

TEM RECURSO PARA A BIOECONOMIA NA AMAZÔNIA?

RELATÓRIO
TÉCNICO

Realização

Instituto
Escolhas

Edição

Outubro
2022

ficha técnica

coordenação geral

Jaqueline da Luz Ferreira (Instituto Escolhas)

pesquisador

Josué Pellegrini

revisão de texto

Caroline Caldas, Cinthia Sento Sé, Luisa Ghidotti Souza e Patrícia dos Santos Pinheiro

citar como:

Instituto Escolhas. **Tem recurso para a bioeconomia na Amazônia?** Relatório Final. São Paulo: 2022.

—

Sumário

1. Introdução	8
2. Os Fundos Constitucionais do Nordeste e do Norte	10
I. SOBRE OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS	10
II. O FUNDO CONSTITUCIONAL DO NORDESTE E O MARANHÃO	12
a. Qual o tamanho potencial de recursos do FNE?.....	12
b. Os números relativos a 2020	14
c. A Programação do FNE para 2021	22
III. O FUNDO CONSTITUCIONAL DO NORTE E DO PARÁ	26
a. Qual o tamanho potencial de recursos do FNO?	26
b. Os números relativos a 2020	27
c. A Programação do FNO para 2021	30
3. Os Fundos de Desenvolvimento Regional da Amazônia e do Nordeste	36
4. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).....	39
I. SOBRE O BNDES	39
II. QUAL O TAMANHO POTENCIAL DE RECURSOS DO BNDES? 40	
III. OS NÚMEROS RELATIVOS A 2020	41
IV. AS INICIATIVAS DO BNDES NA ÁREA AMBIENTAL	46
5. Orçamento da União e os recursos para o meio ambiente	50
6. Orçamento do Governo do Pará	55
I. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS PELO GOVERNO DO PARÁ	57
7. Orçamento do Governo do Maranhão	61
I. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS PELO GOVERNO DO MARANHÃO	62
8. Benefícios tributários concedidos pela União.....	63
I. ZONA FRANCA DE MANAUS	69
9. Subsídios concedidos pela União	72
10. Considerações finais.....	78
Referências Bibliográficas	81
Anexos	85

Lista de tabelas

Tabela 1 - Contratações com recursos do FNE por programa - 2020 (exceto infraestrutura e pessoa natural).....	15
Tabela 2 – Contratações com recursos do FNE por setor – 2020.....	16
Tabela 3 - Contratações com recursos do FNE por programa em 2020 (R\$ milhão) incluindo infraestrutura e pessoa natural.....	18
Tabela 4 - Contratações com recursos do FNE por setor em 2020 (R\$ milhão) incluindo infraestrutura e pessoa natural.....	19
Tabela 5 – Financiamentos com recursos do FNE previstos para 2021.....	23
Tabela 6 - Contratações com recursos do FNO – 2020.....	29
Tabela 7 – Aplicações com recursos do FNO por setor previstas para 2021.....	31
Tabela 8 – Aplicações com recursos do FNO por programa previstas para 2021.....	32
Tabela 9 - Desembolsos com operações de crédito do BNDES – 2020.....	42
Tabela 10 – Maiores tomadoras de recursos do BNDES - 2019/20 - R\$ milhões.....	44
Tabela 11 – Programas do Plano Safra avaliados como ambientalmente sustentáveis – R\$ milhões.....	52
Tabela 12 – Perdas de receitas do Pará com benefícios tributários - R\$ mil.....	58
Tabela 13 – Perdas de receitas federais com benefícios tributários - 2018.....	64
Tabela 14 – Perdas de receitas federais com a ZFM - 2018 – R\$ milhões.....	70
Tabela 15 – Subsídios concedidos pela União - R\$ milhões.....	73
Tabela 16 – Recursos oferecidos pelas políticas públicas – R\$ milhões.....	78

Lista de siglas

AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
BASA	Banco da Amazônia
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCC	Conta de Consumo de Combustíveis
CDE	Conta do Desenvolvimento Energético
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COP25	25ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
COP26	26ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDCO	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FIDA	Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola
FIDC	Fundo de Investimento em Direito Creditório
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FGI	Fundo Garantidor para Investimentos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMM	Fundo da Marinha Mercante
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FNE	Fundo Constitucional do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional do Norte
Funbio	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
Funrural	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GCF	Green Climate Fund
GNL	Gás Natural Liquefeito
IFI	Instituição Fiscal Independente
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Micro e Pequenas Empresas
PADIS	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores
PAS	Plano Amazônia Sustentável
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Polo Industrial de Manaus

PIS	Programa de Integração Social
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PPP	Parceria Público-Privada
PRD	Plano Regional de Desenvolvimento
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
PROER	Programa de Apoio à Reestruturação do Sistema Financeiro
Proinfa	Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSI	Programa de Sustentação dos Investimentos
PSR	Prêmio do Seguro Rural
REIDI	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
Secap	Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCU	Tribunal de Contas da União
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TLP	Taxa de Longo Prazo
TNC Brasil	The Nature Conservancy do Brasil
ZFM	Zona Franca de Manaus

1.

Introdução

Existem atividades produtivas que podem não ser viáveis inicialmente, do ponto de vista exclusivamente econômico, nem ter um histórico de atuação que possibilite a avaliação da sua capacidade de pagamento. Em vista disso, encontram-se dificuldades para obter junto ao mercado os recursos necessários para desenvolver ou mesmo manter essas atividades.

Ao mesmo tempo, no Brasil, existem políticas públicas feitas nos âmbitos estadual e, principalmente, federal destinadas a corrigir essas deficiências do mercado. Essas políticas tangem objetivos variados, a exemplo a redução do desequilíbrio regional, o apoio às empresas de menor porte e/ou o suporte a certas atividades, como a agropecuária.

Esses objetivos são perseguidos por meio de distintos instrumentos, especialmente a oferta de financiamento quando não atendido pelo mercado, o tratamento tributário diferenciado em relação à legislação de aplicação geral e o subsídio de juros ou preço em relação às condições oferecidas pelo mercado.

As atividades econômicas ambientalmente sustentáveis, aqui denominadas de bioeconomia, enquadram-se entre as que não são devidamente atendidas pelo mercado e que, portanto, podem ser potenciais beneficiárias dos recursos disponibilizados pelas políticas públicas, ainda que não sejam o foco central dessas políticas. É claro que essas mesmas políticas podem também financiar atividades com impacto ambiental negativo relevante, ao não levarem em conta critérios ambientais na concessão desses recursos.

Este trabalho técnico solicitado pelo Instituto Escolhas objetiva enumerar e descrever os recursos disponibilizados pelas políticas públicas que podem vir a ser ou já estão sendo utilizados pelas atividades de bioeconomia, com destaque para os estados do Pará e do Maranhão. Complementarmente, a descrição avalia os riscos de que esses mesmos recursos possam estar sendo oferecidos a atividades com impacto potencialmente negativo ao meio ambiente de maneira direta, notadamente à pecuária e à mineração.

As políticas públicas prospectadas por este trabalho são as mais relevantes oferecidas regularmente pelos Governos do Pará e do Maranhão e, principalmente, pela União. Como critério de seleção, entende-se como relevantes as políticas que movimentam regularmente elevados montantes de recursos. Essas políticas são as seguintes, na ordem em que serão tratadas ao longo do texto:

1. financiamentos concedidos pelos Fundos Constitucionais do Norte e Nordeste (FNO e FNE);
2. financiamentos concedidos pelos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (FDA e FDNE);
3. financiamentos concedidos pelo BNDES;
4. recursos disponibilizados no orçamento do Governo Federal, incluindo a política de crédito agrícola;
5. recursos disponibilizados no orçamento do Governo do Pará;
6. recursos disponibilizados no orçamento do Governo do Maranhão;
7. renúncia de receita com benefícios tributários concedidos pelos referidos estados e pela União, com destaque para a Zona Franca de Manaus;
8. subsídios concedidos pela União.

No tocante às políticas federais, buscou-se sempre que possível individualizar os estados do Pará e do Maranhão. No escopo dos benefícios tributários, por outro lado, optou-se por tratá-los com os respectivos orçamentos.

Algumas dificuldades foram enfrentadas quanto à disponibilização de informações. Normalmente, não há acesso aos beneficiários das políticas, ainda que se trate de recursos públicos. O nível de agregação com que os dados são apresentados só possibilitam inferências a respeito da relação entre políticas públicas e impactos ambientais. Ademais, não há uma padronização em termos de apresentação dos dados, nem mesmo entre os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento. Assim, em alguns casos, são detalhados os recursos desembolsados; em outros, os contratados. Não há também critério único nem detalhamento da distribuição dos recursos por porte de empresa ou setor econômico, a exemplo da separação entre agricultura e pecuária, indústria extrativa e manufatureira, ou entre os vários componentes do setor de infraestrutura.

2. Os Fundos Constitucionais do Nordeste e do Norte

I. SOBRE OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) são três das mais importantes fontes de financiamento de longo prazo no Brasil, por isso, podem apoiar a implantação ou a operação da bioeconomia nos estados do Pará e do Maranhão.

Os recursos dos Fundos originam-se de 3% da receita do Imposto de Renda e de produtos industrializados, de maneira que contam com uma fonte considerável, segura e estável de recursos com previsão constitucional no art. 159, I, c (BRASIL, 1988). Em 2020, essas transferências da União chegaram a quase R\$ 13 bilhões.

A Lei nº 7.827, de 1989 (BRASIL, 1989), que institui os Fundos, prevê, nos incisos do artigo 3º, entre as diretrizes na formulação dos programas de financiamento:

- I - concessão de financiamento aos setores produtivos das regiões beneficiadas;
[...]
- III - tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas;
- IV - preservação do meio ambiente;
- V - adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos;
- VI - conjugação do crédito com a assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes;
[...]
- IX - apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intra-regionais de renda;

São beneficiários desses programas, conforme especifica o artigo 4, inciso I (BRASIL, 1989):

Produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produção que, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento, desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tais comandos legais são recursos oferecidos em condições favorecidas e orientados por diretrizes, entre as quais estão a preservação do meio ambiente e, por consequência, o financiamento das atividades da bioeconomia. Esse ponto é muito importante, pois tratam-se de atividades que são, em geral, novas e avaliadas como mais arriscadas no que tange à sua aplicação. Por isso, encontram dificuldades para obter financiamento junto ao mercado. O obstáculo é ainda maior quando se trata de pequenos produtores rurais e empresas que são beneficiárias preferenciais dos Fundos Constitucionais.

