

Considerações sobre a remuneração a agentes financeiros no âmbito do orçamento federal



Considerations on remuneration to financial agents in the federal budget

Andréa Costa Magnavita amagnavita@yahoo.com.br

Especialista em Ciência Política. Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Recebido 04-abr-17 **Aceito** 26-abr-17

Resumo Este artigo discute o modo como é tratada a despesa com remuneração a agentes financeiros que operacionalizam políticas e programas públicos por parte do governo federal. Argumenta a necessidade de uma visão mais estratégica acerca dos contratos com os agentes financeiros devido ao montante de recursos envolvido e ao papel do agente na implementação das políticas públicas. Extrai da análise da ação Remuneração a Agentes Financeiros os elementos para demonstrar a necessidade de maior coordenação intragovernamental para aperfeiçoar a gestão dos contratos e aumentar a eficiência no uso dos recursos alocados para o pagamento da remuneração dos agentes financeiros. Apresenta contribuições às recentes iniciativas governamentais voltadas ao aperfeiçoamento da gestão contratual.

Palavras-chave orçamento público; política pública; agente financeiro; contrato.

Abstract *This paper discusses the way the federal government addresses the expense related to the payment of the financial agents that operate public policies and programs. It argues the need for a more strategic view of contracts with financial agents due to the amount of federal spending involved and the role of the agent in the implementation of public policies. It extracts from the analysis of the Remuneration to Financial Agents the input to demonstrate the need for greater intra-governmental coordination in order to improve the management of the contracts and to increase the efficiency in the use of the public resources allocated for the payment of the financial agents. It makes contributions on the government initiatives to improve contractual management.*

Keywords *public budget; public policy; financial agent; contract.*

Introdução

O agente financeiro é peça-chave para que políticas públicas e programas governamentais saiam do papel e alcancem seu beneficiário final. Atualmente, a relação entre governo federal e instituições financeiras é bastante fragmentada, não sendo possível ao governo precisar, por exemplo, qual o valor global da conta da remuneração aos agentes financeiros e qual a fatia que cabe a cada agente. Este quadro revela não só fragilidade no controle interno de uma despesa cujo valor não é nada desprezível, como também a ausência de diretrizes, por parte do núcleo econômico do governo, que oriente os ministérios setoriais responsáveis pela concepção e implementação das políticas quanto à estrutura de custo que deveria compor a base remuneratória dos serviços prestados e os termos das penalidades aplicáveis estabelecidas nos contratos firmados com os agentes financeiros.

Este artigo busca articular duas ideias complementares. Primeira, o governo federal necessita conhecer e sistematizar as informações concernentes à relação com os agentes financeiros não apenas pelos montantes envolvidos, mas também pela importância *per se* do agente financeiro para consecução das políticas públicas. Isto significa identificar valores, políticas, programas e programação orçamentária, estimar impacto fiscal, monitorar a execução dos contratos, entre outros. Segunda, é imperativo o avanço na coordenação intragovernamental entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, responsáveis por zelar pelo equilíbrio fiscal, e os ministérios setoriais, responsáveis pelo desenho e execução das políticas públicas, com a finalidade de aperfeiçoar a gestão dos recursos alocados para pagamento de remuneração dos agentes financeiros.

Para tanto, este trabalho inicia contextualizando as diferentes perspectivas que regem as ações dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda e as dos demais ministérios. Em seguida, analisa os dados da ação orçamentária OOM4 – Remuneração a Agentes Financeiros, criada em 2013 para agregar programações específicas de remuneração a agentes financeiros, indicando como a política fiscal vem impactando o pagamento das instituições financeiras e apresenta aspectos referentes aos agentes financeiros remunerados com recursos da referida ação. Prossegue destacando a relação entre resultado primário e remuneração a agentes financeiros. Discute a importância da coordenação intragovernamental para a adequada gestão dos recursos públicos e em particular daqueles alocados para custear a remuneração das instituições financeiras na operacionalização de políticas e programas do Poder Executivo, buscando dialogar com as iniciativas governamentais voltadas ao aperfeiçoamento da gestão dos contratos com as instituições financeiras. Ao final, tece considerações acerca dos avanços que o Poder Executivo necessita promover no que diz respeito às contratações dos agentes financeiros.

O Contexto

É senso comum que a condução das finanças públicas é um desafio permanente para os governos. Em contexto de maior restrição fiscal, o desafio se impõe numa magnitude ainda maior. Daí a importância de uma gestão orçamentário-financeira eficiente e eficaz em consonância com uma política fiscal responsável. Para tanto, não se pode prescindir de uma articulação afinada entre a área econômica e os ministérios setoriais. Esta relação embora fundamental para o funcionamento da máquina pública, não é nem simples nem fácil, tendo em vista que os interesses e avaliações dos agentes envolvidos obedecem a lógicas distintas e por vezes conflitantes.

Fortis e Gasparini (2017), em trabalho que discute a plurianualidade orçamentária, sublinham este antagonismo. A estrutura e atuação dos agentes responsáveis pela gestão fiscal obedecem a uma lógica plurianual e suas decisões são tomadas de forma centralizada, mirando, entre outros aspectos, a sustentabilidade fiscal intertemporal. Por outro lado, os agentes setoriais são motivados por objetivos de curto prazo e travam entre si uma disputa acirrada por recursos reduzidos. Ressaltam que, na realidade brasileira, os conflitos de interesses têm provocado ineficiências alocativas e baixa qualidade do gasto público, entre outros efeitos negativos.

