

# A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

JAMES GIACOMONI

## SUMÁRIO

*1. Introdução. 2. A natureza da Lei de Diretrizes Orçamentárias. 3. As ações de fomento a cargo do Governo Federal. 3.1. Antecedentes históricos. 3.2. As instituições financeiras federais (IFFs). 4. Precisando-se os termos. 4.1. Política de aplicação. 4.2. Agências financeiras oficiais de fomento. 5. Os recursos orçamentários voltados ao fomento. 6. O tratamento dado ao tema nas LDOs. 6.1. Políticas e prioridades. 6.2. Regras. 7. Conclusão.*

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 enriqueceu o direito orçamentário brasileiro com várias inovações importantes, sendo que a exata compreensão de algumas delas vem representando um permanente desafio. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é certamente uma dessas novidades. No âmbito da União, desde 1988, foram elaboradas nove LDOs, uma para cada exercício, existindo, ainda, muitas dúvidas sobre a melhor forma de tratar vários de seus conteúdos. Um dos temas, ainda carente de melhor abordagem na LDO, é o da *política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento*. O presente estudo trata o assunto de forma exploratória, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento legislativo deste tema, assim como enriquecer o debate mais amplo que se desenvolve sobre a LDO.

Como preliminar ao estudo específico do tema, faz-se uma ligeira digressão sobre a natureza da LDO, ponto certamente importante para a compreensão da referida norma e de sua eficácia legal. Na seqüência, o trabalho contextualiza a questão das ações de fomento, apresentando breve nota histórica sobre a experiência federal e situando, resumidamente, a atu-

James Giacomoni é Consultor de Orçamentos do Senado Federal e Professor Adjunto do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília (UnB).

ação das instituições financeiras federais (IFFs). Na seção seguinte, busca-se precisar o entendimento sobre as expressões empregadas na Constituição – *política de aplicação e agências financeiras oficiais de fomento* – condição julgada indispensável para o correto cumprimento da norma. A seguir, descreve-se como o tema em estudo foi tratado em cada uma das LDOs aprovadas. Na conclusão, são apresentadas algumas sugestões com o objetivo de contribuir para os debates sobre o tema, assim como para o próprio processo de aperfeiçoamento das futuras LDOs.

## 2. A natureza da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A doutrina orçamentária é palco de uma longuíssima controvérsia sobre a natureza da lei orçamentária. Pode-se reunir as várias posturas teóricas frente a esse debate em três linhas básicas. A primeira, originária da competente doutrina alemã da segunda metade do século passado, defende a existência de valor apenas *formal* na lei orçamentária. A cobrança das rendas públicas e a execução das despesas a cargo do Estado não derivam da lei orçamentária, mas de leis ordinárias – *materiais* –, onde estão verdadeiramente estabelecidos os direitos subjetivos. Por se limitar a prever a arrecadação de tributos criados por leis tributárias e a autorizar a realização de despesas, cuja efetiva execução depende, igualmente, de legislação ordinária, o orçamento não passaria de um “ato administrativo” com a *forma* de lei.

Outra linha doutrinária considera que, ao funcionar como “ato-condição” para a arrecadação de receitas e para a realização das despesas, ou seja, por condicionar o cumprimento das leis ordinárias que tratam de receita e despesa pública, a lei orçamentária tem clara e evidente natureza *material*. Da terceira corrente, fazem parte as teorias que consideram o orçamento como uma lei *sui generis*, com características formais e materiais, ou ainda, como uma “lei de organização”.

Apesar do interesse que tal debate ainda suscita, “deve-se ter presente que o problema da natureza da lei orçamentária é sobretudo de direito positivo” (Buscema e Buscema, 1994, p. 60).

No âmbito do direito orçamentário brasileiro, a opção pela teoria da natureza formal do orçamento vem, pelo menos, desde 1926, com a adoção do chamado “princípio da ex-

clusividade” por meio de emenda à Constituição de 1891. Ao determinar, no § 1º do art. 34, que “As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados”, a Constituição acabou por estabelecer claramente o caráter limitado da lei orçamentária no disciplinamento de questões substantivas das finanças públicas.

A nova regra incorporou-se às Constituições outorgadas posteriormente, produzindo, pelo menos, duas conseqüências importantes: a primeira, positiva, significou a eliminação da praga das “caudas orçamentárias” e a segunda, negativa, tem impedido que a lei orçamentária anual discipline questões de interesse para a gestão dos recursos públicos.

A introdução da LDO no âmbito do direito orçamentário brasileiro, a par dos inúmeros outros aspectos objetivos que estão implícitos nesse novo instrumento, induz a que se avalie a natureza da nova lei, de molde a melhor aproveitar suas potencialidades disciplinadoras, com vistas a tornar mais efetiva a própria lei orçamentária anual.

Para efeito desta análise, a LDO apresenta duas características básicas: (i) tem seu conteúdo explicitado na Constituição; e (ii) é uma lei anual, como a própria lei orçamentária. Entre as questões cruciais aqui, estão as seguintes: qual o espaço disciplinador que efetivamente tem a LDO, tendo em vista a legislação ordinária? e como conciliar o tratamento aos conteúdos em face do caráter periódico da lei?

Os outros conteúdos da LDO poderiam ser invocados visando subsidiar esta discussão. Os temas relativos às alterações na legislação tributária e às medidas no âmbito da gestão de pessoal são exemplos ilustrativos do significativo papel que cabe à LDO, além de trazerem reais interrogações sobre o caráter meramente formal da nova norma. A criação da LDO pelo constituinte de 1988 parece suprir a incapacidade normativa da Lei Orçamentária Anual, determinada pelo princípio da exclusividade. Nesse particular, a LDO cumpriria, em parte, papel similar ao desenvolvido no sistema orçamentário italiano pela *lei financeira*<sup>1</sup>, norma aprovada anualmente em paralelo à lei orçamentária.

No que tange ao objeto deste estudo, isto é,

<sup>1</sup> A *legge finanziaria* não está prevista na Constituição Italiana; foi criada pela Lei nº 468, de 1978, e teve ampliado seu conteúdo por meio da Lei nº 362, de 1988.

à política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, 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 técnico-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 como base para seu efetivo controle.

### 3. As ações de fomento a cargo do Governo Federal

#### 3.1. Antecedentes históricos

No Brasil, as ações de fomento às atividades econômicas por parte de instituições do Estado remontam ao início do período imperial com a constituição, em 1808, do Banco do Brasil. Ao longo do século XIX, esta tradicional instituição contou com diferentes graus de participação governamental, funcionando, algumas vezes, como banco de emissão, paralelamente à sua missão comercial. Em 1861, com a finalidade de incentivar a poupança popular, foi criada a Caixa Econômica Federal, cuja expansão pelas antigas províncias começou a se dar ainda durante o Império.