É lógico que, do mesmo modo que esses fundos podem financiar atividades que não degradam o meio ambiente ou que ajudam a recuperá-lo, acabam também financiando atividades que degradam o meio ambiente, a exemplo, a mineração e a pecuária desenvolvidas sem técnicas apropriadas ou o devido acompanhamento.

Esses fundos de caráter regional, vale dizer, devem ser aplicados apenas nos estados das respectivas regiões, de acordo com os Planos Regionais de Desenvolvimento, como determinam o caput do artigo 3º e o inciso I do artigo 4º citados acima.

Assim, o FNE destina-se necessariamente aos estados do Nordeste (além de parte de Minas Gerais e Espírito Santo), entre os quais, o Maranhão. Já o FNO dirige-se obrigatoriamente aos estados do Norte, onde se localiza o Pará. 60% das transferências da União são para o FNE e 20% para o FNO. O FCO recebe os outros 20%, mas esse fundo não será alvo de atenção neste trabalho.

Assim, o Maranhão deve receber recursos do FNE quando as demandas de atividades desenvolvidas ou a serem desenvolvidas em seu território forem aprovadas pela instituição financeira de caráter regional, que, no caso do FNE, é o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Já o Pará deve receber recursos do FNO na mesma condição, por intermédio do Banco da Amazônia (BASA). Esses bancos regionais podem também utilizar a rede de outros bancos, inclusive privados, para chegar até a empresa ou o produtor na ponta final.

Esses fundos possuem ativos muito elevados, compostos pelas disponibilidades e pelo saldo dos créditos concedidos em anos anteriores. Quando esses créditos vencem, os recursos recebidos, assim como as disponibilidades, podem ser aplicados nas mesmas ou em outras atividades, em função das prioridades estabelecidas na programação de cada ano.

Essa programação é um procedimento que envolve vários atores, como o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), as superintendências de desenvolvimento regional e as instituições financeiras de desenvolvimento regional, bem como órgãos estaduais e entidades da sociedade civil. Nos casos do FNE e do FNO, as superintendências são, respectivamente, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

A programação do uso dos recursos do FNO e do FNE deve seguir as diretrizes estabelecidas, seja as fixadas na legislação, a exemplo a prevista na já referida lei que criou os fundos constitucionais, seja as que se ajustam periodicamente, a exemplo as

contidas no Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e nos Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs), bem como as diretrizes mais específicas do MDR e da respectiva superintendência de desenvolvimento. Há o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), no caso do FNE, e o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), no caso do FNO.

Em vista desses procedimentos consagrados nas instituições de desenvolvimento regional, é importante que a disponibilidade de recursos para as atividades de bioeconomia esteja prevista na programação. É certo que essas atividades são plenamente compatíveis com as diretrizes gerais dos fundos, notadamente a preservação do meio ambiente. Contudo, é preciso que o espaço reservado a elas se reflita também no detalhamento dessas diretrizes, na programação financeira e, por fim, na liberação dos recursos.

Isso é especialmente válido enquanto as atividades da bioeconomia ainda não representam parcela relevante das contratações feitas com base nos recursos dos fundos. Com o tempo, a consolidação do relacionamento por meio das contratações acaba levando a um certo automatismo na programação.

II. O FUNDO CONSTITUCIONAL DO NORDESTE E O MARANHÃO

Feitas essas observações aplicáveis ao FNE e FNO cabe agora tratá-los separadamente, para que se possa chegar ao Maranhão, no caso do primeiro fundo, e ao Pará, no caso do segundo fundo. Em ambos os fundos, apresenta-se primeiramente os números do tamanho potencial de recursos disponíveis, seguida das contratações de crédito verificadas em 2020 e, por fim, a programação financeira para 2021.

Importa saber aqui em que medida atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente ou associadas à bioeconomia estão sendo contempladas. Nesse último caso, mesmo que não sejam beneficiárias, os recursos mobilizados pelo FNE representam o potencial que se pode explorar de financiamento para apoiar essas atividades. É preciso observar que esse mapeamento é limitado, em vista da qualidade e do detalhamento das informações disponíveis.

a. Qual o tamanho potencial de recursos do FNE?

Os números relativos ao financiamento concedido com recursos do FNE em 2020 podem ser vistos no Relatório de Resultado e Impactos do FNE – exercício 2020 (BNB,

2021a). O documento registra que as contratações de novas operações em 2020 chegaram a R\$ 25,8 bilhões.

Esse número mostra que os recursos disponíveis no FNE – assim como no FNO, como se verá mais adiante – vão muito além das transferências regulares da União a esses fundos. Em 2020, R\$ 7,8 bilhões foram recebidos pelo FNE em transações dessa natureza, bem menor que os referidos R\$ 25,8 bilhões contratados no mesmo ano.

Isso é possível porque as transferências da União acumulam ano a ano no ativo dos fundos desde que eles foram criados. Esse acúmulo se traduz em duas contas básicas no Balanço Patrimonial dos fundos: as disponibilidades aplicadas no mercado financeiro, prontamente acessíveis para uso em operações de financiamento, e o saldo das operações de créditos realizadas até a data a que se refere o balanço. Além das disponibilidades, uma parte do saldo das operações é amortizado a cada ano, e esses recursos liberados podem ser utilizados em novas operações, somando-se às transferências da União, como fonte de recursos.

Assim, juntamente com as transferências da União, o potencial de recursos do FNE, assim como do FNO, é dado pelo tamanho de suas disponibilidades e pelo saldo das suas operações de crédito, ambos retratados pelos respectivos balanços patrimoniais. O balanço do FNE é divulgado semestralmente pelo BNB junto com seus próprios balanços. Vale observar que o banco tem suas próprias atividades bancárias, recebendo depósitos e emprestando, ainda que sua principal atribuição seja, de fato, administrar o FNE¹.

Com base no balanço do FNE, é possível notar que o fundo tinha, em 31 de dezembro de 2020, R\$ 96,3 bilhões em ativos, sendo R\$ 14,3 bilhões em disponibilidade (inclusive parcelas comprometidas em novas operações) e R\$ 82 bilhões em operações de crédito. Esse foi o potencial de recursos disponíveis para utilização no FNE em 2020. Com as amortizações contratuais, os recursos liberados podem ser utilizados em novas operações. Se for considerada a participação do Maranhão no Produto Interno Bruto (PIB) do Nordeste como critério de partilha de recursos do FNE, dos R\$ 96,3 bilhões, cerca de R\$ 9,5 bilhões estarão disponíveis ao estado à medida que os recursos forem devolvidos.

Enfim, os recursos mobilizados pelo FNE são bastante significativos, de maneira a ser viável e necessário que as atividades de bioeconomia sejam incluídas entre as prioridades e viabilizadas como efetivo destino dos recursos do fundo. Com o tempo, cria-se um círculo virtuoso em que a participação dessas atividades no saldo do crédito do FNE aumenta, formando-se um histórico de relacionamento que, por sua vez, eleva a presença dessas atividades na programação do uso dos recursos do fundo no ano sucedente.

¹ Os balanços do BNB e do FNE encontram-se em:

<https://www.bnb.gov.br/transparencia/demonstracoes-financeiras>.

b. Os números relativos a 2020

Os R\$ 25,8 bilhões em operações contratadas pelo FNE em 2020 foram divididos, no relatório do FNE, em R\$ 19,1 bilhões relativos à chamada programação padrão e R\$ 6,6 bilhões destinados ao financiamento da infraestrutura.

Os R\$ 19,1 bilhões relativos à programação padrão foram concedidos por meio de 706,5 mil operações junto a um número menor de beneficiários, já que parte deles contratou mais de uma operação no ano. Em meio a essa enorme quantidade de operações, existem milhares envolvendo valores muito pequenos, por vezes com produtores rurais pessoas físicas, bem como algumas dezenas de operações de milhões de reais com grandes empresas.

Assim, dos R\$ 19,1 bilhões, foram contratados R\$ 2,9 bilhões por meio de 583 mil operações, 82,5% do total de operações, com valor entre R\$ 1 mil e R\$ 10 mil, provavelmente feitas no âmbito da agricultura familiar. Outros R\$ 4 bilhões envolveram 104,7 mil operações, 14,8% do total, com valor entre R\$ 10 mil e R\$ 100 mil, possivelmente em programas voltados para empresas de menor porte (micro, pequena e pequena média). As demais 18,3 mil operações, que correspondem a 2,7% do total, estão vinculadas a empresas médias e grandes, notadamente 119 operações com valor acima de R\$ 10 milhões.

Os dados a respeito da distribuição das operações com base nos valores contratados são interessantes para se avaliar o espaço disponível para as atividades de bioeconomia, considerando-se que o empreendedor que desenvolve essas atividades pode ser de menor porte.

O empreendedor na área da bioeconomia, além do pequeno porte, pode ser desconhecido no mercado de crédito. Do total de R\$ 19,1 bilhões, R\$ 4,7 bilhões foram contratados junto a 257,9 mil tomadores de menor porte que fizeram pela primeira vez operações com recursos do FNE em 2020. Esses tomadores são, em grande parte, dos setores da pecuária, seguidos do comércio e dos serviços e agricultura.

Na página eletrônica do BNB, há uma planilha com a lista das operações contratadas em 2020, inclusive na área de infraestrutura, sem a identificação dos beneficiários². É possível ver que, em 2020, 176 beneficiários firmaram contratos de valor acima de R\$ 10 milhões com recursos do FNE. Dos 30 maiores tomadores, apenas três não eram do setor de infraestrutura. O primeiro fora desse setor foi o décimo segundo maior tomador, da indústria, com R\$ 214,5 milhões contratados, destinados à fabricação de sabões e detergentes sintéticos, em Itapissuma, Pernambuco.

