



# INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

Diante da relevância e materialidade, a CGU, em 2017, realizou um conjunto de auditorias com o objetivo de avaliar o tema intermediação financeira, abarcando especialmente a atuação das instituições financeiras federais.

## CONTEXTO

### SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

O sistema financeiro nacional foi constitucionalmente estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, sendo composto, entre outros, pelas instituições financeiras - IF (bancos, cooperativas de crédito, agência de fomento, etc.) - pessoas jurídicas públicas e privadas que têm como atividade principal ou acessória a intermediação de recursos financeiros próprios ou de terceiros.

### INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

A intermediação financeira envolve a captação de recursos junto às unidades econômicas superavitárias (oferta) e o repasse para as unidades econômicas deficitárias (demanda), sendo um importante estímulo para o desenvolvimento do País. Os contratos firmados entre os demandantes e os ofertantes de recursos são denominados de operações de crédito, que abarcam empréstimos, títulos descontados e financiamentos. No Brasil, os bancos públicos respondem por parcela significativa da intermediação financeira.

A União controla dois dos quatro maiores bancos do país (BB e CAIXA), além de três bancos que focam o desenvolvimento nacional ou regional (BNDES, BNB e BASA) e uma agência de fomento (Finep). Essas instituições operam importantes fontes de financiamento, como, por exemplo, FGTS, FNO, FNE, FCO, FAT, FNDCT, e financiam investimentos de longo prazo em geral, bem como áreas estratégicas e socialmente relevantes, como energia, transportes, habitação, saneamento, agricultura, ciência e tecnologia.

## OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

Avaliar a concessão e a gestão do crédito, o relacionamento com o controlador (União), a gestão de tesouraria, os controles internos aplicáveis às demonstrações contábeis e a aplicação dos recursos do FI-FGTS.

### SIGILO BANCÁRIO

Muitas vezes, as análises a serem realizadas pela CGU no âmbito das instituições financeiras públicas são limitadas por questões de sigilo bancário. Em 2017, isso ocorreu em auditorias realizadas na CAIXA e no Banco do Brasil quanto ao não fornecimento de documentação de algumas operações de crédito. Apesar disso, reconhece-se que essas instituições têm se esforçado no sentido de, sempre que legalmente possível, atender as demandas do órgão de controle.

Nesse sentido, dá-se ênfase especial ao termo de cooperação firmado, em 2016, entre o BNDES e a CGU, por se tratar de um importante marco para a superação dos obstáculos à atuação do controle no tema intermediação financeira.

## NÚMEROS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

**R\$ 3 trilhões**

saldo das operações de crédito

**R\$ 1,7 trilhões**

saldo das operações de crédito das IFs públicas

**46,6%**

saldo das operações de crédito versus PIB

**54%**

saldo das operações de crédito das IFs públicas (%)

## CONCESSÃO E GESTÃO DE CRÉDITOS

### CONCESSÃO DE CRÉDITOS

Avaliação sobre a regularidade das análises que suportaram a concessão do crédito e a elegibilidade dos beneficiários das operações de crédito.

#### BNB

DEFICIÊNCIAS NAS ANÁLISES QUE SUBSIDIARAM O DEFERIMENTO DAS PROPOSTAS DE CRÉDITO AUDITADAS

#### BASA

CONCESSÃO DE CRÉDITO A EMPRESAS REGISTRADAS NO CEIS

NÃO IMPLANTAÇÃO DO MONITORAMENTO E DO SENSORIAMENTO DO LIMITE DE CRÉDITO PELO BANCO

CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS A BENEFICIÁRIOS COM ÁREAS EMBARGADAS PELO IBAMA

INEXISTÊNCIA DE NORMA INTERNA CONTENDO OS MODELOS DE ANÁLISE DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

### ACOMPANHAMENTO DO CRÉDITO

Avaliação sobre a regularidade das vistorias realizadas pelo banco junto ao beneficiário para avaliar se o crédito está sendo aplicado conforme contratado e a existência de cláusulas nos contratos de financiamento exigindo tratamento adequado aos efeitos dos subsídios sobre o patrimônio dos beneficiários.

#### BNB

DESCUMPRIMENTO DE NORMAS ATINENTES ÀS VISITAS DE DESEMBOLSO E DE ROTINA

#### BNDES e FINEP

INSUFICIÊNCIA DOS CONTROLES INSTITUÍDOS PARA MITIGAR O RISCO DE APROPRIAÇÃO PRIVADA DOS SUBSÍDIOS EXISTENTES EM SUAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

### CESSÃO DE CRÉDITO

Negociação de compra e venda de carteiras de crédito

#### CAIXA

FALHAS NA CONDUÇÃO DOS CERTAMES DE CESSÃO ONEROSA QUE FRAGILIZARAM A DEVIDA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IMPESSOALIDADE E PUBLICIDADE

#### BANCO DO BRASIL

OS PROCEDIMENTOS DE CESSÃO DE CARTEIRAS DE CRÉDITO FORAM SATISFATÓRIOS

### GARANTIAS DE CRÉDITO

Avaliação sobre a suficiência das garantias dadas nas operações de crédito, e representatividade das garantias soberanas frente à carteira de operações diretas.