A partir da Proclamação da República, a descentralização político-administrativa levou os Estados a assumirem papel mais ativo no apoio às atividades econômicas, ainda marcadamente vinculadas ao setor primário. Na primeira década do século XX, exemplo importante dessas iniciativas foi o Convênio de Taubaté, firmado em 1906 entre os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, com vistas a organizar, em bases modernas, a produção e a comercialização de café. Já na década de 20, os governos estaduais passam a fomentar as atividades agrícolas por meio da constituição de bancos comerciais. Surgiram, nesse período, o Banco do Estado de São Paulo (1927) e os Bancos dos Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná (1928).

Durante a Primeira República, o Governo Federal manteve as mesmas características não-intervencionistas do período imperial, “concedendo ocasionalmente favores especiais aos novos setores por meio de tarifas alfandegárias ou empréstimos” (Baer, Kerstenetzky & Villela, 1973, p. 887).

Foi a partir da década de 30 que se desen-

volveu de forma acelerada a vocação do Estado brasileiro para o fomento às ações econômicas privadas. Datam dos anos 30 iniciativas como a criação de autarquias econômicas com a finalidade de proteção a setores importantes da economia nacional, como café, açúcar, mate, sal e pesca. Em 1937, foi criada a carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai), do Banco do Brasil, introdutora do financiamento às indústrias nacionais e responsável pelo modelo de financiamento agrícola praticado nas décadas seguintes.

No plano internacional, a busca de mecanismos que evitassem as depressões econômicas e que possibilitassem a recuperação da economia mundial no pós-Segunda Guerra trouxe, como um dos resultados da reunião realizada em 1944 em Bretton Woods, a criação do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) ou Banco Mundial, instituição que se responsabilizou, ao longo do tempo, por fluxos significativos de recursos voltados a projetos de desenvolvimento no Brasil.

Após a Segunda Guerra Mundial, o País iniciou o processo de industrialização marcado por grande dinamismo. Constituído em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) teve papel destacado nesse esforço, responsabilizando-se pela mobilização de recursos e, inicialmente, pelo financiamento aos setores públicos encarregados da infra-estrutura. Caracterizada a carência de recursos para investimentos no âmbito empresarial, o BNDE passou, nas décadas seguintes, a ser o principal financiador de projetos industriais no País, viabilizando linhas de crédito de longo prazo e de baixo custo.

Como instrumento da política de desenvolvimento das regiões mais atrasadas, o Governo federal, ainda na década de 50, introduziu o mecanismo dos incentivos fiscais, adotando, como braços financeiros nessas regiões, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), constituído em 1952, e o Banco de Crédito da Amazônia (BCA), sucessor em 1950 do Banco do Crédito da Borracha (BCB). Em 1966, o BCA é transformado no Banco da Amazônia S.A. (Basa).

A partir dos anos 60, o modelo de desenvolvimento econômico baseado na ação indutora e financiadora do Estado se consolidou e se fortaleceu amparado pelo sistema autoritário de governo que assumiu em 1964. A criação do Banco Central (Bacen), em 1965, e do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, de fundos de financiamento como o Finame (1964) e o FGTS (1966) e a unificação das 22 Caixas Econômicas Estaduais (1969) exem-

plificam bem as preocupações oficiais com a organização do sistema financeiro e com a criação de mecanismos mobilizadores de poupança para o financiamento de projetos nas áreas econômica e social.

Seguindo esse mesmo figurino, os Estados brasileiros passaram a constituir suas próprias instituições financeiras de fomento, na forma de bancos de desenvolvimento. A instituição pioneira foi o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), autarquia interestadual criada, em 1961, pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Esses três Estados, assim como, praticamente, todos os demais, no decorrer das duas décadas seguintes, criaram seus próprios bancos estaduais de desenvolvimento, com a finalidade principal de repassarem as linhas de financiamento dos bancos federais, em especial, do BNDES.

A crise do modelo de financiamento do Estado brasileiro, bem evidente já no início da década de 80, afetou as instituições financeiras federais de forma intensa e variada. Em primeiro lugar, o esgotamento da capacidade do orçamento federal em gerar poupança, retirou das instituições oficiais de crédito a principal fonte de financiamento dos programas de fomento. Em segundo lugar, as taxas elevadas de inflação e os descompassos entre a correção monetária das fontes de recursos do Sistema Financeiro da Habitação – caderneta de poupança e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – e dos saldos devedores das aplicações tornaram inviável o Banco Nacional da Habitação (BNH), que acabou por ser absorvido pela Caixa Econômica Federal, em 1986. Em terceiro lugar, o encerramento, pelo Governo Federal, das operações da “conta-movimento”, por meio da qual eram canalizados importantes subsídios à agricultura, passou a representar, permanentemente, o sacrifício da

rentabilidade do Banco do Brasil.

Apesar dessas limitações, as instituições financeiras federais, como de resto também os bancos privados, no decorrer da década de 80, beneficiaram-se da figura do “imposto inflacionário” como mecanismo garantidor de altas taxas de rentabilidade durante os longos períodos de inflação elevada, que se alternavam com as rápidas fases de estabilização, proporcionados pelos planos econômicos. O resultado das distorções foi o superdimensionamento do sistema financeiro, cuja crescente participação no PIB chegou a alcançar 24,1% em 1989 (Tápias, 1994, p. 105).

Na primeira metade da década de 90, o sistema financeiro desenvolveu grande esforço de ajuste, preparando-se para a estabilidade econômica. A participação do sistema no PIB caiu, em 1993, para 9,3%, o que é uma boa medida do ajuste realizado (Tápias, 1994, p. 105). Sujeito a limitações político-institucionais, o sistema financeiro oficial vem ajustando-se à nova realidade com lentidão e grandes dificuldades. Tome-se como exemplo, a crise do Banco do Brasil e dos bancos estaduais.

### 3.2. As instituições financeiras federais

O segmento das instituições financeiras Federais é constituído pelas seguintes entidades: Banco do Brasil S/A, Caixa Econômica Federal (CEF), Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), Banco da Amazônia S/A (Basa) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)<sup>2</sup>.

Na forma de um rápido perfil das instituições financeiras federais, apresenta-se, na tabela abaixo, alguns dos principais números extraídos do balanço patrimonial e, na seqüência, uma descrição sucinta dos programas de cada instituição, com destaque para as atividades voltadas ao fomento<sup>3</sup>.

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FEDERAIS  
(saldos em 31.12.96 das principais contas do balanço patrimonial)

Em R\$ 1.000,00

Instituição Financeira Federal	Operações de Crédito	Ativo Total	Pass. Circ. e Exig. L. P.	Patrimônio Líquido
BNDES <sup>a</sup>	32.028.051	46.488.659	36.453.739	10.034.920
Caixa Econômica Federal	46.085.578	94.370.675	90.198.314	4.171.886
Banco do Brasil S.A. <sup>b</sup>	23.520.458	81.526.747	75.919.253	5.592.213
Banco do Nordeste do Brasil S.A.	2.643.285	4.380.380	3.917.790	434.547
Banco da Amazônia S.A.	196.977	1.032.370	901.435	102.535
Financiadora de Estudos e Projetos	766.995	829.245	478.045	351.200

FONTE: Balanço patrimonial de 31.12.1996.

