaliação, seria necessário que o Banco do Brasil, o Ministério da Integração Nacional e a Sudeco estivessem atentos ao ditame constitucional a seguir reproduzido, com grifo nosso:

Art. 159. A União entregará:

.....

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

.....

SF/13368.60007-10

Como não se tem como referência o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste, pois este não foi elaborado apesar de ser uma exigência constitucional, a análise da documentação encaminhada ao Congresso Nacional não pode constatar se houve ou não redução das disparidades inter-regionais de desenvolvimento.

As informações contidas na documentação são abundantes e diversificadas, mas se concentram na distribuição e no valor das operações de crédito sem fazer a ligação entre as atividades do FCO e as prioridades regionais, referência essa que deveria constar do Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

Anotada a ausência do Plano, cabe indicar a constatação das seguintes questões: 1^a) o FCO aplicou, em 2011, seus recursos em benefício de grandes tomadores; 2^a) o Banco Brasil não concede à recuperação das operações com risco integral do FCO a mesma atenção que dedica à recuperação das operações cujo risco lhe cabe integralmente; e 3^a) o diminuto volume de recursos repassados a outras instituições financeiras.

Concentração de renda: ao concentrar um terço de suas aplicações em tomadores – empresas e produtores rurais – com faturamento ou renda bruta superior a R\$ 2,4 milhões, e ao destinar R\$ 1.226,2 milhões, ou 22% dos recursos aplicados em 2011, a 26 operações com valor médio de R\$ 47,2 milhões, o FCO não contribuiu para a melhoria da concentração da renda e das oportunidades de progresso no Centro-Oeste.

Atenção do Banco Administrador à recuperação das operações com risco integral do FCO: no Relatório, se observa que as ações ajuizadas para recuperação de operações inadimplentes correspondem a 1% do valor da carteira com risco integral do Banco e a 0,4% do valor da carteira com risco integral do Fundo. Em relação ao valor das parcelas em atraso, as ações ajuizadas correspondem a 230% quando o risco é do Banco e a apenas 1% quando o risco é do Fundo.

Diminuto volume de recursos repassados a outras instituições financeiras: em 2011, o Banco do Brasil, como banco administrador do FCO, repassou R\$ 27,9 milhões para aplicação por cinco outras instituições

SF/13368.60007-10

financeiras. Tal volume de recursos corresponde a apenas 0,5% do total de aplicações em toda a região Centro-Oeste em 2011, o que indica limitada promoção de maior capilaridade na oferta de recursos para investimentos.

Além dos três pontos acima indicados, é importante discutir duas outras questões que estão subjacentes ao tema das atividades do FCO em 2011. A primeira questão consiste no apoio dos Fundos Constitucionais de Financiamento ao setor comércio e de serviços, e a segunda questão é ligada à primeira e consiste na participação do Distrito Federal no rateio dos recursos do FCO entre as quatro unidades federativas do Centro-Oeste.

Financiamento a Empreendimentos Comerciais e de Serviços

Originalmente, os Fundos Constitucionais de Financiamento não financiavam o setor comércio e de serviços. Assim estava previsto na Lei nº 7.827, de 1989:

Art. 4º São beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial e agroindustrial das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O ditame acima refletia o entendimento de que os recursos dos Fundos deveriam ser aplicados no financiamento de atividades produtivas com prazo longo de maturação e que não fossem do interesse dos bancos comerciais, pois apresentariam risco superior ao aceitável pelo mercado financeiro em geral.

Em 2001, abriu-se a possibilidade do setor serviços e de prestação de serviços recebesse até 10% dos recursos a serem aplicados em cada exercício. Em 2008, esse limite foi ampliado para até 20% no plano regional e até 30% no plano de cada unidade federativa.

Agora, mediante a Lei nº 12.716, de 2012, acabou-se a imposição de qualquer limite para a participação do setor comércio e de serviços, com a nova redação dada ao art. 4º da Lei nº 7.827, de 1989, com grifo nosso:

SF/13368.600007-10

Art. 4º São beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção, que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos respectivos planos regionais de desenvolvimento.