Agricultura e pecuária aparecem logo depois da trigésima posição. Dois beneficiários receberam R\$ 73,9 e R\$ 66,4 milhões para a produção de algodão, ambos na Bahia. Na

² BNB. BNB Transparente: contratações FNE. 2021. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/bnb-transparente/estatisticas-aplicacoes-fne-e-outros-recursos#FNE>.

pecuária, foram R\$ 66,2 milhões aplicados na bovinocultura, em Minas Gerais. A planilha com os 176 beneficiários, em ordem decrescente de valor contratado, pode ser vista como Anexo I, ao fim deste trabalho.

Dois modos de ver a composição dos valores contratados são a composição por programa de financiamento oferecido com recursos do FNE e a composição por setor da economia. As Tabelas a seguir mostram esses dois modos na ordem em que foram citados. São disponibilizados os dados relativos ao total da área atendida pelo FNE e os dados do Maranhão, objetivo de análise específica adiante. As Tabelas 1 e 2 tratam apenas dos valores da programação padrão, totalizando 19,1 bilhões, e as Tabelas 3 e 4 incluem infraestrutura e pessoa natural.

Tabela 1 - Contratações com recursos do FNE por programa - 2020 (exceto infraestrutura e pessoa natural)

Fonte: BNB (2021b).

Programa	Total		Maranhão		Maranhão/ Total - %
	R\$ milhão	part. %	R\$ milhão	part. %	
FNE MPE	4.106	21,5	390	19,1	9,5
FNE Comércio e Serviços	3.770	19,8	388	19,0	10,3
FNE Rural	3.563	18,7	693	34,0	19,5
Pronaf	3.476	18,2	392	19,2	11,3
FNE Industrial	1.207	6,3	45	2,2	3,8
FNE PNMPO	1.048	5,5	102	5,0	9,7
FNE Irrigação	443	2,3	0	0,0	0,0
FNE Agrin (agroindústria)	406	2,1	0,5	0,0	0,1
FNE Inovação	398	2,1	2,9	0,1	0,7
FNE Verde	322	1,7	14,9	0,7	4,6
FNE Proatur	314	1,6	8,7	0,4	2,8
FNE Aquipesca	30	0,2	3,5	0,2	11,7
Total	19.081	100,0	2.041	100,0	10,7

Fonte: BNB (2021b).

Entre os programas de financiamento, quatro respondem por 78,2% dos R\$ 19,1 bilhões contratados: FNE/MPE (Micro e Pequenas Empresas), R\$ 4,1 bilhões; FNE Comércio e Serviços, R\$ 3,8 bilhões; FNE Rural, R\$ 3,6 bilhões; e Pronaf (agricultura familiar), R\$ 3,5 bilhões. Outros dois programas de menor monta são o FNE Industrial, R\$ 1,2 bilhão, e o FNE PNMPO, R\$ 1 bilhão. O R\$ 1,9 bilhão restante se dividiu em outros seis programas, sendo que nenhum deles recebeu mais do que R\$ 450 milhões.

Em termos de quantidade de operações, do total de 706,5 mil operações, grande parte é realizada por meio de três programas, todos de potencial aproveitamento pela bioeconomia. Do total de 2020, 579,8 mil foram feitas no âmbito do Pronaf. Tanto esse programa como o FNE/MPE, com 34,3 mil operações, são considerados multisetoriais, por não se restringirem a um setor da economia específico.

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), criado pela Lei nº 11.110, de 2005 (BRASIL, 2005) e destinado aos microempreendedores, é potencialmente interessante para a bioeconomia, porque qualquer instituição financeira pode oferecer esse crédito. Com recursos do FNE, foram concedidos R\$ 1 bilhão em 2020 por meio de 66,2 mil operações integralmente destinadas ao setor de comércio e serviços.

A composição por programas dos valores contratados se reflete na composição setorial mostrada na Tabela 2. A importância do FNE Rural e do Pronaf resulta no peso do setor rural, 40,2% dos R\$ 19,1 bilhões, enquanto o FNE Comércio e Serviços e o FNE MPE levam à participação de 44% do comércio e serviços. O setor rural se decompõe ainda em 22,4% para a pecuária e 17,8% para a agricultura³ das contratações padrão. Os demais setores respondem por cerca de 16% do total, a começar pela indústria, com 10,7%, seguida pelo turismo e agroindústria, com 2,8% e 2,3%, respectivamente.

A elevada participação do comércio e serviços no uso dos recursos do FNE não é motivo de estranheza, a julgar pelo peso desse setor na economia brasileira. Já o peso do setor rural representa uma característica do uso desses recursos, assim como do FNO, que será discutido na sequência. Vale registrar também a importância da pecuária, pelas características das regiões Norte e Nordeste do país, menos desenvolvidas e dependentes do setor rural, e pela maior dificuldade de acesso ao mercado de crédito que essas atividades encontram.

Tabela 2 – Contratações com recursos do FNE por setor – 2020

Fonte: BNB (2021b).

Estado	Total		Maranhão		% Maranhão em relação ao total
	R\$ milhão	part. %	R\$ milhão	part. %	
Rural	7.673	40,2	1.098	53,8	14,3
Agricultura	3.393	17,8	365	17,9	10,7
Pecuária	4.276	22,4	733	35,9	17,2
Comércio e Serviços	8.388	44,0	854	41,8	10,2
Indústria	2.041	10,7	71	3,5	3,5
Turismo	533	2,8	16	0,8	3,0
Agroindústria	446	2,3	2	0,1	0,5

³ Não há discriminação entre programas para esses valores.

Total	19.080	100	2.041	100	10,7
-------	--------	-----	-------	-----	------

O peso do setor rural, da pecuária em particular, mostra a importância de se estar atento ao emprego de critérios destinados a proteger o meio ambiente, tanto na fase de aprovação das operações de crédito, como na fase posterior, de acompanhamento da aplicação dos recursos.

Cabe então desagregar um pouco mais a análise para detalhar as operações feitas com recursos do FNE no Maranhão. Em 2020, do total de R\$ 19,1 bilhões, foram destinados R\$ 2 bilhões ao estado. Trata-se de 10,7% do total, percentual compatível com a participação do PIB do Maranhão no PIB do Nordeste, de 9,8% em 2018.

A análise da composição por programa dos R\$ 2 bilhões contratados no Maranhão, ilustrada na Tabela 1, mostra uma concentração nos mesmos quatro programas (FNE Rural, Pronaf, FNE MPE e FNE Comércio e Serviços) que absorveram 78,2% dos recursos em toda região atendida pelo FNE em 2020. Entretanto, no caso do Maranhão, esse percentual chega a 93,2% do total, ou R\$ 1,86 bilhão. Esse percentual mais elevado se deve, na verdade, ao FNE Rural, que responde por 34% do total dos recursos contratados, bem acima dos 18,7% de toda a região. Já os demais programas listados na Tabela 1 absorvem apenas 6,8% do total dirigido ao estado.

Essa concentração se reflete na composição setorial das operações feitas com recursos do FNE no Maranhão. Assim, o peso do FNE Rural e do Pronaf fez com que 53,8% do total de R\$ 2 bilhões tivesse sido destinado ao setor rural, percentual bem superior aos 40,2% observados para o conjunto dos estados atendidos pelo FNE. Já o peso de 41,8% do setor de comércio e serviços no Maranhão resultou dos programas FNE Comércio e Serviços e FNE MPE.

Outro número que chama a atenção no caso do Maranhão é o peso isolado da pecuária, já que 35,9% do total recebido pelo estado se dirigiu a esse setor em 2020, bem acima dos 22,4%, quando se considera o conjunto dos estados da região. Visto de outro modo, com base na última coluna da Tabela 2, enquanto a participação do Maranhão é de 10,7% no total liberado, no caso apenas da pecuária, esse percentual sobe para 17,2%. A contrapartida disso é o menor peso da participação da indústria, agroindústria e turismo comparativamente ao conjunto dos estados.

Os números apresentados acima relativos ao Maranhão indicam menor diversificação econômica e maior dependência de algumas atividades, como pecuária, mesmo quando o estado é comparado com o conjunto de entes da sua própria região.

O Anexo I deste trabalho apresenta a lista dos 176 maiores beneficiários com recursos do FNE e permite ver que 17 deles receberam acima de R\$ 10 milhões em 2020, destinados a empreendimentos situados no Maranhão. Sete deles pertencem ao setor de infraestrutura, cinco do comércio e serviços, quatro de agricultura e um da indústria.

No caso da agricultura, três foram para a produção de soja, em Chapadinha, Afonso Cunha e São Domingos do Azeitão, com valores entre R\$ 11 e 20 milhões. O quarto, em Sambaíba, com R\$ 30,1 milhões, destinou-se à fabricação de rações e alimentos preparados para animais. No caso da indústria, o único da lista refere-se à produção de ferro-gusa, em Açailândia, R\$ 32 milhões. A planilha completa com os maiores beneficiários do Maranhão consta no Anexo II deste trabalho.

Resta ainda comentar o financiamento da infraestrutura concedido pelo FNE, tratado à parte pelo BNB em seu relatório (BNB, 2021a). As operações contratadas nesse caso chegaram a R\$ 6,6 bilhões, número não incluído nos R\$ 19,1 bilhões da chamada programação padrão, detalhadas nas Tabelas 1 e 2. Os R\$ 6,6 bilhões foram distribuídos entre os Programas FNE Verde - Infraestrutura, com R\$ 4,8 bilhões - que ocupa o maior percentual de contratações do FNE, porém nenhuma se localiza no Maranhão -, e Proinfra, com R\$ 1,8 bilhões, conforme apresentado nas Tabelas 3 e 4.

Tabela 3 - Contratações com recursos do FNE por programa em 2020 (R\$ milhão) incluindo infraestrutura e pessoa natural

Fonte: BNB (2021b).