Notas: <sup>a</sup> Inclui Finepe e Bndespar; <sup>b</sup> BB, agências no país e exterior (legislação societária).

<sup>2</sup> No período 1985 a 1997, o Governo Federal controlou o Banco Meridional, instituição sucessora

de tradicionais casas bancárias sediadas no Rio Grande do Sul, estatizado em 1985 com o objetivo de evitar a

## Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

O BNDES, empresa pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo. Possui ativos totais e patrimônio líquido correspondentes, respectivamente, a 8% e 16% do Sistema Financeiro Nacional. Conta com duas subsidiárias: (i) a Finame, destinada a apoiar, com recursos de longo prazo, os projetos de expansão, reequipamento e modernização do parque fabril brasileiro, assim como a financiar a comercialização, no Brasil e no exterior, de máquinas e equipamentos fabricados no País; e (ii) a Bndespar que opera sob a forma de participação societária transitória minoritária junto a empresas que executam projetos considerados prioritários. O valor contábil da carteira de ativos da Bndespar alcança US\$ 10 bilhões.

O banco é o agente executor do Programa Nacional de Privatização desde a criação do PND, em 1990. Nesse período, foram privatizadas 48 empresas e participações acionárias estatais federais, além de seis trechos da Rede Ferroviária Federal S.A., repassados à iniciativa privada por concessão. O total das vendas das empresas estatais alcança US\$ 17,3 bilhões que, somados a US\$ 8,9 bilhões correspondentes às dívidas transferidas para as empresas privadas, elevam o resultado consolidado do processo de privatização até agora a US\$ 26,2 bilhões.

A atuação do BNDES deve ocupar lugar central nos esforços de formulação, na LDO, da política de aplicação das agências oficiais de fomento. Conforme os dados do balanço de 31.12.96 da instituição, dos R\$ 46,4 bilhões que constituem o passivo total, setenta por cento – R\$ 31,1 bilhões – são recursos do PIS-Pasep e do FAT. Além disso, o banco administra três fundos públicos – Fundo de Participação Social, Fundo de Marinha Mercante e Fundo Nacional de Desenvolvimento – cujos ativos totais somam R\$ 5,9 bilhões. No exercício de 1996, o BNDES realizou cerca de 30 mil operações – de forma direta ou por meio da rede de insti-

falência do Banco Sul-Brasileiro. Contando, em 30.4.97, com um patrimônio líquido de R\$ 337,2 milhões e um circulante e exigível de longo prazo de R\$ 2.311,9 milhões, o Banco Meridional foi privatizado através de leilão realizado em 4.12.97.

<sup>3</sup> Os dados e informações foram obtidos junto aos endereços mantidos pelas entidades na Internet.

tuições repassadoras –, desembolsando R\$ 9,7 bilhões.

As modalidades principais de atuação do banco e de suas subsidiárias compreendem: (i) financiamento a investimentos, aquisição e *leasing* de máquinas e equipamentos; (ii) financiamento à exportação de bens e serviços; (iii) operações de capitalização de empresas; (iv) operações de prestação de garantias financeiras, e (v) programas de financiamento setoriais, regionais e sociais. Vale a pena citar alguns dos projetos de infra-estrutura aprovados em 1996 e que se encontram em execução: Gasoduto Brasil–Bolívia, Hidrovia do Rio Madeira, Porto de Sepetiba, Metropolitanos de São Paulo e do Rio de Janeiro e Hidrovia Araguaia–Tocantins. A carteira do Proemprego chegou a contratar, em 1996, financiamentos no valor de R\$ 2 bilhões para projetos em cinco subprogramas: Transporte Coletivo de Massa, Infra-Estrutura para Melhoria da Competitividade, Saneamento Ambiental, Infra-Estrutura para Turismo e Revitalização de Setores Industriais.

## Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal, empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, é o maior banco do País em ativos (R\$ 90,6 bilhões), empréstimos (R\$ 46,1 bilhões) e depósitos (R\$ 53,2 bilhões), se considerados os dados de 1996. Possui 2.011 pontos de vendas, onde oferece as várias modalidades de serviços típicos de banco comercial. Administra importantes programas oficiais, entre eles, o Programa de Integração Social (PIS), o Salário-Desemprego, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), o crédito educativo, além de possuir o monopólio das loterias federais.

A instituição possui importante papel no setor do financiamento habitacional (50% das operações de financiamento), no saneamento básico (70% das obras) e na infra-estrutura urbana. No âmbito da habitação popular, a CEF é responsável por 95% dos financiamentos em vigor, responsabilizando-se pela administração do Fundo de Desenvolvimento Social e pelo Fundo de Custeio de Programas de Habitação Popular. Em 1996, após cinco anos de carência na oferta de financiamentos habitacionais, as operações contratadas somaram R\$ 1,5 bilhão, havendo demanda efetiva de contratação de operações no montante de R\$ 4 bilhões ao ano nos próximos dois exercícios. Ainda em

1996, a CEF realizou 997 mil inscrições para as novas linhas de crédito no segmento habitacional e emitiu 242 mil cartas de crédito.

Como agente financeiro do Tesouro Federal, a CEF vem atuando na implementação do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, compreendendo os seguintes tipos de operações: (i) aquisição de créditos detidos pelo sistema bancário junto aos Estados, (ii) refinanciamento da dívida mobiliária e outras de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, (iii) financiamento dos programas de desligamento voluntário dos Estados e (iv) apoio à administração fiscal dos Estados. Em 1996, as operações neste segmento alcançaram R\$ 2,4 bilhões.

Com recursos do Orçamento da União, a CEF, por meio dos Programa Pró-Moradia, Habitar Brasil, Programa Ação Social em Saneamento (PASS) e o Programa de Infra-Estrutura (Pró-Infra), financia projetos dos Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda. Em 1996, no âmbito desses programas foram firmados cerca de 2.350 contratos, no valor total de R\$ 798 milhões. Responsável pela implementação da Política Nacional de Saneamento e Infra-Estrutura Urbana, a Caixa, de 1970 a 1994, liberou recursos da ordem de R\$ 15 bilhões para projetos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana. Em 1996, por meio do Programa Pró-Saneamento, foram realizadas 368 operações com recursos do FGTS, no valor de R\$ 731,2 milhões, beneficiando 1,8 milhões de pessoas.

### Banco do Brasil S.A.

O Banco do Brasil S.A. é a maior instituição financeira do País e da América Latina. Desenvolvendo estrutura de conglomerado financeiro, o banco possui várias subsidiárias integrais, nas áreas de cartões, corretora, distribuidora de títulos e valores mobiliários, financeira, investimentos e *leasing*. Controla a BBTur e possui participação acionária em cerca de cem empresas nacionais. Conta com cerca de 4.500 pontos de atendimento no país e no exterior, entre agências e postos, onde trabalham 80 mil funcionários.