Como não há Plano Regional de Desenvolvimento, o Banco do Brasil – assim como os demais Bancos Administradores – utiliza os recursos do FCO para financiar empreendimentos que poderiam ser atrativos para os bancos comerciais ou para outras instituições financeiras.

Mesmo com a restrição de não haver o Plano Regional de Desenvolvimento, deveria se orientar os recursos do FCO para atividades onde há exigência de longo prazo para a maturação dos investimentos, como são hotéis, pousadas, centros de eventos e feiras, parques temáticos, shoppings centers, centros de comércio atacadistas, portos secos, distritos industriais e tantos outros empreendimentos que têm efeitos sobre a estrutura produtiva da economia regional.

Como não há a referência do Plano Regional de Desenvolvimento, o Banco do Brasil utiliza os recursos do FCO como um ativo financeiro, sem vinculação aos objetivos de promoção do desenvolvimento regional e a atenuação das desigualdades sociais e regionais.

Participação do Distrito Federal no Rateio dos Recursos do FCO

O Relatório se refere à frustração quanto ao alcance das metas estabelecidas para a participação do Distrito Federal e indica que, na direção oposta, Goiás se beneficiou de uma expansão considerável nos recursos ali aplicados pelo FCO. No Distrito Federal estava prevista a aplicação de 19% da disponibilidade esperada, mas foram aplicados apenas 7,4%, enquanto em Goiás, foram aplicados 37% dos recursos, frente à previsão de uma participação esperada de 29%.

Cabe considerar três questões:

a) o Distrito Federal abriga apenas 18,3% da população regional, enquanto Goiás abriga 42,7%;

b) a economia do Distrito Federal tem uma base econômica muito menor do que Goiás, caso seja considerada apenas o conjunto de atividades econômicas produtivas e a participação da administração pública seja desconsiderada; e

c) no quadro apresentado a seguir, também se observa uma participação menor do Distrito Federal na distribuição regional dos desembolsos do BNDES em 2011.

ATUAÇÃO DO FCO E BNDES EM 2011 NO CENTRO-OESTE

Unidades Federativas	FCO - Contratação Efetiva			BNDES - Desembolsos		
	(R\$ mil)	(%)	R\$/hab.	(R\$ mil)	(%)	R\$/hab.
Distrito Federal	410.504	7,4	157,28	1.330.950	11,7	509,94
Goiás	2.060.986	37,2	338,95	4.386.624	38,7	721,41
Mato Grosso do Sul	1.178.886	21,3	475,84	2.524.914	22,2	1.019,14
Mato Grosso	1.896.240	34,2	616,49	3.105.802	27,4	1.009,73
REGIÃO	5.546.616	100,0	389,40	11.348.290	100,0	796,71

A ampliação da atuação do FCO no Distrito Federal está sendo promovida mediante a aplicação de recursos no apoio ao setor comércio e de serviços. Cabe, então, considerar se não seria o caso de sugerir que, dentro do setor comércio e de serviços, houvesse o objetivo de destinar mais recursos para as atividades de comércio e de serviços com prazo mais longo de maturação, retorno mais baixo e risco mais elevado.

Considerações Finais

Com esses antecedentes, considero que esta Comissão deveria apresentar à CDR a proposta de realização de uma Audiência Pública conjunta, com a presença dos dirigentes do Banco do Brasil, do Ministério da Integração Nacional e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste, para a discussão das questões identificadas como sendo aspectos

SF/13368.60007-10

críticos da atuação do FCO, como instrumento de promoção do desenvolvimento regional.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pelo conhecimento do Ofício “S” nº 22, de 2012, e recomendo a proposta de realização de uma Audiência Pública conjunta CMA e CDR, com a presença dos dirigentes do Banco do Brasil, do Ministério da Integração Nacional e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste, para debater a elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste, o qual deveria estabelecer as prioridades regionais para a aplicação dos recursos do FCO, conforme previsto na alínea *c* do inciso I do art. 159 da Constituição Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/13368.600007-10