Programa	Total		Maranhão		% Maranhão em relação ao total
	R\$ milhão	part.%	R\$ milhão	part. %	
FNE Verde Infraestrutura	4.807	18,6	0	0	0
FNE MPE ⁴	4.106	15,9	390	14,8	9,5
FNE Comércio e Serviços	3.770	14,6	388	14,7	10,3
FNE Rural	3.563	13,8	693	26,3	19,5
Pronaf ⁵	3.476	13,5	392	14,9	11,3
Proinfra ⁶	1.830	7,1	581	22,1	31,7
FNE Industrial	1.207	4,7	45	1,7	3,8
FNE PNMPPO ⁷	1.048	4,1	102	3,9	9,7
FNE Irrigação	443	1,7	0	0,0	0,0
FNE Verde ⁸	442	1,7	27	1,0	6,1
FNE Agrin ⁹	399	1,5	0,5	0,0	0,1
FNE Inovação	398	1,5	2,9	0,1	0,7
FNE Proatur ¹⁰	314	1,2	8,7	0,3	2,8

⁴ Programa de Financiamento às Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e ao Empreendedor Individual.

⁵ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

⁶ Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste.

⁷ Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

⁸ Programa de Financiamento à sustentabilidade ambiental.

⁹ Programa de Financiamento para Comercialização, Beneficiamento ou Industrialização de Produtos de Origem Agropecuária.

¹⁰ Programa de Apoio ao Turismo Regional.

FNE Aquipesca ¹¹	30	0,1	3,5	0,1	11,7
Fies	11	0,0	0,7	0,0	6,4
Total	25.842	100	2.635	100	10,2

Tabela 4 - Contratações com recursos do FNE por setor em 2020 (R\$ milhão) incluindo infraestrutura e pessoa natural

Fonte: BNB (2021b).

* Crédito estudantil (Fies) e microgeração de energia fotovoltaica

Estado	Total		Maranhão		% Maranhão em relação ao total
	R\$ milhão	part. %	R\$ milhão	part. %	
Rural	7.673	29,7	1.098	41,9	14,3
Agricultura	3.393	13,1	365	13,9	10,7
Pecuária	4.276	16,5	733	28,0	17,2
Comércio e Serviços	8.374	32,4	854	32,5	10,2
Indústria	2.052	7,9	71	2,7	3,5
Turismo	533	2,1	16	0,6	3,0
Agroindústria	449	1,7	2	0,1	0,5
Infraestrutura	6.637	25,7	581	22,2	8,8
Pessoa Física*	125	0,5	0,7	0,0	0,6
Total	25.842	100	2.623	100	10,2

Dada a natureza da infraestrutura, que requer elevado capital para iniciar a atividade, as operações feitas pelo FNE são basicamente com grandes empresas e de valor acima de R\$ 10 milhões. O total de R\$ 6,6 bilhões envolve apenas 75 operações, com valor médio de R\$ 88,5 milhões.

Grande parte dos R\$ 6,6 bilhões foi destinada à geração de energia eólica (R\$ 3,5 bilhões) e energia solar (R\$ 1,2 bilhão). Mais distantes estão os setores de telefonia móvel, com R\$ 752,5 milhões, e energia elétrica (geração, transmissão e distribuição), com R\$ 841,7 milhões. O saneamento básico ficou com apenas R\$ 222,6 milhões.

Ainda foi avaliado que entre os 30 maiores beneficiários com recursos do FNE em 2020, 27 se destinaram à infraestrutura, 13 relativos à geração de energia elétrica de origem eólica, sete dos quais entre os dez maiores beneficiários. Desses sete, quatro eram da Bahia, um do Rio Grande do Norte, um do Piauí e um do Ceará, que contrataram entre R\$ 230 e 580 milhões cada um.

¹¹ Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca.

Já o Maranhão, em relação à infraestrutura, recebeu apenas pelo Proinfra, em 2020, R\$ 581,3 milhões. Esse montante correspondeu a 8,8% dos R\$ 6,6 bilhões contratados junto ao conjunto de estados, portanto, percentual inferior aos 10,7% do total de R\$ 19,1 bilhões que o estado recebeu dos outros programas.

Em 2020, sete beneficiários receberam mais de R\$ 10 milhões para empreendimentos de infraestrutura no Maranhão. Curiosamente, nenhum deles se refere à energia eólica. Os dois maiores atuam na telefonia móvel celular, em São Luís e Alcântara, com valores de R\$ 226,1 e R\$ 164 milhões respectivamente. Os demais se referem a armazém geral e porto, ambos em São Luís, e geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, em Porto Franco, São Luís e Imperatriz. Vale lembrar que a planilha com os beneficiários do Maranhão que contrataram acima de R\$ 10 milhões consta como Anexo II deste trabalho.

O Nordeste, como se sabe, com suas características naturais é uma região com potencial para a geração de energia solar e eólica, ao que se soma os avanços tecnológicos ocorridos nessas áreas. Uma parcela crescente dos recursos do FNE tem sido utilizada para o financiamento dessa infraestrutura, com a progressiva eliminação de restrições que havia para a aplicação nesse setor.

É preciso encontrar um equilíbrio aqui, pois a infraestrutura é indispensável ao desenvolvimento da região, mas consome uma grande quantidade de capital, eventualmente exaurindo os recursos para outras atividades. O direcionamento para infraestruturas próprias ao funcionamento da bioeconomia pode ser uma possibilidade. Em relação à questão ambiental, há que se avaliar o papel da energia renovável nesse aspecto. Sabe-se que a geração desse tipo de energia pode ter algum impacto ambiental negativo, mas pode também substituir fontes muito mais poluidoras, como o combustível fóssil.

A composição setorial e por programa das contratações feitas em 2020 com recursos do FNE anteriormente descrita permite levantar algumas hipóteses a respeito do potencial a ser direcionado às atividades de bioeconomia ou mesmo associar os recursos que estão sendo destinados a atividades com potencial de efeitos negativos para o meio ambiente. No Relatório de Sustentabilidade 2020 (BNB, 2021b, pp. 72-3), por exemplo, afirma-se que o BNB adota critérios socioambientais na liberação dos créditos e no acompanhamento posterior do uso dos recursos, embora não se saiba ao certo em que medida tais critérios condicionam efetivamente o tamanho e a composição dos recursos liberados.

No Pronaf, 77,2% do valor total contratado foi destinado à pecuária. Incluem-se aí bovinocultura, ovinocultura, caprinocultura, suinocultura e avicultura. A pecuária, como é sabido, a depender de como é explorada, pode levar a um expressivo desmatamento. Trata-se de um ponto importante, pois grande parte das operações contratadas com recursos do FNE é feita por meio da agricultura familiar, conforme visto.

Em relação ao FNE Rural, outro programa que pode destinar recursos à pecuária, não há informações mais desagregadas. Afirma-se apenas a importância da produção de grão

e algodão nos cerrados, nos casos dos estados mais contemplados, entre os quais, o Maranhão.

A atividade de mineração, potencialmente capaz de gerar efeitos negativos sobre o meio ambiente, não parece estar sendo financiada de modo relevante pelo FNE, em que pese a dificuldade imposta à análise pelo nível de agregação dos dados disponíveis. Essa atividade enquadra-se na indústria extrativa, e o FNE Industrial, que poderia dirigir recursos à mineração, correspondeu a 6,3% do total contratado, R\$ 1,2 bilhão.

Quando se analisam as operações contratadas em 2020 discriminadas por atividade, constata-se que foram realizadas 131 operações classificadas como extração de minerais metálicos e não metálicos, num valor total de R\$ 142,1 milhões¹². Desse total, R\$ 86,8 milhões se referem a três operações para extração de minerais para fabricação de adubos, fertilizantes e produtos químicos. As demais operações envolvem valores bem menores.

Alguns programas recebem pouca relevância a julgar pela participação no total das contratações, conforme se pode ver na metade inferior da Tabela 1. No caso do Maranhão, o fato é ainda mais pronunciado. Entretanto, alguns desses programas podem representar uma fonte a ser aproveitada pela atividade de bioeconomia. Essa atividade depende em boa medida da inovação tecnológica, com o intuito de explorar os recursos naturais de modo mais sustentável. Por meio do programa Inovação, foram liberados apenas R\$ 398 milhões do total de R\$ 19,1 bilhões, destinados principalmente às inovações na indústria de produtos de limpeza, perfumaria e cosméticos, na indústria de transportes e na produção de grãos.

Já o programa FNE Verde, Programa de Financiamento à Sustentabilidade Ambiental, liberou apenas R\$ 322 milhões. Em termos setoriais, esse valor divide-se basicamente em rural (R\$ 80,6 milhões), industrial (R\$ 48,1 milhões) e comércio e serviço (R\$ 180,8 milhões). Esse programa será melhor analisado adiante, dado seu objetivo de preservar e recuperar o meio ambiente. Ele se adequa bem ao desenvolvimento e à operação de atividades da bioeconomia, mas ainda ocupa um espaço muito pouco expressivo na atuação do fundo, por intermédio do BNB.

Além desses dois programas, existem ainda outros quatro menores: FNE Irrigação (R\$ 442,8 milhões); FNE Agrin (R\$ 406,2 milhões); FNE Proatur (R\$ 313,8 milhões) e FNE Aquipesca (R\$ 29,9 milhões). O FNE Agrin visa elevar a competitividade das empresas da agroindústria; o FNE Proatur apoia o turismo regional; o FNE Irrigação visa desenvolver a agropecuária irrigada; e o FNE Aquipesca, por fim, apoia a aquicultura e a pesca.

¹² A discriminação das operações por atividade também pode ser obtida na planilha citada na nota de rodapé n° 2.

c. A Programação do FNE para 2021

Os números antes vistos referem-se ao que foi efetivamente contratado em 2020, em maior ou menor medida, de acordo com a programação feita para o referido ano. Analisa-se agora a programação feita para 2021, denominada “Programação Regional FNE 2021” (BNB, 2021c).

O documento começa com a apresentação das diretrizes gerais que, basicamente, são as previstas na lei que criou os fundos constitucionais. As diretrizes espaciais são interessantes pois apontam as áreas que deveriam receber tratamento prioritário em 2021. No entanto, não há critério ambiental nelas (apenas nas gerais, fala-se de preservação ambiental).