Como as demais instituições financeiras, o BB vem executando mudanças estruturais nos procedimentos operacionais internos visando adaptar-se à estabilidade econômica. Além do desaparecimento dos ganhos derivados da inflação, o banco tem sofrido com elevadas taxas

de inadimplência, conseqüência das novas regras do crédito sem subsídio. O reconhecimento de significativo volume de créditos em liquidação levou a instituição a encerrar os últimos exercícios com grandes prejuízos: em 1995, o resultado líquido negativo alcançou R\$ 4,2 bilhões e, em 1996, R\$ 7,5 bilhões. O esforço de saneamento da instituição acabou exigindo aporte substancial de recursos do acionista majoritário – União – que, em 1996, subscreveu aumento de capital da ordem de R\$ 6,4 bilhões. Os resultados líquidos positivos dos dois últimos semestres – R\$ 255 milhões no 2º semestre de 1996 e R\$ 287 milhões no 1º semestre de 1997 – parecem sinalizar o início da recuperação do banco.

Afora seu importante papel de mobilizador de recursos destinados ao capital de giro para as atividades econômicas urbanas, o BB se notabilizou como o grande responsável pelo financiamento do setor primário, em particular da agricultura. Na parte relativa ao custeio agrícola, o banco, historicamente, responsabilizava-se por dois terços dos empréstimos; nos últimos exercícios, essa participação vem alcançando 80%.

A partir de 1991, com a nova realidade orçamentária do setor público, os repasses do Tesouro e dos demais fundos das entidades governamentais destinados ao setor passaram a representar menos de 10% dos recursos, sendo que 90% dos empréstimos agrícolas concedidos pelo banco têm por base recursos próprios ou captados no mercado, em particular pela Caderneta de Poupança. Ao lado da implementação de planos de regularização de dívidas, com a reincorporação de produtores ao crédito rural, o BB tem buscado novas fontes de recursos destinados a empréstimos, criado modalidades inovadoras de atuação, como o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), a Cédula de Produto Rural (CPR), a Central de Leilão Eletrônico em Bolsas de Mercadorias e os Convênios de Integração Rural (Convir).

O BB responsabiliza-se pela aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), criado em 1989, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da região Centro-Oeste, mediante o financiamento a projetos dos setores agropecuário – inclusive reforma agrária –, agro-industrial, industrial e de turismo. Prioritariamente, o fundo busca apoiar empreendimentos realizados por micro e pequenas em-

presas e produtores rurais de pequeno porte. Para o exercício de 1997, o Orçamento da União contempla o FCO com dotação de R\$ 314,6 milhões; no projeto de lei orçamentária para 1998, esses recursos estão estimados em R\$ 289,4 milhões.

### Banco do Nordeste do Brasil

O Banco do Nordeste do Brasil, sociedade de economia mista vinculada ao Ministério da Fazenda, desempenha funções de banco comercial e de desenvolvimento, responsabilizando-se pela execução dos principais programas de financiamento do desenvolvimento da região Nordeste do País. Administra o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e operacionaliza o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor). O banco é agente repassador de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Caixa Econômica Federal, da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do Banco Central, da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e do Tesouro Nacional. Com base em recursos próprios, o BNB financia projetos na área da pesquisa por meio do Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, do Fundo de Apoio às Atividades Sócio-Econômicas do Nordeste e do Fundo de Desenvolvimento Regional.

As aplicações totais em 1996 somaram R\$ 2,5 bilhões, oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (R\$ 776 milhões), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (R\$ 266 milhões), de repasses do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (R\$ 134 milhões), de captações externas regulamentadas pelas Resoluções 63 e 2.148 do Banco Central do Brasil (R\$ 150 milhões) e de captações junto ao mercado. No final de 1996, o saldo das aplicações atingiu R\$ 6,5 bilhões, com crescimento de 34% em relação a 1995.

Além da administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (saldo de operações de R\$ 3,2 bilhões em 31.12.1996) e da operacionalização da carteira de ações e de debêntures do Fundo de Investimento do Nordeste (carteira no valor de R\$ 2,7 bilhões), o BNB programa investir cerca de US\$ 800 milhões, dos quais US\$ 400 milhões oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em projetos enquadrados no Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur).

### Banco da Amazônia S.A.

O Banco da Amazônia S.A, sociedade de economia mista vinculada ao Ministério da Fazenda, além das operações próprias de banco comercial, opera como banco de desenvolvimento e agente financeiro do Governo Federal na região da Amazônia Legal. É responsável pela operacionalização de dois importantes mecanismos de apoio financeiro ao desenvolvimento regional: o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo para o Desenvolvimento da Região Norte (FNO), em articulação com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). O Baza atua, igualmente, como repassador de recursos de bancos e instituições de fomento do governo federal, especialmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Caixa Econômica Federal, da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e do Tesouro Nacional.

### Financiadora de Estudos e Projetos

A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, completou, em 1997, trinta anos de atuação nas áreas de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico. Nesse período, por meio de recursos reembolsáveis e a fundo perdido, a instituição apoiou a execução de 1.200 projetos e a criação de 1.500 cursos de pós-graduação.

Entre os principais programas da instituição estão os seguintes: (i) Desenvolvimento Tecnológico (ADTEN), dirigido ao financiamento de projetos de empresas relativos ao desenvolvimento, aperfeiçoamento ou absorção de tecnologias de produto, processos e serviços; (ii) Pré-Investimento (AUSC), voltado ao financiamento de estudos, projetos, planos e programas de interesse econômico e social, pela contratação de serviços de empresas de consultoria; (iii) Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas (PATME), voltado ao apoio financeiro às micro e pequenas empresas visando a incorporação de novas tecnologias e o aumento da produtividade e competitividade; (iv) Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (ADCT/FNDCT), voltado à aplicação de recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico na infra-estrutura de pesquisa no País, desenvolvida por universidades, centros e institutos de

pesquisa e pós-graduação; e (v) Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (ADCT/PADCT), destinado à mobilização de recursos, inclusive externos, destinados a universidades, centros de pesquisas e empresas, visando a ampliação, melhoria e consolidação da competência técnico-científica nacional, em áreas específicas.

As principais fontes de recursos da Finep, com vistas ao atendimento das linhas acima relacionadas, são as seguintes: aportes de capital do Tesouro, dotações orçamentárias do PADCT constantes do orçamento do Ministério de Ciência e Tecnologia, dotações orçamentárias do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), empréstimos internos junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), empréstimos externos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e recursos derivados do retorno de financiamentos. Em 1996, a instituição liberou um total de R\$ 322,5 milhões, dos quais R\$ 227,3 milhões na forma de operações com retorno – R\$ 205,4 milhões de financiamentos e R\$ 21,9 milhões como participação nos resultados – e R\$ 95,2 milhões em operações sem retorno – R\$ 66,8 milhões com recursos do FNDCT e R\$ 28,4 milhões do PADCT<sup>4</sup>.