Para esses autores, o contingenciamento, instrumento fundamental no alcance da meta de resultado fiscal, retrata o desalinhamento entre as fases *top-down*, quando ocorre projeção de receitas, definição de agregados de despesa, e *bottom-up*, que abrange planejamento, alocação de recursos e execução de políticas públicas. As consequências do contingenciamento são colocadas nos seguintes termos:

Não obstante possua caráter eminentemente fiscal, o contingenciamento possui repercussões sobre todo o ciclo do gasto público, afetando, portanto, a administração orçamentária e financeira. Existe ainda, um impacto – geralmente de caráter negativo – sobre a implementação das políticas públicas, que podem sofrer solução de continuidade devido ao fluxo irregular de recursos necessários para seu financiamento (o que geralmente se reflete em atrasos em licitações, assinaturas de contratos, aquisições de materiais e serviços etc). (FORTIS; GASPARINI, 2017, p. 140).

Ação Orçamentária Remuneração a Agentes Financeiros

A análise da ação OOM4 – Remuneração a Agentes Financeiros, a partir de sua criação em 2013, possibilita identificar dilemas e dificuldades da compatibilização entre gestão fiscal e gestão orçamentário-financeira de programas e políticas, bem como o insuficiente nível de coordenação governamental.

Antes da criação da OOM4, em 2012 foi criada a Unidade Orçamentária (UO) 71104 – Remuneração de Agentes Financeiros – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda no âmbito do órgão 71000 – Encargos Financeiros da União. Naquele ano também foi criado o programa 0911 – Operações Especiais – Remuneração de Agentes, que agregava 21 ações orçamentárias de 11 ministérios, cujas dotações eram, especificamente, para pagamento de remuneração a agentes financeiros. Cabe salientar, entretanto, que não deixaram de existir pagamento de remunerações a agentes, dentro de ações que custeiam a política pública ou programa.

A ação OOM4 passou, então, a constar da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013 como produto da agregação das 21 ações orçamentárias existentes e transformadas em planos orçamentários (PO's)¹. Esta alteração proporcionou maior flexibilidade na gestão orçamentária da ação, uma vez que por meio de procedimentos operacionais no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) passou a ser possível remanejar dotação de um PO para outro desde que não se altere o valor da ação. Alterações orçamentárias mais corriqueiras são efetuadas sem depender da publicação de decretos, portarias ou mesmo, no caso extremo, de envio de projeto de lei ao Congresso Nacional.

Contudo, pode ser aventada a perda de transparência por não mais estar explicitada na LOA a quais políticas e programas essas remunerações estão vinculadas. Esta crítica não se sustenta, uma vez que o acesso público ao SIOP disponibiliza informações detalhadas de alocação e de execução desagregadas por PO. Assim sendo, relatórios gerenciais podem conferir a transparência necessária à execução dos recursos públicos.

Na consulta ao SIOP, identificou-se a existência de ações específicas para remunerar os agentes financeiros no orçamento do exercício de 2000, ano a partir do qual as informações estão disponibilizadas no referido sistema. Assim, o conjunto de ações reunidas no programa 0911, em 2012, era produto de fusões/agregações de outras ações, indicando uma tentativa de minimizar a pulverização dos recursos públicos com esta despesa, como pode ser observado no Quadro 1.

1 “Plano Orçamentário – PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto. (MTO, 2016, p. 50).

Quadro 1 - Correlação dos Planos Orçamentários da ação OOM4 com ações em exercícios anteriores.

A partir de 2013	2012	Anterior a 2012
0001 - Remuneração às Instituições Financeiras para Administração dos Contratos de Financiamentos destinados à Cafeicultura	00JP	4792, 0350
0002 - Remuneração do Agente Financeiro pela Gestão do Contrato do Programa de Fortalecimento da Administração Fiscal dos Estados - PNAFE	00JQ	2C86
0003 - Remuneração dos Agentes Prestadores de Serviços pelo Recolhimento da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP	00JR	20BI
0004 - Remuneração às Entidades Financeiras pelo Serviço de Arrecadação de Tributos e de Contribuições	00JS	2242
0005 - Remuneração de Agentes pela Recuperação de Haveres e Operacionalização do Seguro de Crédito à Exportação	00JT	6383, 0996
0006 - Remuneração de Agentes Financeiros pela Operacionalização de Projetos de Apoio à Infraestrutura Econômica e Social na Área de Atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA	00JU	6484
0007 - Remuneração de Agentes Financeiros Pagadores e Operadores do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial	00JV	8884, 4783, 4784, 2615 e 2627
0008 - Remuneração de Serviço do Agente Financeiro para Aplicação dos Recursos do Fundo da Marinha Mercante - FMM	00JW	6378
0009 - Remuneração a Instituições Financeiras para Financiamento e Fomento a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias na Área de Telecomunicações	00JX	6522
000A - Remuneração de Serviço do Agente Financeiro do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC	00JY	20EX
000B - Remuneração ao Agente Financeiro pela Operacionalização do Programa Nacional de Crédito Fundiário e para Aplicação dos Recursos do Fundo de Terras	00JZ	2b01
000C - Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF	00K0	4791 e 5684
000D - Remuneração ao Agente Financeiro pela Operacionalização do Crédito-Instalação nos Projetos de Assentamentos Criados ou Reconhecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	00K1	2C75 e 2C74
000E - Remuneração às Instituições Financeiras Públicas pela Operacionalização de Projetos de Desenvolvimento do Esporte	00K2	6770
000F - Operacionalização das Ações de Transferência de Renda e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal	00K3	4447, 4449
000G - Remuneração às Instituições Financeiras Públicas pela Operacionalização de Projetos de Desenvolvimento Urbano	00K4	4511
*	00K5	2573
*	00K6	2574
000J - Remuneração dos Agentes Pagadores de Benefícios Previdenciários	00K7	2910, 6541, 2576, 2577
000K - Remuneração de Agentes Financeiros pela Gestão de Haveres da União	00K8	6383, 6490
000L - Operacionalização da Liquidação e Renegociação de Dívidas Inscritas na Dívida Ativa da União	00LB	2244
000M - Encargos decorrentes da Aquisição de Ativos no Âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais		0705
000N - Remuneração do Agente Financeiro pela Gestão do Contrato do Programa da Carteira de Saneamento		