#### BANCO DO BRASIL

OS CRITÉRIOS DE "ADIANTAMENTO MÁXIMO" FORAM RESPEITADOS

AS PRINCIPAIS REGRAS RELATIVAS À VINCULAÇÃO DE GARANTIAS FORAM CUMPRIDAS

AVALIAÇÕES APLICÁVEIS AOS BENS RECEBIDOS FORAM REALIZADAS

FRAGILIZAÇÃO DAS GARANTIAS VINCULADAS EM PARCELA RELEVANTE DAS OPERAÇÕES ANALISADAS

#### BNDES

Foram discutidos os efeitos das garantias soberanas na qualidade da carteira de crédito de operações diretas do BNDES

#### CAIXA

FRAGILIDADES NA GESTÃO DE GARANTIAS EXIGIDAS EM PROJECT FINANCE, NOTADAMENTE AQUELES INCENTIVADOS POR INTERESSE GOVERNAMENTAL

AS GARANTIAS NÃO SÃO GERIDAS POR MEIO DE SISTEMA ESPECÍFICO

#### BNB

INSUFICIÊNCIA DE GARANTIAS E DETERIORAÇÃO DE GARANTIAS EVOLUTIVAS EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO

### SEGUROS

Avaliação sobre a regularidade do controle dos seguros dos bens dados em garantia.

#### BNB

AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO DE SEGUROS OBRIGATORIOS

AUSÊNCIA DE SEGURO DE GARANTIAS EVOLUTIVAS EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO ANALISADAS

INEXISTÊNCIA DE APÓLICES VIGENTES

**30,2%** dos bens constituídos como garantias possuem seguros vigentes.

**97%** das apólices estão vencidas nas operações em atraso.

## RELACIONAMENTO COM A UNIÃO

### RECONHECIMENTO DE ATIVOS

Avaliação sobre a regularidade do reconhecimento de créditos detidos junto à União e reconhecidos há mais de quinze anos.

#### BB e CAIXA

EXISTÊNCIA DE HAVERES REGISTRADOS NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DE TAIS BANCOS HÁ MAIS DE QUINZE ANOS E CUJO RECONHECIMENTO PELO TESOUREIRO NACIONAL É AINDA INCERTO

### LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Avaliação sobre a regularidade dos repasses da União para o custeio de programas governamentais.

#### BB e CAIXA

NÃO FORAM IDENTIFICADAS DISTORÇÕES RELEVANTES NO CUSTEIO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS COM RECURSOS PRÓPRIOS DOS BANCOS EM RAZÃO DE ATRASOS DE REPASSES POR PARTE DA UNIÃO

## TESOURARIA

### GESTÃO DA TESOURARIA

Avaliação sobre a participação do resultado com tesouraria no lucro da estatal e efeitos sobre a participação nos lucros.

#### BNDES e FINEP

ENTRE AS RECEITAS AUFERIDAS POR ESSAS EMPRESAS, PARTE SIGNIFICATIVA DECORREU DA APLICAÇÃO DO EXCEDENTE DO CAIXA EM TÍTULOS PÚBLICOS

#### CGU

A distribuição desse resultado aos empregados cria um desincentivo à melhoria do desempenho dessas estatais, além de ser incoerente com o instituto da participação nos lucros e resultados - PLR, que tem como principal mote dividir com os empregados o aumento da eficiência e da produtividade empresarial.

## CONTROLES INTERNOS APLICÁVEIS ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

### ATIVO FISCAL DIFERIDO - AFD E PROVISÃO PARA CRÉDITO DE LIQUIDAÇÃO DUVIDOSA - PLCD

Avaliação sobre a regularidade do reconhecimento, mensuração e evidenciação

#### BNB

NECESSIDADE DE FORMALIZAR NORMAS QUE REGULEM O RECONHECIMENTO, A MENSURAÇÃO E A EVIDENCIAÇÃO DO ATIVO FISCAL DIFERIDO

DEFICIÊNCIAS NA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES RELATIVAS AO AFD NAS NOTAS EXPLICATIVAS DO BANCO

FALHAS DE COMPROVAÇÃO EM ATAS DA MANIFESTAÇÃO DO CONSELHO FISCAL SOBRE A METODOLOGIA E GESTÃO DO AFD

## APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FI-FGTS

### INVESTIMENTOS REALIZADOS

Avaliação sobre a regularidade da seleção, da incorporação (análise, aprovação e formalização), da execução e do acompanhamento, das renegociações e repactuações, e dos resultados dos investimentos.