#### 4. Precisando-se os termos

A Constituição Federal, no art. 165, § 2º, estabelece que a lei de diretrizes orçamentárias, entre outros conteúdos, “*estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento*”. Há, nesta frase, duas expressões cuja correta interpretação é necessária para que se possa observar corretamente a regra constitucional: *política de aplicação e agências financeiras oficiais de fomento*.

##### 4.1. Política de aplicação

Na bibliografia especializada, nos documentos oficiais e, até mesmo, nas normas legais, emprega-se o termo *política* com tantas e variadas conotações, que a interpretação desse dispositivo constitucional é plena de interrogações. Simplificados para o caso em tela, os vários sentidos podem ser sintetizados em dois: *po-*

*lítica* como o conjunto (i) de *regras* que norteiam a ação do Estado e (ii) de *objetivos* pretendidos com a execução dos programas de ação do Estado<sup>5</sup>.

Conforme o exposto inicialmente, não cabe à LDO estabelecer regras instrumentais para as aplicações das IFFs, posto que tal compete à lei ordinária e, dentro desse marco, aos normativos internos de cada instituição. Assim sendo, *política de aplicação* das agências financeiras oficiais de fomento diz respeito, especialmente, aos objetivos concretos que o governo espera alcançar com a aplicação das linhas de fomento. É oportuno ressaltar que tais definições, na LDO, estarão sempre condicionadas pelas disposições da legislação ordinária porventura relacionadas com a matéria.

##### 4.2. Agências financeiras oficiais de fomento

Assim expresso, o dispositivo permite supor que, entre as agências financeiras da União, algumas são de fomento, outras não. Até que ponto é correta essa interpretação? No presente contexto, o verbo *fomentar* tem, segundo o Dicionário Aurélio Eletrônico (V. 2.0), o sentido de “promover o desenvolvimento, o progresso de; estimular; facilitar” etc. Dito assim, não haveria exagero em considerar-se todas as IFFs como agências de *fomento*, pois conveniona-se ser missão do sistema financeiro oficial o apoio às ações e aos projetos ligados ao desenvolvimento econômico e social. Se correta essa interpretação, todas as IFFs estariam enquadradas na regra constitucional em análise.

Não é razoável, entretanto, restringir-se a esse entendimento – por demais extensivo – dado ao conceito de *fomento*. Olhando pelo lado da oferta de recursos, as IFFs operam com variada gama de linhas de financiamento e programas de crédito, envolvendo especialmente: a expansão e modernização de empreendimentos dos setores primário, secundário e terciário, o apoio a projetos de capacitação tecnológica, de infra-estrutura, meio ambiente, saneamento, turismo, habitação, capital de giro, custeio agropecuário, comercialização de produtos, além de crédito à pessoa física. Deve-se

<sup>4</sup> Dados obtidos em BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Relatório de Atividades MCT, 1986*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 1997. p. 256.

<sup>5</sup> O dicionário eletrônico Aurélio (V.2.0) define assim essas duas conotações para a expressão *política*: “2. Sistema de regras respeitantes à direção dos negócios públicos. 4. Conjunto de objetivos que enformam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução”.



reconhecer que algumas das operações citadas não são, estrito senso, de *fomento*, enquanto, em outros casos, essa caracterização é mais difícil e problemática.

Como exercício de identificação, poder-se-ia partir de três categorias visando classificar as áreas de atuação das IFFs: fomento, não-fomento e fronteira entre estas duas categorias.

Entre os programas e linhas de crédito de *fomento* estariam enquadrados os que viabilizam os investimentos públicos e privados nas várias áreas e setores da economia. Esses financiamentos, em geral de médio e longo prazos, têm as características de *fomento* por estarem a serviço do esforço de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Entre as modalidades de intermediação financeira não voltadas ao fomento classificar-se-iam, pelos menos, as destinadas ao crédito pessoal e ao fornecimento de capital de giro às empresas. Já na fronteira entre essas duas categorias, estariam os programas de financiamento de custeio de atividades e de comercialização agropecuárias e de financiamento às exportações.

Ao aceitar-se, ainda que preliminarmente, esta classificação, percebe-se que as IFFs executam operações nas três categorias citadas. Com o objetivo de eliminar-se as atuais indefinições, a regulação da disposição constitucional sobre as *agências financeiras oficiais de fomento* seria realizada, na lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, por meio da definição do que seja operação financeira de fomento.

## 5. Os recursos orçamentários voltados ao fomento

As dúvidas porventura derivadas da imprecisão dos termos e da ausência de definições conceituais não são de molde, entretanto, a atingir todas as modalidades de aplicações a cargo das agências financeiras de fomento. Os recursos constantes de leis orçamentárias e repassados às IFFs para aplicação são, sem nenhuma dúvida, recursos de fomento, merecendo, por isso, disciplinamento na LDO segundo as disposições da Constituição.

Esse ponto é ilustrado com os dados do Anexo I, onde aparecem as dotações constantes do orçamento federal destinadas a financiar atividades e projetos por intermédio das IFFs. O referido levantamento cobre o fomento às atividades econômicas e, mesmo assim, de forma não exaustiva, estando excluídos os recur-

sos oficiais destinados ao financiamento de programas sociais, onde se destacam os repassados pela Caixa Econômica Federal. A identificação e levantamento completo dessas aplicações e linhas fogem do escopo deste trabalho, o que não significa desconsiderá-las, de pronto, como aplicações de fomento.

Os elementos do Anexo I possibilitam considerações úteis para a presente análise. Em primeiro lugar, está a questão do montante de recursos orçamentários, a cada ano destinados ao fomento de atividades econômicas. Mesmo que se considere que, no passado, a poupança pública destinada a apoiar projetos privados alcançava valores bem superiores aos atuais, os recursos destinados, hoje, às ações de fomento econômico não deixam de ser significativos, especialmente se comparados ao montante total dos investimentos diretos realizados no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade. No projeto de lei orçamentária para 1998, por exemplo, as diversas ações de fomento a cargo das IFFs contam com recursos da ordem de R\$ 7,7 bilhões, enquanto o total alocado no Grupo de Despesa e Investimentos soma valor bastante próximo: R\$ 8,3 bilhões. Nos dois últimos exercícios encerrados – 1995 e 1996 – o montante de recursos aplicados pelas IFFs chegaram a superar as aplicações em investimentos diretos. No caso do exercício de 1996, os recursos orçamentários transferidos para as IFFs mais que dobraram em relação aos investimentos diretos, como consequência da aplicação de R\$ 6,4 bilhões no aumento de capital do Banco do Brasil S/A.