Fonte: SIOP. Elaboração própria. * A partir dos dados disponíveis, não foi possível estabelecer qual plano orçamentário da ação OOM4 absorveu as despesas das ações 00K5 e 00K6.

No tocante à alocação de recursos na ação OOM4, a cada ciclo orçamentário, desde sua criação, tem sido necessário suplementar o valor aprovado na LOA. Na primeira etapa da elaboração do orçamento federal, as demandas apresentadas pelos órgãos setoriais normalmente sofrem ajustes para se adequarem aos referenciais monetários definidos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. No caso em análise, as demandas dos diferentes órgãos responsáveis pelos planos orçamentários que compõem esta ação foram encaminhadas ao Ministério da Fazenda, que é o órgão responsável pela OOM4.

Após ajustes pelo Poder Executivo, o projeto de lei orçamentária é encaminhado ao Congresso Nacional, onde ocorre a segunda etapa da elaboração do orçamento. Na tramitação no Poder Legislativo, à exceção do exercício de 2014, a ação Remuneração a Agentes foi objeto de sistemática redução. Em 2013, ano em que o corte foi mais severo, a ação teve a dotação reduzida em 63,3%.

Na etapa de alocação de recursos na ação OOM4, as reduções geraram efeitos negativos. Primeiro, promoveram um descolamento do valor orçado para pagamento do operador da política que não foi necessariamente acompanhado por diminuição proporcional na política ou programa operacionalizado. Em seguida, na etapa de execução, as tentativas de equacionar o primeiro problema esbarraram na necessidade de créditos adicionais², que requerem certo tempo para serem viabilizados. A situação descrita informa que, nos anos de 2013 a 2016, em algum momento do exercício as dotações foram insuficientes para honrar os pagamentos.

Na etapa de execução, os limites à movimentação, ao empenho e ao pagamento impostos pelo contingenciamento, distribuídos de forma linear ao longo dos meses, produzem restrições adicionais ao quadro de dotação insuficiente. A temporalidade da execução de cada PO não é necessariamente linear como em geral são os cronogramas de empenho e pagamento. A obrigação de pagar ocorre após a efetiva prestação do serviço, mediante apresentação de fatura, especificando o serviço prestado.

O volume de serviço prestado guarda relação com o montante alocado nas políticas a serem operacionalizadas e com o ritmo de execução e não com o valor alocado na ação remuneração a agentes financeiros. Por exemplo, se os valores alocados para o Programa Bolsa Família aumentam não é razoável pensar que os recursos para remunerar a Caixa Econômica Federal (CAIXA), agente operador do programa, devam ser reduzidos ou mantidos já que implica em mais serviço prestado no pagamento de benefícios e na manutenção do Cadastro Único.

Em se tratando da ação OOM4, o contingenciamento, que é concebido para restringir o gasto público e contribuir para o alcance do resultado primário, pode estar, na verdade, gerando mais despesas. Isto ocorre porque a lógica de funcionamento do contingenciamento pautada na linearidade temporal e quantitativa promove um descompasso entre o momento e montante em que os recursos estão

2 No caso da ação OOM4, os créditos visaram reforçar a dotação. Nestes casos, normalmente, devem ser indicadas dotações a serem canceladas em montante correspondente ao da suplementação solicitada.

disponíveis para execução e o momento e montante em que de fato se fazem necessários. Resulta daí que os órgãos passam a pagar multa, incidente sobre o valor nominal das faturas, pelo atraso do pagamento. Esta despesa adicional e dispensável consome dotação e limites de empenho e pagamento sem manter qualquer correspondência com o aumento do serviço prestado seja em qualidade ou em quantidade.

A análise da Tabela 1 possibilita extrair algumas conclusões acerca do processo alocativo e da execução orçamentário-financeira da ação OOM4 no período de 2013 a 2016.