Em relação ao Maranhão, a Bacia do Rio Parnaíba está nesta condição, assim como dezenas de municípios de baixa renda. Os anexos B e C do documento mostram todos os municípios com as respectivas características e graus de prioridade. Apesar do Maranhão estar fora do semiárido, a maior parte do seu território é composta por municípios de baixa renda, notadamente na parte norte (exclusive São Luís) e central. É preciso, portanto, ocupar o espaço conferido pela prioridade dedicada ao território maranhense.

Outro tipo de diretriz estabelecida na utilização dos recursos do FNE em 2021 se dá por meio dos eixos de desenvolvimento setorial. Cabe destacar entre os cinco eixos o originado da diretriz “Segurança Hídrica e Conservação Ambiental”. As prioridades nesse caso são “gestão integrada da oferta e do uso dos recursos hídricos” e “conservação, proteção e uso sustentável dos recursos naturais” (BNB, 2021c, p. 14).

Incluem-se na primeira prioridade irrigação; adutoras e canais; barragens; sistemas de reuso; sistemas de dessalinização; perfuração e recuperação de poços; sistemas de eficiência hídrica para redução de perdas e desperdícios. Já na segunda prioridade estão a implantação de sistemas agroflorestais e manutenção de florestas; produção de sementes e mudas; regularização de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de reserva legal; adequação aos condicionantes de licenciamento ambiental.

A programação para 2021 prevê R\$ 24,1 bilhões em operações de crédito, já descontados R\$ 15,5 bilhões comprometidos com contratos firmados em 2020 e certas despesas junto ao BNB. Os recursos originaram-se de R\$ 18 bilhões de disponibilidades, R\$ 16,7 bilhões das amortizações das operações já realizadas e R\$ 7,9 bilhões das transferências da União.

Desse montante de R\$ 24,1 bilhões, R\$ 7,1 bilhões se destinam à infraestrutura, sendo R\$ 1,68 bilhão para logística e saneamento. Os demais R\$ 17 bilhões são discriminados de vários modos, com destaque para a composição por atividade econômica, reproduzida na Tabela 5. Além dos dados relativos a todos os estados da região Nordeste, mostra-se separadamente os números do Maranhão.

Conforme se pode ver, o peso do setor rural permanece relevante, a exemplo dos dados de 2020 observados. Somando-se agricultura e pecuária, a previsão de recursos para o setor rural em 2021 é de R\$ 7,2 bilhões, 42,4% do total de R\$ 17 bilhões, o que configura um aumento frente aos 40,2% (Tabela 2) relativos a 2020. É possível perceber também a importância estrita da pecuária, com previsão de R\$ 3,5 bilhões em 2021, 20,5% do total. Trata-se, portanto, de uma parcela bastante considerável, o que leva à necessidade de desenvolver um campo de investigação destinado a avaliar em que medida as práticas adotadas na atividade são realmente compatíveis com a preservação do meio ambiente.

Tabela 5 – Financiamentos com recursos do FNE previstos para 2021

Fonte: BNB (2021c, p.17).

	Maranhão		Total		% Maranhão em relação ao total
	R\$ milhão	part. %	R\$ milhão	part. %	
Agricultura	575	32,2	3.711	21,8	15,5
Pecuária	480	26,9	3.488	20,5	13,8
Indústria	119	6,6	2.544	15,0	4,7
Agroindústria	38	2,2	500	2,9	7,7
Turismo	46	2,5	700	4,1	6,5
Comércio e serviço	519	29,0	5.962	35,1	8,7
Outros	9	0,5	90	0,5	10,5
Total	1.786	100,0	16.995	100,0	10,5

Outros dois setores com participação mais relevante na distribuição de recursos são a indústria e o comércio e serviços, com previsão de R\$ 2,5 e R\$ 6 bilhões, respectivamente. Nota-se que comércio e serviços, apesar do valor elevado, perderam participação para a indústria, em relação ao que se observou em 2020.

No caso da infraestrutura, esse setor recebeu R\$ 6,6 bilhões de recursos do FNE em 2020. A previsão para 2021 é de R\$ 7,1 bilhões, sendo R\$ 350 milhões para o Maranhão. Para além do escopo deste estudo, uma análise dos dados relativos à execução dos recursos de 2021 permitirá saber se a diretriz de privilegiar a geração de fontes alternativas de energia adotada em 2020 foi mantida¹³.

Quanto aos números do Maranhão retratados na Tabela 5, do total de R\$ 17 bilhões, R\$ 1,8 bilhão destina-se a esse estado, o que corresponde a 10,5% do total. Se a infraestrutura for considerada, esse percentual cai para 9,5%.

13 Em 2021, somente o Programa FNE Verde Infraestrutura teve R\$ 6,2 bilhões em contratações. Para mais dados, acessar <<https://www.bnb.gov.br/web/guest/acesso-a-informacao/dados-de-contratacoes>>.

Da mesma forma que o observado na análise de 2020, a participação de agricultura e pecuária, 59,1% do total, supera o percentual de 42,4% do conjunto dos estados da região Nordeste. Trata-se de um percentual ainda mais elevado que os 53,8% observados em 2020.

No mais, prevalecem, no Maranhão, comércio e serviços, 29% do total, e indústria, 6,6% do total. Em comparação a 2020, a previsão é de forte redução do peso do comércio e serviços, espaço ocupado por agricultura, pecuária e indústria.

O total disponibilizado para 2021, excetuado o R\$ 1,68 bilhão relativo a logística e saneamento, pode ser decomposto também por programa, a exemplo do que se fez para 2020. Manteve-se o peso de programas como o FNE Rural, R\$ 3,1 bilhões, ainda que abaixo do observado em 2020, Pronaf, R\$ 3,6 bilhões, bem como o FNE MPE, R\$ 4,2 bilhões. Houve também queda do peso de FNE comércio e serviços, e expressivo aumento do FNE Verde, com previsão de R\$ 5,1 bilhões.

Esse último programa é importante, pois, conforme visto, faz operações que propiciam a conservação e a recuperação do meio ambiente. Contudo, o aumento se deveu à reclassificação da energia renovável, agora inclusa neste programa (BNB, 2021b, p. 70-2). Se esse destino receber os mesmos R\$ 4,8 bilhões aplicados, em 2020, o valor restante, de R\$ 300 milhões, mantém, em 2021, o mesmo baixo nível de recursos dedicados ao programa verificado em 2020.

Grande parte do documento com a programação do FNE para 2021 (BNB, 2021c) é dedicada às condições gerais e específicas de cada linha de financiamento, partes 4 e 5, respectivamente.

A parte 4 classifica os beneficiários por tamanho, algo muito importante por possibilitar o enquadramento nos programas disponíveis. As micro e pequenas empresas podem ter 100% do investimento financiado, mas há um limite menor para o valor máximo desembolsado para capital de giro. A microempresa deve ter faturamento atual de até R\$ 360 mil, enquanto a receita da pequena empresa pode chegar até R\$ 4,8 milhões anuais. Trata-se da mesma classificação utilizada no Simples Nacional, regime tributário especial das micro e pequenas empresas. Essa parte lista também as garantias aceitas nas operações, bem como as formas de apresentação das propostas.

A parte 5 é interessante pois descreve cada um dos programas em objetivo, finalidade, itens financiáveis, público-alvo, limites de financiamento, prazos, encargos financeiros e bônus de adimplência. Como este texto ficaria demasiado extenso se cada um dos 15 programas fosse descrito, segue a descrição sucinta do Programa FNE Verde, também conhecido como Programa de Financiamento à Sustentabilidade Ambiental.

O FNE Verde objetiva financiar empreendimentos que promovem a preservação, a conservação, o controle e/ou recuperação do meio ambiente, com foco na sustentabilidade e no aumento da competitividade das empresas e cadeias produtivas. Sua finalidade é financiar o investimento rural e, nos setores não-rurais, a aquisição de

bens de capital e a implantação, modernização, reforma, realocação ou ampliação de empreendimentos.

Em vista do objetivo e das finalidades, vários tipos de investimentos podem ser financiados, como os destinados:

- a. uso sustentável de recursos florestais, como produção de sementes e mudas florestais; elaboração e implantação de Planos de Manejo Florestal Sustentável; florestamentos e reflorestamentos; sistemas agroflorestais (incluindo a Integração Lavoura-Pecuária- Floresta - ILPF); aproveitamento econômico e industrialização de recursos florestais, incluindo a elaboração de produtos resultantes da exploração florestal sustentável (alimentos, cosméticos e medicamentos);
- b. produção de base agroecológica, sistemas orgânicos de produção agrícola ou pecuária e transição agroecológica, inclusive beneficiamento dos produtos;
- c. controle e prevenção da poluição e da degradação ambiental em suas diversas formas (hídrica, do solo, do ar, sonora, radioativa etc.) e redução de emissão de gases do efeito estufa;
- d. energias renováveis e eficiência energética, compreendendo: geração e cogeração de energia elétrica ou térmica a partir de fontes renováveis; micro e minigeração distribuída de energia (Resolução ANEEL nº 482/2012), via linha FNE Sol; sistemas para aumento de eficiência energética de empreendimentos; sistemas para redução de perdas na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; substituição de fontes energéticas por alternativas com ganhos ambientais (por exemplo, troca de combustíveis fósseis por fontes renováveis de energia); produção, comercialização ou prestação de serviços relacionados ao uso eficiente de energia; aquisição de veículos de transporte coletivo movidos a eletricidade ou híbridos, inclusive a estrutura de abastecimento elétrico;
- e. eficiência no uso de materiais, abrangendo: sistemas para aumento de eficiência no uso de materiais; produção, comercialização ou prestação de serviços relacionados ao uso eficiente de materiais e de recursos naturais; obras civis sustentáveis ou ecológicas;
- f. planejamento e gestão ambiental, envolvendo: elaboração de estudos socioambientais; obtenção de certificação ou rotulagem ambiental/florestal; implantação de sistemas de gestão ambiental; mitigação de impactos ambientais; consultorias técnico-gerenciais; auditorias; capacitações; treinamentos; entre outros;
- e
- g. adequação às exigências legais, contemplando o atendimento a condicionantes de licenças ambientais emitidas pelos órgãos competentes e a adequação de empreendimentos às exigências da vigilância sanitária.