Em segundo lugar, cabe ressaltar a ausência praticamente total de monitoramento ou controle parlamentar sobre o destino desses recursos após sua entrega às IFFs. Apenas as aplicações rotuladas como Operações Oficiais de Crédito reaparecem anualmente na receita, sujeitando-se ao processo orçamentário comum. As demais transferências, na modalidade de inversões financeiras – empréstimos (FAT e Fundos Constitucionais) e aumento de capital (Finep, BNB e BB) –, após o único tratamento orçamentário que sofrem, passam a constituir passivos das IFFs, sobre os quais inexistem, de acordo com o interesse parlamentar, mecanismos institucionalizados de avaliação e controle dos resultados alcançados.

Exceção feita aos recursos das Operações Oficiais de Crédito, cuja reprogramação anual tem na própria lei orçamentária um importante instrumento de acompanhamento e aferição,

as demais aplicações orçamentárias destinadas às IFFs, normalmente caracterizadas pela ausência de transparência quanto aos objetivos pretendidos, estão na dependência de melhor disciplinamento, que deve se dar no âmbito do capítulo da LDO sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

## 6. O tratamento dado ao tema nas LDOs

### 6.1. Políticas e prioridades

Veja-se, agora, como as nove LDOs aprovadas, no nível federal, desde a outorga da Constituição de 1988, tratam o tema da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Os dados constantes dos Anexos II e III, apresentados no final deste estudo, estão organizados de forma a possibilitar uma visão de conjunto das questões abordadas, destacando, ao mesmo tempo, os elementos tratados em cada LDO.

No Anexo II, estão listadas as 26 políticas ou prioridades que foram especificamente identificadas nas várias edições da LDO. A questão abordada anteriormente, sobre as dificuldades de compreensão dos termos, está bem exemplificada nas LDOs, em que, quase sempre, os termos *política* e *prioridade* são empregados como sinônimos. As três primeiras LDOs – exercícios de 1990, 1991 e 1992 – demonstram claramente as principais limitações dessa abordagem, que podem ser assim sintetizadas: (i) fixação de grande número de áreas e setores a serem atendidos pelas agências de fomento (por exemplo: 16 em 1991 e 1992); (ii) estabelecimento de políticas e prioridades excessivamente genéricas (por exemplo: “redução das desigualdades intra e inter-regionais” e “proteção ao desenvolvimento de atividades estratégicas para a defesa nacional”); e (iii) ausência total de quantificação e de medidas para os objetivos, com a conseqüente inexistência de amarração entre a disposição legal e o seu cumprimento.

As LDOs relativas aos exercícios de 1993, 1994 e 1995 não apontaram políticas e prioridades específicas, optando por determinar, às agências de fomento, a observância das prioridades constantes do Plano Plurianual (PPA). Foi uma solução de duvidosa eficácia, por duas ordens de razões: em primeiro lugar, são suficientemente conhecidas as limitações do PPA como instrumento de programação e de definição de prioridades e, em segundo lugar, o PPA

é um plano destinado a estabelecer “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal” (art. 165, § 1º da CF), enquanto que a definição da política de aplicação das agências oficiais de fomento deve considerar as necessidades do desenvolvimento regional e nacional, onde as iniciativas, em boa medida, cabem ao setor privado.

As LDOs para os exercícios de 1996, 1997 e 1998 representaram um avanço em relação às anteriores: cada política/prioridade está associada à uma IFFs específica: Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste etc. Esse aperfeiçoamento é, de qualquer forma, insuficiente, pois os objetivos continuaram sendo tratados de forma excessivamente genérica, sem quantificação e sem qualquer base para aferição.

### 6.2. Regras

As várias LDOs, ao lado do estabelecimento de políticas/prioridades, têm fixado algumas regras a serem observadas pelas IFFs. No Anexo III, aparecem relacionadas as sete regras básicas constantes das várias LDOs, duas das quais aprovadas pelo Congresso Nacional e vetadas pelo Poder Executivo. Das sete regras citadas, três sofreram complementação em LDO posterior.

Uma das regras tem estado presente, com variações, em todas as LDOs. Trata-se da exigência de que os “critérios de remuneração dos empréstimos, pelo menos, preservem o valor dos recursos”, ou seja, os encargos de financiamento “não poderão ser inferiores aos custos de captação e de administração, salvo os casos previstos em lei”.

Duas outras regras constaram, cada uma, em seis LDOs. A primeira, com várias complementações, fez parte das LDOs do período 1990 a 1995. Determinava que a mensagem que acompanha o projeto de lei orçamentária anual traria a política de aplicação de cada agência de fomento. Em três dessas LDOs, ficava “vedado ao Tesouro Nacional repassar recursos à agência cuja política não constasse da mensagem”, sendo que na LDO para 1992 esse dispositivo acabou vetado. Igualmente vetada nessa LDO foi a disposição prevendo que a mensagem do Ploa traria a política de aplicação de cada agência detalhada “por região, Estado e Município”. No período 1993 a 1995, as LDOs alteraram em parte o sentido da regra, estabelecendo que a “mensagem que acompanha o Ploa deverá demonstrar a proporção

de recursos destinados às prioridades”.

As LDOs dos últimos seis exercícios vêm estabelecendo que “a concessão de empréstimos a Estado, Distrito Federal e Município, inclusive suas entidades da administração indireta, fica condicionada a que elas não estejam inadimplentes com a União e seus órgãos da administração indireta”. Nas últimas cinco LDOs, a exigência de adimplência foi estendida, também, com relação ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O processo de elaboração da LDO para o exercício de 1998, há pouco finalizado, manteve as regras tradicionais relativas (i) à preservação do valor dos recursos captados pelas agências de fomento e (ii) à necessidade de adimplência por parte das unidades da Federação candidatas aos financiamentos, e buscou inovar por meio da proposição de três novas regras, duas delas vetadas pelo Presidente da República. As disposições vetadas estabelecem (i) que “os bancos de desenvolvimento federais e seus agentes financeiros adotarão políticas de fomento destinadas a privilegiar os segmentos das micro, pequenas e médias empresas, de forma que, no mínimo, sessenta e cinco por cento do total de seus recursos sejam a eles concedidos, desde que haja demanda habilitada” e (ii) a vedação da “utilização de recursos das agências financeiras oficiais de fomento para concessão de empréstimos ou financiamentos a empresas com a finalidade de integrar o processo de privatização”.

A terceira regra estabelece que “a programação orçamentária dos recursos destinados às agências oficiais de fomento será detalhada de forma a possibilitar a verificação do cumprimento do disposto nesta Lei”. Apesar de atingir apenas os recursos de fomento consignados no orçamento anual e não esclarecer como deve-se dar o detalhamento da programação orçamentária, este dispositivo representa uma sinalização positiva em busca do aperfeiçoamento da LDO.