Tabela 1 - Orçamentos e execução orçamentário-financeira da ação OOM4 da UO 71104, no período de 2013 a 2016. R\$ 1,00

Ano	PLOA	LOA	LOA + Créditos	Empenhado	Liquidado	Pago
2013	871.749.509	319.871.009	1.103.648.842	831.015.780	462.857.163	405.534.445
2014	664.219.000	664.219.000	789.016.409	453.393.431	233.982.136	58.658.941
2015	661.232.000	631.079.821	797.469.255	293.769.593	274.799.451	231.030.234
2016	663.732.000	534.203.232	2.531.979.524	2.218.267.109	2.054.971.329	2.048.508.609
Total	2.860.932.509	2.149.373.062	5.222.114.030	3.796.445.913	3.026.610.078	2.743.732.230

Fonte: SIOP.

Em primeiro lugar, observa-se uma grande diferença entre os valores do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), da LOA e da LOA + Créditos (LOA acrescida dos créditos adicionais), indicando uma insuficiência de dotação. Em segundo lugar, a diferença entre os valores constantes de LOA + Créditos e os valores empenhados pode sinalizar o tamanho do contingenciamento³ ou, nas situações em que o Limite de Movimentação e Empenho (LME) é maior que o valor empenhado, pode sugerir certa incapacidade de execução dos órgãos responsáveis pelos PO's, hipótese que não pôde ser confirmada, uma vez que o LME é definido por órgão e não por unidade orçamentária. Por fim, a diferença entre valor empenhado e valor pago é indicativo do montante inscrito em restos a pagar⁴ ao longo dos anos.

Chama a atenção o expressivo valor da dotação no ano de 2016, bem como os altos valores empenhados e pagos. Quando se analisa o valor empenhado por elemento de despesa⁵, que é a codificação que identifica o objeto do gasto, verifica-se que os valores foram empenhados para pagamento

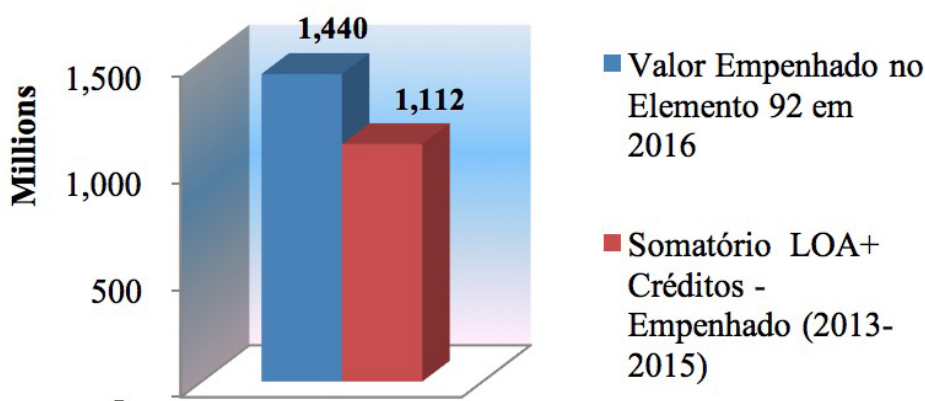
3 Tendo em vista que o LME é divulgado por órgão, no caso em análise o órgão 71000 – Encargos Financeiros da União, não foi possível identificar o LME em cada exercício para a UO 71104.

4 “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.” (BRASIL, 1964).

5 “O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.” (MTO, 2016, p. 69).

de serviços de terceiros – Pessoa Jurídica (elemento de despesa 39) e de despesas de exercícios anteriores (elemento de despesa 92⁶), sendo 64,9% do montante empenhado no elemento 92. Por um lado, pode-se estar pagando a conta do contingenciamento de anos anteriores corrigidos com atualização monetária sem qualquer benefício adicional para a sociedade; por outro, o custo da burocracia, da baixa capacidade operacional ou da ineficiência na gestão de contratos. Quaisquer que tenham sido as razões para a postergação dos pagamentos, houve um custo adicional de mais de R\$ 300 milhões⁷, como destacado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Comparativo do valor empenhado no elemento 92 em 2016 versus Somatório da diferença dos valores de LOA + Créditos e empenhados de 2013 a 2015 (em milhões).



Fonte: SIOP. Elaboração da autora.

Foram analisados os dados agregados da ação, embora análise semelhante também possa ser efetuada por PO. A desagregação por PO permite capturar as diferenças existentes na execução orçamentário-financeira sob a responsabilidade de 11 órgãos⁸. Estas diferenças refletem aspectos como o ritmo da operacionalização das políticas e programas, a capacidade de realizar gestão de contratos, bem como as especificidades dos contratos firmados.

- 6 Elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores. “Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica”. (BRASIL, 1964).
- 7 O LME funciona como um divisor de águas. A diferença entre o valor de LOA + Créditos e do LME é decorrente do contingenciamento; ao passo que a diferença entre o LME e o valor empenhado pode ser atribuída a outros fatores como os já mencionados no texto.
- 8 No momento da aprovação da LOA 2016, os órgãos eram: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência Social, Ministério dos Transportes, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Esporte e Ministério das Cidades.

Os Agentes Financeiros

Os agentes financeiros são uma importante engrenagem na operacionalização das mais diversas políticas públicas federais, uma vez que viabilizam que intenções expressas nos objetivos das políticas se transformem em benefícios pagos aos cidadãos, créditos concedidos a produtores rurais ou tributos arrecadados dentre outros.