Trata-se, portanto, de um programa com finalidades bastante afinadas com a preservação e a recuperação do meio ambiente. Contudo, é preciso que esse tipo de programa e os empreendimentos por eles financiados tenham maior expressão na atuação dos bancos de desenvolvimento regional, com uso dos recursos dos Fundos Constitucionais. Conforme visto, retirando-se os recursos destinados a fontes alternativas de energia, a dotação prevista para o FNE Verde em 2021 não está muito distante dos cerca de R\$ 300 milhões verificados em 2020, o que é muito pouco frente ao tamanho dos recursos mobilizados pelo FNE.

Considerando-se o que foi discutido nesta e na seção anterior, pelo menos dois pontos podem ser levantados a respeito dos recursos mobilizados pelo FNE e a questão ambiental. O primeiro diz respeito à participação do setor rural e da pecuária em particular, mostrando a importância de se levar em conta, durante a análise, os efeitos ambientais das atividades financiadas e a aprovação de cada uma das operações de

crédito, com posterior acompanhamento da utilização dos recursos, seja qual for o programa. Em relação ao segundo ponto, os programas e linhas de financiamento verdes, com foco na recuperação e preservação do meio ambiente, ocupam um espaço ainda muito reduzido no total de recursos mobilizados pelo FNE.

As diretrizes genéricas em favor do meio ambiente e a criação de programas verdes que mobilizem poucos recursos resultam apenas em uma aparência de atuação favorável ao meio ambiente. Na verdade, a própria existência de programas específicos já suscita dúvidas a respeito dos possíveis efeitos ambientais que possam estar sendo gerados pelos demais programas.

As informações disponibilizadas não permitem saber em que medida os critérios ambientais são levados em conta na rotina do BNB, assim como do BASA e do BNDES, a serem abordados em seguida. Para reduzir essa lacuna, essas instituições foram questionadas a respeito do emprego de critérios ambientais nas fases de aprovação e acompanhamento das operações de financiamento por meio do acesso à informação disponibilizado pela Controladoria-Geral da União (FalaBR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação)¹⁴. As perguntas e respostas encontram-se no Anexo IV deste trabalho.

III. O FUNDO CONSTITUCIONAL DO NORTE E DO PARÁ

Passa-se agora à análise do Fundo Constitucional do Norte (FNO), com destaque para o Pará, seguindo-se a mesma sequência adotada na parte dedicada ao FNE e ao Maranhão.

Busca-se também apresentar o mesmo conjunto de informações, embora o material divulgado não seja necessariamente o mesmo, notadamente os disponibilizados pelos respectivos bancos de desenvolvimento regional, BNB e BASA. É digno de registro que os documentos divulgados pelo BNB são mais detalhados que os divulgados pelo BASA, o que limita o mapeamento da atuação nesse último caso.

a. Qual o tamanho potencial de recursos do FNO?

14 Disponível em:

<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>.

As informações disponíveis relativas às operações executadas em 2020 por meio do FNO estão no *Relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos 2020* (BASA, 2021a).

As novas contratações de crédito com recursos do FNO chegaram a R\$ 10,5 bilhões em 2020. Esse número se compara aos R\$ 25,8 bilhões do FNE, no mesmo ano, considerando que o FNE fica com 60% das transferências anuais da União, enquanto o FNO recebe 20%. Em 2020, esse percentual representou um ingresso de recursos de R\$ 2,6 bilhões para o FNO, já que o total transferido pela União aos três Fundos Constitucionais chegou a R\$ 13 bilhões.

Como no FNE, o tamanho das novas operações realizadas a cada ano pelo FNO vai muito além das transferências feitas pela União, em vista do acúmulo de disponibilidades e operações contratadas ao longo dos anos. De acordo com o balanço patrimonial do FNO, ao término de 2020, as disponibilidades chegaram a R\$ 4,8 bilhões e o saldo das operações alcançou R\$ 29 bilhões, perfazendo o total do ativo de R\$ 33,8 bilhões¹⁵. A cada ano, parte do saldo é amortizada e libera recursos para novas operações, enquanto as disponibilidades, aplicadas no sistema financeiro, podem ser utilizadas prontamente.

Assim, o potencial de recursos do FNO é de R\$ 33,8 bilhões, liberados ao longo do tempo para serem utilizados de acordo com as prioridades de cada exercício, entre as quais devem estar as atividades da bioeconomia. O Pará é usualmente o mais beneficiado com os recursos do FNO. Do saldo total de R\$ 29 bilhões de crédito em 2020, R\$ 9,8 bilhões foram dirigidos a esse estado, 33,8% do total.

Aqui também vale o que foi dito na parte relativa ao FNE: as atividades de bioeconomia precisam ser incluídas entre as prioridades do FNO e viabilizadas como efetivo destino dos recursos do fundo, criando-se um círculo virtuoso de relacionamento com o BASA.

b. Os números relativos a 2020

Após a análise da dimensão dos recursos mobilizados pelo FNO, cabe detalhar mais os R\$ 10,5 bilhões em novas operações de crédito contratadas em 2020. As informações aqui disponibilizadas não são exatamente as mesmas que foram apresentadas na parte relativa ao FNE, pois os relatórios apresentam os dados com diferentes tipos de cortes. Ademais, conforme comentado acima, as informações disponibilizadas pelo BNB são mais detalhadas do que as oferecidas pelo BASA.

15 Esses números podem ser encontradas no balanço patrimonial do FNO, disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/component/edocman/demonstracoes-contabeis-do-fno-exercicio-2020-2/viewdocument/4530?Itemid=0>.

As prioridades definidas para 2020 na utilização dos recursos do FNO foram os municípios de rendas baixa ou média, que receberam R\$ 7,9 bilhões do total de R\$ 10,5 bilhões contratados, bem como os municípios na faixa de fronteira da região Norte, para onde foram destinados R\$ 2,7 bilhões do total.

Amapá e Roraima também foram considerados prioridades, mas receberam apenas 7,9% do total. Já o Pará foi contemplado com R\$ 4,1 bilhões, 39% do total, percentual condizente com seu peso no PIB da região Norte, que chegou a 41,6% em 2018.

As informações relativas às contratações feitas com base no porte do tomador são úteis ao indicar o grau de acessibilidade aos recursos do FNO, importante para as atividades novas de pequenos empreendedores, como pode ser o caso da Bioeconomia.

Assim, quanto ao porte dos tomadores, R\$ 4,6 bilhões do total de R\$ 10,5 bilhões foram destinados aos tomadores de menor porte (micro, mini, pequeno e pequeno médio), sendo R\$ 1,6 bilhão para o Pará. Os beneficiários são produtores familiares, mini e pequenos produtores rurais e micro e pequenas empresas. Dos R\$ 4,6 bilhões, R\$ 1,3 bilhão se refere à primeira contratação com recursos do FNO. Vale ainda destacar que as operações com valor de até R\$ 1 milhão perfazem R\$ 2,7 bilhões do total de R\$ 10,5 bilhões contratados.

Em termos da distribuição setorial das contratações, nota-se no FNO uma concentração maior do que a observada no FNE. Do total de R\$ 10,5 bilhões, R\$ 4,5 bilhões foram para a agropecuária, R\$ 3,5 bilhões para a infraestrutura e R\$ 1,8 bilhão para comércio e serviço. Indústria e agricultura familiar receberam quantias bem mais baixas se comparadas àqueles três setores, R\$ 363,4 e R\$ 283,4 milhões, respectivamente.

O baixo valor destinado à indústria, assim como ocorre com o FNE, indica que não há financiamento relevante para a mineração, embora, no caso do FNO, o BASA não tenha disponibilizado mais detalhes sobre as operações destinadas a essa atividade.

Em relação à agropecuária, o peso do setor, a exemplo do observado no FNE, traz à baila a preocupação a respeito do impacto ambiental, em termos de efeito sobre o desmatamento advindo da atividade pecuária. As informações não separam essa atividade da agricultura, o que é um problema em vista da elevada participação dos R\$ 4,5 bilhões no total contratado.

Há na página eletrônica do BASA para consulta às operações contratadas, similar ao que origina a planilha com a lista das operações na página do BNB. Entretanto, no caso do BASA, não é possível obter a lista, já que o grau de desagregação é limitado. Ademais, o critério empregado para separar as contratações por setor da economia não coincide com o empregado para se chegar à composição setorial informada acima.

Por exemplo, embora o total contratado em 2020 informado pelas duas fontes seja R\$ 10,5 bilhões, o total da agropecuária pela consulta é de R\$ 4,8 bilhões e não R\$ 4,5 bilhões. De qualquer modo, é possível saber que, dos R\$ 4,8 bilhões, R\$ 3,1 bilhões se referem à pecuária e R\$ 1,7 bilhão à agricultura. Assim, pode-se concluir que a pecuária

corresponde a cerca de 64% do total da agropecuária ou 27,5% do total geral de R\$ 10,5 bilhões contratados em 2020. Esse percentual é ainda maior que o registrado no FNE, se forem levados em conta os R\$ 25,8 bilhões contratados por meio desse fundo no mesmo ano.

A concentração setorial também se reproduz na distribuição por programas, já que, do total de R\$ 10,5 bilhões, R\$ 6,2 bilhões vão para o FNO Amazônia Sustentável e R\$ 3,5 bilhões para o FNO Infra. O tamanho do primeiro programa se deve à inclusão de operações voltadas à agropecuária e ao comércio e serviços.

A Tabela 6 mostra a composição das contratações por programa para o conjunto dos estados da região Norte e para o Pará. Registra também a separação entre setor rural e não rural. Nesse estado, o peso do rural é menor em relação ao conjunto, enquanto na infraestrutura o peso é maior.