## 7. Conclusão

A experiência obtida, no âmbito federal, com as nove LDOs elaboradas desde 1988 não possibilitou ainda avanços significativos no tratamento do tema da *política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento*. O Poder Executivo, na postura cômoda propiciada pela garantia do direito de iniciativa dessa matéria, vem demonstrando falta de interesse

em compartilhar o disciplinamento do tema e tem proposto de forma burocrática e anódina, a cada ano, o capítulo respectivo da LDO. O Poder Legislativo, por seu turno, pretende contribuir na condução do assunto, mas sofre de limitações importantes, consequência da especialização que caracteriza o tema, da falta sistemática de informações e dados e, também, do desconhecimento sobre os próprios fundamentos da atividade financiadora por parte do Estado<sup>6</sup>.

O exercício da função do Poder Legislativo de apreciar e aperfeiçoar o capítulo em questão da LDO ficará facilitado com a aprovação de normas que regulem esse tópico constitucional, superando as indefinições conceituais e estabelecendo como o tema deve ser tratado, seja na fase de projeto de lei, como da própria lei. A oportunidade para produzir tal normatização é a lei complementar exigida pelo art. 165, § 9º, da CF, que tem como incumbência dispor, entre outros assuntos, sobre a elaboração e a organização da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A futura lei complementar precisará enfrentar várias das indefinições que cercam, na LDO, a elaboração do capítulo sobre a atuação das agências financeiras oficiais de fomento. Exemplificadamente, espera-se que a referida norma esclareça a amplitude do conceito de *fomento* tendo em vista suas modalidades (fomento econômico ou social), especificidades (com retorno ou sem retorno) e classes de tomadores (setor privado lucrativo ou não-lucrativo ou, ainda, setor estatal). Não menos necessário, é tratar essa mesma questão quanto à origem dos recursos envolvidos nos programas de fomento: orçamentários, da própria instituição, empréstimos internos e externos, retorno de financiamentos etc. Indispensável, igualmente, é definir, de forma operacional, a expressão *política de aplicação* para o caso em tela, assim como fixar os critérios de identificação das *agências financeiras oficiais de fomento* no

<sup>6</sup> Parte das limitações que caracterizam a ação legislativa nesse campo decorre da própria teia de proteção que, ao longo do tempo, se teceu em torno do sistema financeiro estatal, sob a pretensa justificativa de protegê-lo das influências políticas. Se no plano político-institucional, essa “proteção” acabou por funcionar, com prejuízo do importante papel fiscalizador que cabe ao Poder Legislativo, o mesmo não ocorreu no nível das relações comerciais entre instituições financeiras estatais e agentes políticos, em significativa medida marcadas pelo clientelismo.

conjunto das IFFs.

Na falta da lei complementar<sup>7</sup>, cabe ao Congresso Nacional, por meio de emendas, aperfeiçoar os dispositivos que integram o capítulo da LDO sobre a política de aplicação das agências oficiais de fomento. Nesse sentido, poderiam ser consideradas as sugestões apresentadas a seguir.

a) No caso dos recursos de fomento que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, a LDO estabeleceria que os créditos e dotações correspondentes nos projetos de lei orçamentária anual seriam acompanhados por demonstrativos explicitando, para os principais programas e linhas de cada instituição repassadora, (i) a legislação e normas principais pertinentes, (ii) as políticas e prioridades, (iii) a programação de operações a serem realizadas, (iv) as metas e resultados esperados e (v) os valores a serem aplicados. Os referidos demonstrativos ganhariam substância adicional se trouxessem, também, os números e os resultados obtidos nos dois últimos exercícios encerrados e os previstos para o exercício em que a proposta orçamentária está sendo elaborada.

b) A LDO deveria passar a definir as expressões *política de aplicação* e *agências financeiras oficiais de fomento*, de forma a cobrir as aplicações realizadas com os recursos

próprios das IFFs e de outras fontes que não os orçamentos fiscal e da seguridade social. Como aqui não é o caso de se utilizar da lei orçamentária como instrumento demonstrativo dessas ações, a LDO poderia estabelecer exigências no sentido de que cada IFF publique, previamente ao início de cada exercício, a programação de suas aplicações de fomento, assim como relatório anual, de maneira a comprovar a observância dos dispositivos da própria LDO e das demais normas legais que regulam os vários programas e linhas de financiamento. Caberia, igualmente, determinar a publicação com as posições ativas e passivas de cada um dos fundos oficiais administrados pelas IFFs.

### Bibliografia

- BAER, Werner, KERSTENETZKY, Isaac, VILLELA, Annibal V. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 3, n.4, p. 883-912, dez. 1973.
- BUSCEMA, Salvatore, BUSCEMA, Angelo. *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*. 2. ed. Milano : Guiffre, 1994.
- TÁPIAS, Alcides L. *Os bancos em cenário de estabilidade econômica*. São Paulo : Instituto Brasileiro de Ciência Bancária, 1994: A visão dos bancos.

---

<sup>7</sup> Desde a promulgação da Constituição Federal, o tema da lei complementar – que atualizará a legislação sobre os orçamentos e sobre a gestão financeira e patrimonial estatal – tem mobilizado os interessados, assim como proporcionado a elaboração de estudos e anteprojetos e a apresentação de projetos de lei junto ao Congresso Nacional. O projeto de lei de tramitação mais adiantada é o PL n° 135, de 1996, proposto pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Aprova-

---

do na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, o projeto encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Considerando a complexidade dos conteúdos envolvidos e as distintas maneiras de valorizar tais conteúdos pelas Unidades da Federação, assim como pelos Poderes Executivo e Legislativo, é de se esperar que a matéria tenha tramitação demorada.

**ANEXO I**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**Recursos aplicados pelas IFFS, Receitas de OOC e Aplicações no GND Investimentos**