Como qualquer prestador de serviço, os agentes financeiros são remunerados pelos serviços realizados. A relação entre a União e os agentes financeiros, para cada política, programa ou ação governamental é formal e regida por contrato. O agente financeiro pode atuar tanto no sentido de pagar benefícios, viabilizar financiamentos como no caso do Programa Bolsa Família e do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) assim como de arrecadar tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Em cada contrato consta o objeto do contrato, deveres e direitos das partes, bem como o detalhamento dos serviços a serem remunerados, da metodologia de cálculo e penalidades.

Para ilustrar, pode ser mencionada a operacionalização das Ações de Transferência de Renda e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal que, em 2016, resultou no pagamento de mais de 13 milhões de benefícios⁹, executando mais de R\$ 27 bilhões só na ação 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004), segundo consulta ao SIOP.

Os agentes financeiros da ação 00M4 são empresas públicas¹⁰: CAIXA, Banco do Brasil S.A. (BB), Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A (ABGF)¹¹.

Consulta realizada no Tesouro Gerencial¹² referente ao exercício 2016 revelou que a distribuição, por agente financeiro, do número de políticas e programas operacionalizados cuja remuneração foi paga

9 Mensagem ao Congresso Nacional 2017 (BRASIL, 2017, p. 115).

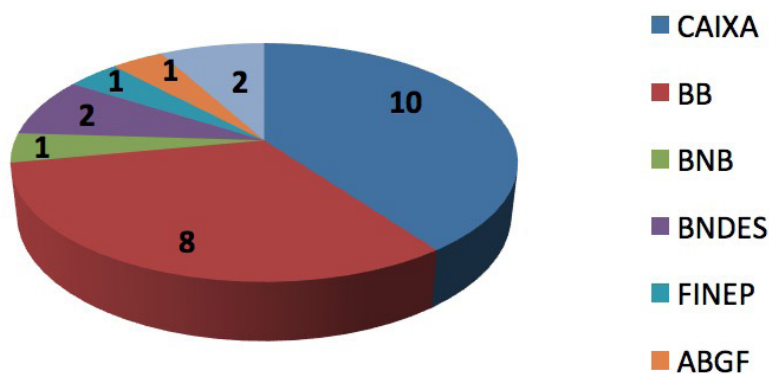
10 No âmbito da ação 00M4, além do Programa Bolsa Família, a CAIXA é remunerada pela operacionalização de outras políticas e programas como o processo de arrecadação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) e a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O BB, por sua vez, operacionaliza o Crédito-Instalação nos Projetos de Assentamentos Criados ou Reconhecidos pelo Incra e a Liquidação e Renegociação de Dívidas Inscritas na Dívida Ativa da União entre outros. Há políticas e programas que contam com mais de um agente financeiro, tais como o Crédito Fundiário e o Fundo de Terras e o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, em que ambas as instituições mencionadas atuam.

11 ABGF, criada pela Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012), não é enquadrada como instituição financeira, entretanto está sujeita à legislação aplicável às sociedades seguradoras.

12 Tesouro Gerencial é um sistema da Secretaria do Tesouro Nacional para consulta de informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), construído em uma plataforma de *business intelligence*, que em 2015 substituiu o SIAFI Gerencial para consulta da execução orçamentária e financeira.

com recursos da ação 00M4 foi bastante heterogênea, devido a forte concentração na CAIXA e no BB, conforme retratada no gráfico 2.

Gráfico 2 – Quantidade de políticas/programas, por agente, remunerado com recursos da ação 00M4 em 2016.



Fonte: Tesouro Gerencial.

A referida concentração também se refletiu nos valores empenhados em favor das duas instituições, que somadas totalizou R\$ 1.963 milhões. Este montante correspondeu a 88,5% do total empenhado em 2016 na ação 00M4.

Verificou-se ainda que, além das instituições citadas, dezenas de instituições privadas foram pagas com recursos da ação 00M4. Isto ocorreu em virtude de passivos existentes em relação a exercícios anteriores quando os entes privados também operacionalizavam a arrecadação de tributos e efetuavam pagamento de benefícios.

Para complementar a visão quantitativa do orçamento, o quadro 2 traz a caracterização de quatro PO's extraídas do Cadastro de Ações do SIOP no exercício 2016, com o propósito de demonstrar, sinteticamente, a complexidade e a diversidade dos serviços prestados pelas instituições financeiras oficiais federais, no âmbito da ação 00M4.