O FNO Pronaf e o FNO MPE/EI respondem por cerca de 69% das 19 mil operações realizadas em 2020, embora as contratações tenham sido de apenas R\$ 283,4 e R\$ 797,9 milhões, respectivamente. No Pronaf, foram realizadas cerca de 6,9 mil operações, com valor médio contratado de R\$ 41,3 mil, enquanto no FNO MPE/MI foram feitas 6,3 mil operações, com valor médio de R\$ 125,9 mil, dirigidos principalmente ao setor de comércio e serviços, além de uma linha de crédito emergencial concedida em razão da pandemia. Os R\$ 363,4 milhões dirigidos à indústria estão divididos entre esse programa e o FNE Amazônia Sustentável não rural.

Tabela 6 - Contratações com recursos do FNO – 2020

Fonte: Basa (2021a, p. 57).

	Pará		Total	
	R\$ milhão	part. %	R\$ milhão	part. %
RURAL	1.669	41,2	4.797	45,7
FNO Pronaf	127	3,1	283	2,7
FNO Amazônia Sustentável	1.543	38,1	4.499	42,9
Agropecuária	1.536	37,9	4.488	42,8
Outros	7	0,2	10	0,1
FNO ABC Biodiversidade	0	0,0	15	0,1
NÃO RURAL	2.385	58,8	5.689	54,3
FNO Amazônia Sustentável	553	13,6	1.378	13,1
Comércio e serviços	418	10,3	1.026	9,8
Outros	135	3,3	352	3,4
FNO MPE/EI	240	5,9	798	7,6
FNO FIES	0	0,0	1	0,0
FNO Infra	1.592	39,3	3.512	33,5
TOTAL	4.054	100,0	10.486	100,0

O baixo peso do Pronaf e do FNO MPE/EI diante do valor total contratado diferencia o FNO do FNE e aparentemente conflita com a informação dada acima, segundo a qual R\$ 4,6 bilhões do total de R\$ 10,5 bilhões foram contratados junto a tomadores de menor porte. Esses tomadores devem estar, em boa parte, entre os responsáveis pelas 4,5 mil contratações relativas à agropecuária no âmbito do FNO Amazônia Sustentável Rural, com total contratado de R\$ 4,5 bilhões e valor médio próximo de R\$ 1 milhão.

Os demais programas têm participação inexpressiva, inclusive o FNO ABC Biodiversidade, com cerca de R\$ 15 milhões. No caso do Pará, sequer houve liberação de recursos por meio desse programa. O baixo número chama a atenção, pois se trata do programa destinado a financiar a chamada Agricultura de Baixo Carbono (ABC). Esse programa será tratado com mais atenção adiante. O FNO MPO urbano (microcrédito), por sua vez, ficou inativo em razão de pendências quanto à definição dos encargos financeiros.

Sobre o FNO Amazônia Sustentável não rural vale destacar que R\$ 37 milhões foram destinados à pessoa física para o uso na chamada energia verde, provavelmente energia solar.

Embora o valor das operações feitas por meio do FNO ABC ou energia verde tenham sido inexpressivos, vale destacar o convênio com a The Nature Conservancy (TNC) para orientação aos agricultores familiares nas regiões do São Félix do Xingu e Tucumã, no Pará, para a implantação de sistema agroflorestal. Foram 28 operações, em um total de R\$ 1,3 milhão.

Na infraestrutura, dos R\$ 3,5 bilhões em contratações, R\$ 1,6 bilhão foi para o Pará. O valor de cada contratação é bastante elevado, a julgar pelo fato de que os R\$ 3,5 bilhões decorreram de apenas 22 operações, o que resulta em valor médio de cerca de R\$ 160 milhões. O setor inclui água, esgoto, gestão de resíduos e descontaminação, eletricidade, gás, transporte e armazenamento.

Infelizmente, as informações a respeito dessas operações são bastante limitadas, dificultando a avaliação dos possíveis impactos negativos ou positivos sobre o meio ambiente. Esses impactos são potencialmente relevantes, em se tratando de infraestrutura, pois os investimentos são normalmente elevados e podem tanto financiar fontes alternativas não poluidoras de energia, como atividades que oferecem prejuízos às florestas e rios.

c. A Programação do FNO para 2021

A *Programação Financeira FNO 2021* feita pelo BASA (BASA, 2021b) estrutura-se de modo semelhante ao documento do FNE de mesmo teor. Inicialmente, apresenta-se as diretrizes, desde as mais gerais, comuns aos três fundos constitucionais, até as mais específicas. Em seguida, passa-se aos números previstos para 2021.

Os recursos previstos para realizar novas operações de financiamento em 2021 chegaram a R\$ 8,6 bilhões, provenientes principalmente: da amortização das operações já realizadas (R\$ 5,6 bilhões); das disponibilidades (R\$ 4,8 bilhões); e das transferências da União (R\$ 2,7 bilhões). Deduzindo-se R\$ 1,5 bilhão em despesas (líquidas de outras receitas) e R\$ 3 bilhões, já comprometidos com contratações feitas em 2020, chega-se aos referidos R\$ 8,6 bilhões.

Do ponto de vista espacial, recebem prioridade na distribuição desse montante municípios de baixa ou média renda, independentemente do seu dinamismo, com R\$ 5,6 bilhões do total previsto, bem como municípios situados na faixa de fronteira da região Norte, com R\$ 2,6 bilhões do total. O Pará só tem cinco municípios nessa faixa. Os dois números acima não devem ser somados, pois parte dos municípios se enquadra nas duas situações. Os anexos C e B da programação financeira contêm a lista de todos os municípios da região Norte, com as respectivas classificações.

O porte também é levado em conta na priorização. São beneficiados os mini/micro produtores (receita anual de até R\$ 360 mil), a pequena empresa (receita anual de até R\$ 4,8 milhões) e a pequena-média empresa (receita anual de até R\$ 16 milhões). Do total de 8,6 bilhões, estão previstos R\$ 3,1 bilhões para esses produtores e empresas.

O enquadramento como prioridade é importante, pois possibilita o financiamento de uma parcela maior do investimento pretendido, bem como condições mais facilitadas na aplicação da complexa fórmula de cálculo dos encargos financeiros.

Um modo de melhor avaliar o destino dos R\$ 8,6 bilhões previstos é classificar os empreendimentos beneficiados por atividade econômica. A Tabela 7 mostra essa composição para o conjunto dos estados da região Norte e para o estado do Pará separadamente. Do total de R\$ 8,6 bilhões, previa-se aplicar R\$ 2,6 bilhões no Pará, cerca de 30% do total.

Algumas informações da Tabela 7 chamam a atenção. Na parte rural, discrimina-se uma atividade nova denominada “Agricultura de Baixo Carbono e Floresta”, a que se pretende destinar 5,3% do total de R\$ 8,6 bilhões para empreendimentos com essa característica (6,1% no Pará).

Quanto ao peso da pecuária na contratação de recursos, suspeita-se que seja elevado, mas não há discriminação mais detalhada dos R\$ 4,3 bilhões destinados ao setor rural (R\$ 1,4 bilhão, no Pará). Há o mesmo problema nos dados de execução de 2020. O financiamento da pecuária, como se sabe, oferece sempre o risco de que incentive o desmatamento. São problemas da falta de detalhamento das informações que dificultam o mapeamento das possíveis implicações ambientais do uso dos recursos dos Fundos Constitucionais.

Tabela 7 – Aplicações com recursos do FNO por setor previstas para 2021

Fonte: Basa (2021b, p. 16).

	Pará	Total
--	------	-------

	R\$ milhão	part. %	R\$ milhão	part. %
RURAL	1.378	53,2	4.281	49,6
Agropecuária, Pesca e Aquicultura	941	36,4	2.960	34,3
Agricultura Familiar	279	10,8	864	10,0
Agricultura de Baixo Carbono e Floresta	157	6,1	457	5,3
NÃO RURAL	1.211	46,8	4.347	50,3
Infraestrutura	689	26,6	2.591	30,0
Comércio, Serviço e Exportação	433	16,7	1.516	17,5
Indústria e Agroindústria	69	2,7	190	2,2
Turismo e Cultura	17	0,7	40	0,5
Microempreendimentos	2	0,1	10	0,1
Educação	0	0,0	10	0,1
Total	2.589	100,0	8.638	100,0

No tocante às atividades que não são rurais, destaca-se a concentração em infraestrutura e comércio, serviços e exportação. A infraestrutura é o destino previsto de 30% dos recursos (26,6% no Pará). Trata-se de uma área que envolve questões ambientais importantes, mas, uma vez mais, não se sabe ao certo que tipo de serviço se pretende financiar nesse escopo. Saneamento? Energia renovável? Ou ainda outro destino menos amigável ao meio ambiente?

A indústria e a agroindústria são o destino previsto para apenas 2,2% do total de R\$ 8,6 bilhões (2,7%, no Pará). A mineração, que tem risco ambiental elevado, é considerada atividade industrial extrativa. Assim, ao que parece, o financiamento da mineração não é um destino relevante dos recursos do FNO, conforme se havia concluído na análise dos números de 2020.

Além da classificação por atividade, outro modo de ver a composição dos R\$ 8,6 bilhões previstos para aplicação em novas operações em 2021, é a classificação por programa, conforme se vê na Tabela 8 a seguir.

Tabela 8 – Aplicações com recursos do FNO por programa previstas para 2021

Fonte: Basa (2021b, p. 15).

	Pará		Total	
	R\$ milhão	part. %	R\$ milhão	part. %
FNO Amazônia Rural	1.098,8	42,4	3.417,1	39,6

FNO Amazônia Empresarial	519,5	20,1	1.745,8	20,2
FNO Amazônia Infra	688,8	26,6	2.591,5	30,0
FNO Pronaf	279,1	10,8	863,8	10,0
FNO MPO	2,5	0,1	10,0	0,1
FNO Amazônia Fies	n.d.	n.d.	10,0	0,1
Total	2.588,7	100,0	8.638,2	100,0

Pretende-se aplicar R\$ 2,6 bilhões em infraestrutura por meio do FNO Amazônia Infra, com uso de Parceria Público-Privada (PPPs) nas áreas de saneamento, energia, portos e aeroportos, rodovias, ferrovias, hidrovias, entre outros. As operações nessa área envolvem normalmente empresas de grande porte e operações de valor elevado, a exemplo do que se viu em 2020. No Pará, os recursos chegam a R\$ 689 milhões.