Em R\$ 1.000,00

Especificação	Liquidado 1995	Liquidado 1996	LOA 1997	PLOA 1998
<i>Fundos Constitucionais de financiamento do</i>				
• Norte (FNO)		304.745	314.648	289.435
• Centro-Oeste (FCO)		304.745	314.648	289.435
• Nordeste (FNE)		914.234	943.945	868.306
Subtotal		1.523.724	1.573.241	1.447.176
<i>Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT)</i>				
• Repasse ao BNDES	1.750.075	2.168.183	2.872.000	2.463.648
Subtotal	1.750.075	2.168.183	2.872.000	2.463.648
<i>Operações Oficiais de Crédito</i>				
• Financiamento Programas Investimento Agroindustrial	29.789	0	0	0
• Programa de Financiamento às Exportações (Proex)	167.052	185.534	1.005.558	1.450.458
• Empréstimos do Governo Federal (EGF)	1.209.670	691.929	515.700	303.209
• Aquisições do Governo Federal (AGF)	1.369.605	810.801	1.227.903	1.446.035
• Garantia e Sustent. Preços Comerc. Prod. Agropecuários	0	0	0	164.030
• Progr.Nac. Fortalec. Agricultura Familiar (Pronaf)	0	4.812	64.630	90.380
• Financiamento Programas Investimento Agropecuário	124.871	56.345	47.800	22.740
• Financiamento de Custeio Agropecuário	1.160.744	309.827	241.803	91.197
Subtotal	4.061.731	2.059.248	3.103.394	3.568.049
<i>Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND)</i>				
• Financiamento a Pequenas e Médias Empresas	7.973	315.000	34.564	77.183
• Capitalização do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	0	100.000	85.000	95.000
• Financiamento à Finep	36.000	75.000	50.000	70.000
Subtotal	43.973	490.000	169.564	242.183
<i>Ministério da Ciência e Tecnologia</i>				
• Aumento de Capital da Finep	25.799	55.499	91.670	55.800
Subtotal	25.799	55.499	91.670	55.800
<i>Encargos Financeiros da União</i>				
• Aumento de Capital do Banco do Brasil S/A	0	6.410.255	0	0
Subtotal	0	6.410.255	0	0
<b>Total</b>	<b>5.881.578</b>	<b>12.706.909</b>	<b>7.809.869</b>	<b>7.776.856</b>
<i>Receitas de Operações Oficiais de Crédito (Fonte 160)</i>	<i>4.006.069</i>	<i>1.949.508</i>	<i>2.475.211</i>	<i>2.658.941</i>
<i>Aplicações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em Investimentos</i>	<i>4.715.150</i>	<i>5.704.405</i>	<i>9.916.929</i>	<i>8.353.716</i>

Fonte: 1995 a 1997: Siasi e Prodasen; 1998: Projeto de Lei nº 25 de 1997.

**ANEXO II**  
**AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO**  
**Prioridades e políticas estabelecidas nas LDOs de 1990 a 1998**

	LDO dos exercícios de								
	90	91	92	93	94	95	96	97	98
Número de políticas ou prioridades apontadas na LDO:	12	16	16				6	6	6
Especificação das políticas ou prioridades:									
• redução das desigualdades intra e inter-regionais;	X	X	X						
• defesa e preservação do meio ambiente;	X	X	X						
• apoio às micro, pequenas e médias empresas e aos mini, pequenos e médios produtores rurais e suas cooperativas;	X	X	X						
• prioridade para empreendimentos geradores de emprego;	X	X	X						
• prioridade às indústrias de bens de capital;	X	X	X						
• investimento no setor de energia elétrica;	X	X	X						
• desenvolvimento de pesquisas básica e aplicada;	X	X	X						
• saneamento básico e infra-estrutura urbana;	X	X	X						
• habitação popular;	X	X	X						
• investimento em transporte ferroviário, inclusive urbano;	X								
• projetos de agricultura irrigada e agroindústria;	X	X	X						
• reaparelhamento, aprimoramento e ampliação dos sistemas de transporte urbano de massa;		X	X						
• restauração e conservação da malha rodoviária nacional;		X	X						
• reaparelhamento/melhoria do transporte ferroviário de carga;		X	X						
• melhoria e ampliação do sistema portuário nacional;		X	X						
• investimento em telecomunicações;		X	X						
• proteção ao desenvolvimento de atividades estratégicas para a defesa nacional;	X	X	X						
• redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida da população carente por meio de apoio a projetos de saneamento básico e infra-estrutura urbana pela Caixa Federal;							X	X	X
• aumento da oferta de alimentos e produtos agrícolas de exportação pelos recursos alocados pelo Banco do Brasil;							X		
• aumento de oferta de alimentos no mercado interno e produtos agrícolas de exportação por meio de recursos alocados pelo Banco do Brasil;								X	X
• estímulo à criação de empregos e ampliação da oferta de produtos de consumo popular, mediante apoio à expansão e desenvolvimento de pequenas e médias empresas com recursos do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal;							X	X	X
• desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria pelo fomento à capacitação tecnológica, melhoria da competitividade da economia e geração de empregos, por meio da Finep e BNDES;							X	X	
• idem, a estruturação de unidades e sistemas produtivos orientados para o fortalecimento do Mercosul									X
• intensificação das relações internacionais do Brasil com os seus parceiros comerciais, por meio do apoio do Banco do Brasil ao financiamento dos setores exportador e importador;							X	X	X
• redução das desigualdades sociais nas regiões NO, NE e CO do País, mediante apoio a projetos de aproveitamento a oportunidades de desenvolvimento econômico-social e adoção de providências para aumentar a eficiência dos instrumentos gerenciais dos Fundos – FNO, FNE e FCO – administrados pelo Bancos da Amazônia, do Nordeste e do Brasil, respectivamente;							X	X	
• observando critérios de detalhamento por Estado e ação.									X
Prioridades estabelecidas no Plano Plurianual				X	X	X			

**ANEXO III**  
**AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO**  
**Regras estabelecidas nas LDOs de 1990 a 1998**

Regras	LDO dos exercícios de								
	90	91	92	93	94	95	96	97	98
1. Política de aplicação de cada agência de fomento constará da mensagem que acompanha o projeto da LOA.	X	X							
• Idem, com o detalhamento por região, Estado e Município.			X						
• Anexo à mensagem que acompanha o PLOA deverá demonstrar a proporção de recursos destinados às prioridades.				X	X	X			
• Vedado ao Tesouro Nacional repassar recursos à agência cuja política de aplicação não conste da mensagem.	X	X	X						
2. Operações de crédito das agências de fomento terão critérios de remuneração que, pelo menos, preservem o valor dos recursos.	X	X	X						
• Os encargos dos empréstimos não poderão ser inferiores aos custos de captação, salvos os casos previstos em lei.				X	X	X			
• Idem, e aos custos de administração.							X	X	X
3. As Unidades da Federação terão acesso à empréstimos das agências de fomento se comprovarem: a instituição, a regulamentação e a cobrança dos tributos estabelecidos na Constituição, a arrecadação de receita própria, a aplicação de recursos no ensino, o atendimento do limite de gastos com pessoal e de realização de operações de crédito.	X	X	X						
4. A concessão de empréstimos a Estado, DF e Município, inclusive suas entidades da administração indireta, fica condicionada a que não estejam inadimplentes com a União e seus órgãos da administração indireta.				X					
• Idem, e com o FGTS.					X	X	X	X	X
5. Os bancos de desenvolvimento federais e seus agentes financeiros adotarão políticas de fomento destinadas a privilegiar os segmentos das micro, pequenas e médias empresas, de forma que, no mínimo, sessenta e cinco por cento do total de seus recursos sejam a eles concedidos, desde que haja demanda habilitada.									X
6. A programação orçamentária dos recursos destinados às agências de fomento será detalhada de forma a possibilitar a verificação do cumprimento do disposto nesta Lei.									X
7. Vedada a utilização de recursos das agências financeiras oficiais de fomento para concessão de empréstimos ou financiamentos a empresas com a finalidade de integrar o processo de privatização.									X

Observação: partes sombreadas significam dispositivos vetados pelo Poder Executivo.