Quadro 2 - Caracterização PO's 0003, 0007, 000C 000F e 000L da ação 00M4

PO	Caracterização
0003 - Remuneração dos Agentes Prestadores de Serviços pelo Recolhimento da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP	Remunerar os serviços de recepção e tratamento de informações da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP, prestados pela Caixa Econômica Federal - CAIXA.
0007 - Remuneração dos Agentes Financeiros Pagadores e Operadores do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial	Custear os serviços executados por bancos oficiais federais de pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do Abono Salarial e, em caráter complementar, serviços de recepção de requerimentos do Seguro-Desemprego e identificação dos beneficiários do Abono Salarial.
000C - Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF	Pagamento às instituições financeiras pela operacionalização de contratos. Contratação, pagamento, acompanhamento de obras e serviços, análise da prestação de contas, operacionalização do Garantia-Safra e outros programas executados pelo órgão.
000F - Operacionalização das Ações de Transferência de Renda e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal	Disponibilização de recursos para o custeio da operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único dos programas sociais do Governo Federal, permitindo a manutenção das atividades desenvolvidas por seu agente operador, bem como promovendo o custeio de atividades voltadas para: o fortalecimento e qualificação da Rede Pública de Fiscalização; o desenvolvimento, aprimoramento e integração de sistemas de informação da fiscalização; a Integração de ações de fiscalização e de auditorias de bases do Cadastro Único e de benefícios; o aprimoramento da legislação para ressarcimento de benefícios pagos indevidamente; o desenvolvimento de metodologia pró ativa de identificação de indícios que apontem para a ocorrência de irregularidades na gestão; o aprimoramento contínuo de metodologias de apuração de denúncias e auditoria e controle sobre a operação do Programa.
000L - Operacionalização da Liquidação e Renegociação de Dívidas Inscritas na Dívida Ativa da União	Pagamento dos serviços prestados por instituições financeiras na operacionalização do processo de liquidação e renegociação de dívidas rurais e de pequena monta inscritas na Dívida Ativa da União, administradas pela PGFN. Incrementar a arrecadação dos créditos oriundos das dívidas rurais e de pequena monta inscritos na Dívida Ativa da União, administradas pela PGFN, utilizando-se do mecanismo previsto na Lei nº 11.941/2009.

Fonte: Siop/Cadastro de Ações.

Resultado primário e precificação da Remuneração

A especificidade e complexidade que caracterizam a operacionalização de políticas, programas e ações são componentes da estrutura de custos que compõem a remuneração dos serviços prestados pelos agentes financeiros. Indaga-se, entretanto, até que ponto o identificador de resultado primário da ação onde estão alocados os recursos para fazer frente ao pagamento da remuneração influencia a precificação da remuneração, ao inserir diferentes graus de incerteza quanto ao pagamento dos serviços.

Há no orçamento federal um conjunto de ações cujo identificador de resultado primário é “1”. O indicador primário “1” identifica que a despesa é primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo obrigatória quando constar do Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2016 (BRASIL, 2016). O Anexo III discrimina as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

As subvenções que constam da programação do Órgão 74000 – Operações Oficiais de Crédito, Unidade Orçamentária 74101 – Recursos sob a Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda se enquadram nas exigências do referido anexo, sendo, portanto, despesas primárias obrigatórias. Neste tipo de ação, especificamente, a despesa com a remuneração ao agente não vem explicitada na programação publicada na LOA. Até 2016, não constava sequer como planos orçamentários. Em 2017, foram criados PO's em três ações orçamentárias: 0267, 0281 e 0297¹³, nos quais estão alocados os valores para a remuneração do agente. A execução orçamentário-financeira dessas ações desagregada por PO's pode ser acompanhada por meio de relatórios gerenciais extraídos do SIOP.

Por sua vez, os recursos alocados na ação 00M4 são inteiramente utilizados para a remuneração a agentes financeiros. A ação se encontra classificada com o identificador de resultado primário “2”, indicando que é uma despesa discricionária e não abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Esta diferença quanto ao classificador de resultado primário é extremamente relevante. A despeito de ambas serem despesas primárias, elas se diferenciam tanto no processo de elaboração quanto na execução justamente pelo fato de serem obrigatórias ou discricionárias¹⁴.

Com isto, busca-se demonstrar o quão importante é para a administração pública conhecer a estrutura de custos da remuneração de cada agente em cada política, visando verificar até que ponto a incerteza, que caracteriza a execução da despesa discricionária, não está incluída na precificação da remuneração. O custo adicional pode ser derivado do risco incorrido de não ser pago ou ser pago com atraso até mesmo de anos, onerando assim os contratos e, por conseguinte, o erário.

Outro aspecto a ser ponderado é se mesmo nos casos em que a despesa com remuneração dos agentes financeiros é discricionária, como no exemplo da ação 00M4, a continuidade da execução de políticas e programas não cria a obrigatoriedade para o ente público de efetuar o pagamento aos agentes financeiros pelos serviços já prestados? Ou ainda se a continuidade de algumas dessas políticas e programas reside no fato de que o agente financeiro não ser elegível, estando determinado

13 0267 - Subvenção Econômica para Promoção das Exportações – PROEX (Lei nº 10.184, de 2001); 0281 – Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar – PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992) e 0297 – Subvenção Econômica para Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (Leis nº 9.126, de 1995 e nº 10.186, de 2001).

14 Segundo definições disponibilizadas no Glossário do Portal SOF, as despesas obrigatórias “são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução”; enquanto as despesas discricionárias “são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos.” (BRASIL, 2017).

na legislação própria de criação das políticas ou programas. Este é o caso da relação do Programa Bolsa Família com a CAIXA.

Coordenação Intragovernamental e Iniciativas Governamentais

Apesar da falta de sistematização das informações acerca dos contratos, que possibilite ao governo ter uma visão mais estratégica acerca das remunerações, não podem ser ignoradas as iniciativas do executivo federal de tentar organizar e controlar, em termos institucionais, programáticos e normativos, as informações sobre a remuneração a agentes financeiros e os contratos que regem a relação entre os agentes financeiros e a administração pública.