#### FI-FGTS (CAIXA)

FRAGILIDADE NAS INFORMAÇÕES RELACIONADAS À ANÁLISE E À AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS, BEM COMO NAS CONDIÇÕES DO INVESTIMENTO PROPOSTO

FRAGILIDADE NA FORMATAÇÃO, NO CONTEÚDO E NO ESCOPO DOS RELATÓRIOS DE ACOMPANHAMENTO, ESPECIALMENTE NO QUE TOCA À IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS, BEM COMO À SEGREGAÇÃO DOS RECURSOS DO FI-FGTS DE OUTRAS FONTES EVENTUALMENTE CAPTADAS PELAS INVESTIDAS

FRAGILIDADE NA PARTICIPAÇÃO DO COMITÊ DE INVESTIMENTO DO FI-FGTS NAS OPERAÇÕES

FRAGILIDADE NA FORMATAÇÃO DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DO FI

FRAGILIDADE NA NORMATIZAÇÃO QUE DISCIPLINA A FORMA DE OPERACIONALIZAÇÃO DA GARANTIA A SER PRESTADA PELA ADMINISTRADORA DO FUNDO, A CAIXA, CASO A REMUNERAÇÃO FIQUE ABAIXO DA META MÍNIMA.

#### CGU

O FI-FGTS possui problemas estruturais a serem equacionados. O modelo de negócio do FI-FGTS lança mão de operações estruturadas, em que os investimentos são concebidos de forma customizada, relativizando padrões e práticas do mercado. Nesse contexto, é necessário discutir esse paradigma, de modo a tornar os investimentos realizados pelo Fundo mais protegidos e transparentes, a partir de uma maior padronização para as aquisições de ativos de sua carteira.

## PROGNÓSTICO DA CGU

### CONTROLES INTERNOS E TRANSPARÊNCIA

De modo geral, ainda há espaço para o aperfeiçoamento do processo de intermediação financeira conduzido pelos bancos públicos e pelas agências de fomento federais, no que concerne, especialmente, à robustez de controles internos e ao incremento da transparência. Diante disso, a CGU propôs, às unidades, um conjunto de recomendações, que já estão sendo monitoradas por este órgão de controle.

### PLANO TÁTICO 2018-19

#### TEMA

#### GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS

#### ABORDAGEM

#### SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS EMPRESAS ESTATAIS DO SETOR FINANCEIRO

#### BASA

- GESTÃO DE GARANTIAS
- GESTÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

#### BB

- SUSTENTABILIDADE DAS ENTIDADES LIGADAS

#### BNDES

- GESTÃO DOS CONTRATOS EQUALIZÁVEIS
- ATUAÇÃO NOS PROCESSOS DE DESESTATIZAÇÃO

#### CAIXA

- GESTÃO DO CRÉDITO IMOBILIÁRIO
- GESTÃO DO CAPITAL
- GOVERNANÇA DA ÁREA RESPONSÁVEL PELA GESTÃO DOS RECURSOS DE TERCEIROS

#### FINEP

- CONCESSÃO DE CRÉDITO

#### BNB

- GESTÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS
- GESTÃO DAS RENEGOCIAÇÕES

## OUTRAS AVALIAÇÕES

### GOVERNANÇA DO FGE

- Falhas nas métricas de remuneração da prestação de serviços ao FGE pelo Agente Operador do Seguro de Crédito à Exportação (ABGF);
- Inadequação e falta de indicadores de desempenho vinculados ao planejamento estratégico;
- Ações efetivamente implementadas para tratamento de riscos ainda não se configuraram no exercício de 2016.

### FRAGILIDADES NA GESTÃO DO MEIO CIRCULANTE

- Fragilidades no processo de planejamento do Meio Circulante para definição de demanda por cédulas;
- Fragilidades no modelo de gestão dos contratos de aquisição de numerário e dos serviços de custódia;
- Fragilidades nos processos relacionados às etapas de destruição em relação à sistemática de segurança, supervisão e identificação/lastreamento do tipo de numerário destruído;
- Necessidade de aprimoramento no gerenciamento de riscos atinente ao processo de gestão do Meio Circulante;
- Inadequação dos indicadores para acompanhamento da gestão

### PROCESSO DE PRODUÇÃO DE CÉDULAS

- Procedimentos de alocação e apuração de custos adotados pela CMB não garantem a adequada definição dos preços de vendas;
- O preço de venda das cédulas da CMB para o BCB não reflete os custos eficientes de produção.