Em termos institucionais, cabe lembrar a criação da UO 71104, em 2012, e no âmbito programático a criação do Programa 0911 - Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros, também em 2012, para aglutinar ações específicas para custear a remuneração aos agentes financeiros. Em 2013, houve fusão dessas ações em uma única ação, a OOM4, com os PO's correspondendo às antigas ações.

No tocante à dimensão normativa, em 2015, foi editado o Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015, que dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Neste instrumento, foi definida uma série de regras. Como ação empreendida no sentido de acompanhar as contratações, destaca-se o art. 5º que estabelece que

A contratação ou prorrogação contratual dos serviços de instituições financeiras cujas dotações orçamentárias estejam alocadas em programações específicas, no âmbito do EFU, da Lei Orçamentária Anual e de seus créditos adicionais e sejam descentralizadas pelo Ministério da Fazenda deverão ser previamente submetidas, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (BRASIL, 2015).

A iniciativa, entretanto, abrange uma fração dos recursos do orçamento federal, permanecendo sem maior visibilidade e transparência as despesas com remuneração de agentes financeiros que não são executadas em ações específicas. Acrescente-se a ausência de ferramenta eletrônica que opere como um repositório dinâmico de informações, possibilitando o acompanhamento sistemático da execução dos contratos e das regras estabelecidas no referido decreto; entretanto sinaliza um passo em direção a uma maior articulação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento com os ministérios setoriais no que concerne à gestão dos contratos.

Desse modo, a melhoria na coordenação intragovernamental desempenha papel relevante para que a busca da estabilidade fiscal não inviabilize a consecução dos objetivos das políticas setoriais. Por se tratar de uma despesa de grande monta relacionada a um ator fundamental na implementação

de políticas públicas, a remuneração a agentes financeiros requer alinhamento de propósito entre agentes públicos envolvidos, o que pode contribuir para a interlocução intragovernamental.

A necessidade de o governo deter maior conhecimento sobre os contratos referentes às remunerações dos agentes financeiros e criar mecanismos de controle e gestão desses contratos justificam a iniciativa do governo de instituir grupo de trabalho para tratar da matéria, que pode se constituir em locus para avanço no diálogo com os ministérios setoriais.

Instituído pela Portaria Interministerial nº 81, de 15 de março 2017, o GT-IF tem por “finalidade formular propostas ao aprimoramento e padronização das condições de contratação de serviços de instituições financeiras, no interesse de execução de políticas públicas, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.” (BRASIL, 2017). Os objetivos do GT-IF retratam, em certa medida, o tamanho do desconhecimento da Administração Pública em relação ao tema, cujo conteúdo não é recente no elenco das despesas orçamentárias, conforme mencionado anteriormente, quando da análise da ação OOM4. Cabe, no escopo deste trabalho, tecer algumas considerações acerca de cada um dos objetivos, associando-os a aspectos abordados ao longo deste artigo.

I – realizar o diagnóstico sobre os contratos de prestação de serviços com instituições financeiras;

O diagnóstico não pode prescindir de identificar os contratos vigentes, os contratos prestes a vencer, o valor dos contratos, as instituições financeiras envolvidas, a metodologia de cálculo da remuneração e as penalidades.

A verificação do cadastramento dos contratos com as instituições financeiras no subsistema SICON – Sistema de Gestão de Contrato do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais – SIASG, sistema estruturante de governo, onde devem ser incluídos contratos, termos aditivos e outros eventos de contratos, é pré-requisito básico para a elaboração do diagnóstico.

II – mapear e propor melhorias aos processos de contratação, fiscalização, pagamento e aditamento dos contratos de prestação;

É preciso separar os contratos cujas instituições financeiras estão previamente definidas por força de determinação legal ou normativa daqueles que não o são; identificar as políticas públicas e programas e seus respectivos agentes financeiros; criar mecanismos de fiscalização mais ágeis; conhecer a periodicidade dos pagamentos; e agilizar o processo de aditamento contratual de modo a evitar possíveis descontinuidades na implementação de políticas e programas.

III – estudar medidas para o aprimoramento e padronização de novas contratações de prestação de serviço com instituições financeiras, e respectivos aditamentos;

Uma vez separadas as instituições financeiras contratadas livremente daquelas de contratação compulsória, é preciso avaliar o nível de complexidade do serviço, o volume de recursos operacionalizado, a quantidade de registros e de beneficiários atendidos, entre outros aspectos. Para tanto, sugere-se a criação de categorias que facilitem o monitoramento dos contratos com características semelhantes.

Em relação à remuneração, propõe-se trabalhar com bandas, onde haveria um valor mínimo e um teto máximo que o governo estaria disposto a pagar pelo serviço prestado, evitando grandes disparidades de remuneração por serviços similares, inclusive dentro de uma mesma instituição financeira. Quanto à estrutura de custos da remuneração, esta deveria ser composta de uma parte fixa, que cobriria os custos operacionais, e uma parte variável relacionada à especificidade da política ou do programa.

Uma proposta de caráter operacional que pode viabilizar o acompanhamento e monitoramento é a criação de módulo no SICON/SIASG para os contratos junto aos agentes financeiros ou mesmo a simples inclusão de novos campos de informação com marcação específica. As alterações no sistema devem ser acompanhadas de flexibilidade na elaboração de relatórios nos moldes do SIOF e do Tesouro Gerencial, possibilitando o monitoramento sistemático da execução dos contratos por parte do núcleo estratégico da administração federal.

IV – estudar e propor medidas acerca da melhor estrutura de unidade orçamentária e programação orçamentária, com o objetivo de subsidiar a elaboração e execução do orçamento;

Para propor qualquer medida, o estudo deve conter avaliação de custo-benefício das estruturas atuais. A Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017, no § 1º do art. 89, estabelece, *in verbis*, que

As despesas administrativas decorrentes das transferências previstas no caput poderão constar de categoria de programação específica ou correr à conta das dotações destinadas às respectivas transferências, podendo ser deduzidas do valor repassado ao conveniente, conforme cláusula prevista no correspondente instrumento celebrado. (BRASIL, 2016).

A flexibilidade alocativa prevista na LDO possibilita a existência de duas situações bastante distintas na peça orçamentária. Quando a despesa corre à conta da dotação de uma ação como a de subvenção não se explicita os valores alocados para a remuneração a menos que seja criado plano orçamentário especificando, em nível gerencial, esta despesa. A execução da despesa com remuneração não é tão transparente e há dificuldade de acompanhamento da mesma de forma agregada; entretanto, a sua execução ocorre *pari passu* com a política ou programa operacionalizado. Quando constam de programação específica, como é o caso da ação 00M4, o ganho em transparência não

é necessariamente acompanhado pela eficiência alocativa ou de execução. Há um desalinhamento entre a orçamentação da remuneração e a da política a ser operacionalizada.

V – propor normas complementares que eventualmente se façam necessárias para a efetiva aplicação das medidas propostas.

A proposição de novas normas deve ser precedida de uma avaliação dos aspectos positivos e negativos produzidos pelo Decreto nº 8.535, de 2015.

Considerações Finais

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que impôs limites aos gastos públicos por vinte exercícios financeiros (BRASIL, 2016), a busca da eficiência alocativa e da qualidade do gasto público se tornam elementos essenciais na difícil equação do equilíbrio fiscal intertemporal. Diante deste contexto, faz-se necessário um maior conhecimento acerca dos contratos com as instituições financeiras que produza melhoria na gestão contratual por meio de ações como a revisão na estrutura de custos da remuneração.

Neste sentido, as instituições responsáveis pela condução da política fiscal, no âmbito federal, necessitam considerar o caráter estratégico dessa despesa em decorrência não só do volume de recursos, mas da relevância dos agentes financeiros na implementação das mais diversas políticas públicas.

Os avanços a serem promovidos na relação do governo federal com as instituições financeiras, portanto, devem contemplar a definição de diretrizes relacionadas ao processo de contratação, o que inclui o estabelecimento de parametrizações das tarifas remuneratórias dos serviços contratados, bem como a criação de mecanismo que retroalimente a administração pública com informações que auxiliem o processo decisório no que concerne à gestão dos recursos públicos.

Por fim, o aperfeiçoamento da gestão orçamentário-financeira enseja a necessidade de maior coordenação intragovernamental com o propósito de evitar que o uso de instrumentos de gestão fiscal como o contingenciamento gere efeitos adversos como vazamentos de escassos recursos públicos decorrentes, por exemplo, de pagamento de multas contratuais, que não guardam relação com melhoria da prestação de serviços. Assim, o processo decisório deve estar revestido de maior racionalidade e baseado em avaliações.

Referências

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 dez. 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13408.htm>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 dez. 2016 – Edição Extra. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13242.htm>. Acesso em: 7 mar, 2017.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 17 mar. 2017.

_____. Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. Altera as Leis nos 12.096, de 24 de novembro de 2009, 12.453, de 21 de julho de 2011, para conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 9.529, de 10 de dezembro de 1997, 11.529, de 22 de outubro de 2007, para incluir no Programa Revitaliza do BNDES os setores que especifica, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 7.972, de 22 de dezembro de 1989, 12.666, de 14 de junho de 2012, 10.260, de 12 de julho de 2001, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.849, de 23 de março de 2004, e 6.704, de 26 de outubro de 1979, as Medidas Provisórias nos 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, e 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; dispõe sobre financiamento às exportações indiretas; autoriza a União a aumentar o capital social do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Banco da Amazônia S.A.; autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF; autoriza a União a conceder subvenção econômica nas operações de crédito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE; autoriza a União a participar de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto; revoga dispositivos das Leis nos 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 12.545, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 out. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/l12712.htm>. Acesso em: 25 mar. 2017.

_____. Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015. Dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 out. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8535.htm>. Acesso em: 9 mar. 2017.

_____. Portaria Interministerial nº 81, de 14 de março de 2015. Institui Grupo de Trabalho (GT-IF) com a finalidade de formular propostas ao aprimoramento e padronização das condições de contratação de serviços de instituições financeiras, no interesse de execução de políticas públicas, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF,

15 de mar. 2017. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/03/2017&jornal=1&pagina=28&totalArquivos=112>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2017**: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2017. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>>. Acesso em 15 mar. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Edição 2016. Brasília, 2015. 189 p.

_____. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/?pp=siop&rvn=1>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

_____. **Tesouro Gerencial**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

_____. **Portal Sof**: Glossário. Disponível em: < <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/> >. Acesso em 19 de mar. 2017.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade Orçamentária no Brasil**: Diagnóstico, Rumos e Desafios. Brasília, Enap, 2017. 338 p.