Os programas denominados FNO Amazônia Rural e FNO Amazônia Empresarial, com previsão de R\$ 3,4 e R\$ 1,7 bilhões, parecem originar-se da cisão do programa Amazônia Sustentável que, conforme se vê na Tabela 6, atuou, em 2020, tanto em operações rurais, como não rurais. De qualquer modo, a denominação permanece genérica, dificultando a avaliação do destino dos recursos. Os recursos do Pará são de, na mesma ordem, R\$ 1,1 bilhão e R\$ 519 milhões.

A agricultura familiar via FNO Pronaf, por sua vez, tem R\$ 864 milhões previstos para 2021 (R\$ 279 milhões, no Pará). Aos programas FNO FIES e FNO MPO (microcrédito) prevê-se valores exíguos, tanto para a região, como para o Pará. Houve também algumas reestruturações em relação à Tabela 6 que dificultam a comparação entre os dados dos dois anos. O FNE MPE (micro e pequena empresa) e o FNO ABC Biodiversidade não aparecem explicitamente. O segundo foi absorvido pelo FNO Amazônia Rural, lembrando que recebeu um valor muito reduzido em 2020.

É interessante comentar as três linhas de financiamento ditas “verdes” que não aparecem explicitamente na Tabela 8. A FNO Rural Verde está dentro da FNO Amazônia Rural, enquanto a FNO Empresarial Verde é abrangida pela FNO Amazônia Empresarial. Existe ainda, no FNO Amazônia Infra, a linha FNO Infraestrutura Verde.

Essas três linhas recebem a palavra “verde” na denominação para reforçar a preocupação ambiental que direciona a liberação de recursos. De fato, é possível verificar isso nas páginas dedicadas a essas linhas no texto da programação financeira do FNO para 2021 (BASA 2021b, pp. 32-7; 45-50; 63-5).

No caso do FNO Rural Verde, estão entre os empreendimentos apoiados, no âmbito da Agricultura de Baixo Carbono:

- a. recuperação de pastagens degradadas;

- b. sistemas orgânicos de produção agropecuária;
- c. implantação manutenção e melhoramento de sistemas de plantio direto “na palha”;
- d. implantação manutenção e melhoramento de Sistemas de Integração Lavoura-Pecuária, Lavoura-Floresta, Pecuária-Floresta ou Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e de Sistemas Agroflorestais (SAFs);
- e. implantação, manutenção e melhoramento do manejo de florestas comerciais, inclusive aquelas destinadas ao uso industrial ou à produção de carvão vegetal;
- f. adequação ou regularização das propriedades rurais frente à legislação ambiental, inclusive recuperação da reserva legal, de áreas de preservação permanente, recuperação de áreas degradadas e implantação e melhoramento de planos de manejo florestal sustentável;
- g. implantação, manutenção e melhoramento de sistemas de tratamento de dejetos e resíduos oriundos da produção animal para a geração de energia e compostagem;
- h. implantação, melhoramento e manutenção de plantio racional de dendê em áreas produtivas alteradas;
- i. uso da fixação biológica do nitrogênio; e
- j. implantação, melhoramento e manutenção de plantações de açaí, cacau, seringueira e demais culturas permanentes.

Nesse FNO Rural Verde são aceitos também empreendimentos no âmbito da biodiversidade, ciência, tecnologia e inovação, obras ecológicas e geração de energia e transportes verdes.

O FNO Empresarial Verde vai na mesma linha do FNO Rural Verde, mas não cabe descrever todos os objetivos para os fins deste Relatório. O mesmo vale para o FNO Infraestrutura Verde. As páginas que tratam desses programas foram indicadas acima. Vale apenas destacar o objetivo mais geral de ambos, dada sua aderência ao que vem sendo discutido em nível mundial, inclusive na 26ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP26). O FNO Empresarial Verde, por exemplo, foi criado “com o propósito de fomentar projetos que emitam menos gases de efeito estufa, sejam menos poluentes e que incorporem soluções baseadas na natureza” (BASA, 2021b, p. 45).

O documento com a programação financeira do FNO para 2021 reforça a preocupação com a questão ambiental quando associa cada um dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável com os respectivos programas do FNO (BASA, 2021b, pp. 68-9).

Registra-se ainda que, na política de utilização do FNO, há várias hipóteses que levam à reprovação da operação durante a análise do projeto. Destaque-se a seguinte: “atividades, empreendimentos, planos ou projetos e/ou bem a financiar que não se encontrem em consonância com a preservação do meio ambiente, observados a legislação vigente, o disposto no Plano Amazônia Sustentável (PAS) e no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), os princípios do Fundo e as políticas ambientais do Banco da Amazônia” (BASA, 2021b, p. 25).

Em que pesem afirmações, diretrizes e linhas de financiamento com claros objetivos ambientais, vale aqui também o que já foi dito em relação aos recursos do FNE. É

preciso que programas como os acima descritos passem a ter mais expressão na atuação dos Fundos Constitucionais. Os números disponíveis, expressos na Tabela 8, não explicitam os recursos do FNO previstos para essas linhas em 2021. Na Tabela 6, relativa a 2020, aparece apenas valores pouco expressivos para a Agricultura de Baixo Carbono e Floresta, que pode ser o atual FNO Rural Verde.

Ademais, além da maior participação desses programas na mobilização de recursos, critérios que levem em conta os impactos ambientais devem ser empregados em cada uma das operações financiadas em qualquer programa, seja durante a fase de análise e aprovação do financiamento, seja posteriormente, durante a execução do projeto ou atividade, ainda mais considerando-se o peso do setor rural, a pecuária em particular, no total de recursos mobilizados pelo FNO.

A exemplo do que se fez no caso do FNE com a solicitação de informações para o BNB, adotou-se o mesmo procedimento em relação ao FNO, encaminhando questionamentos ao BASA, inclusive em relação ao canal utilizado. As perguntas e respostas encontram-se no Anexo IV deste trabalho.

3.

Os Fundos de Desenvolvimento Regional da Amazônia e do Nordeste

Além dos Fundos Constitucionais, existem os Fundos de Desenvolvimento Regional: Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). Os recursos desses fundos financiam, em condições facilitadas, os “investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos, com grande impacto nas atividades das respectivas áreas de atuação”¹⁶.

A inserção institucional desses fundos é similar a dos Fundos Constitucionais, com papel central do Ministério de Desenvolvimento Regional, das superintendências de desenvolvimento, Sudam, Sudene e Sudeco, e dos bancos operadores, BNB, BASA e Banco do Brasil, levando-se em conta ainda a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e os planos regionais de desenvolvimento. O Maranhão também está incluso na área de atuação do FDA, a oeste do meridiano 44°.

Uma diferença importante entre os Fundos Constitucionais e os Fundos de Desenvolvimento é a fonte de recursos. Esses últimos dependem, em grande medida, de dotações orçamentárias da União deliberadas anualmente, enquanto os Fundos Constitucionais contam com a vinculação automática de parte da receita federal. Assim, os montantes destinados a operações são bem menores e instáveis nos Fundos de Desenvolvimento.

Em relação ao FDNE, o Relatório de Gestão relativo a 2020 preparado pela Sudene (MDR, 2021) reporta disponibilidade de R\$ 4,15 bilhões ao término do ano, provenientes de R\$ R\$ 2,74 bilhões transferidos pela União e de R\$ 1,74 bilhão comprometidos em

¹⁶ Essa atribuição está disposta no art. 3° da Medida Provisória nº 2.157-5, de 2001, que cria o FDA, e no art. 3° da Medida Provisória nº 2.156-5, de 2001, que cria o FDNE.

operações já contratadas, deduzidos de R\$ 327,6 milhões liberados no transcurso de 2020.

Vale observar que os R\$ 2,74 bilhões transferidos pela União incluem as amortizações e os juros com operações feitas pelo fundo e o retorno da aplicação das suas disponibilidades, pois esses valores transitam pelo orçamento federal. Contudo, a consulta a esse orçamento permite ver que foram transferidos efetivamente (pago e restos a pagar pagos) apenas R\$ 334,2 milhões em 2020, tendo sido boa parte do restante inscrito em restos a pagar.

Um aspecto interessante sobre o FDNE é que a página eletrônica do Governo Federal informa as empresas contempladas com as liberações de recursos ano a ano, de 2008 a novembro de 2021, perfazendo um total de R\$ 8,4 bilhões¹⁷. Não se discrimina o estado onde se localiza o empreendimento, de modo que essa informação precisa ser obtida caso a caso. Em 2020, foram liberados R\$ 327,6 milhões para duas empresas: R\$ 140,7 milhões para a Vila Piauí 1 e 2 Empreendimento e Participações S.A.; e R\$ 186,9 milhões para a Ventos de São Fernando IV Energia S.A.; ambas situadas no Rio Grande do Norte.

Em 2021, faltando apenas os registros de dezembro, as liberações somaram R\$ 530,9 milhões para cinco empresas distintas: R\$ 186 milhões para a Vila Espírito Santo II Empreendimento e Participações S.A.; R\$ 175,7 milhões para a Eólica Canudos II SPE S.A.; R\$ 74,5 milhões para a BRK Ambiental Região do Município de Recife/Goiania SPE S.A.; R\$ 53 milhões para Vila Alagoas II Empreendimento e Participações S.A.; e R\$ 41,7 milhões para Ventos de São Fernando IV Energia S.A.

Todos esses empreendimentos são relativos à energia eólica, à exceção da operação com a BRK Ambiental que se refere a saneamento básico. Alguns números relativos a anos anteriores, no entanto, mostram que o fundo já apoiou atividades bem distintas. Chamam a atenção os R\$ 3 bilhões liberados à Transnordestina S.A, de 2010 a 2014. No relatório de gestão de 2020 do FDNE, comenta-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) suspendeu a liberação de recursos para a ferrovia no início de 2017 e que parte do R\$ 1,74 bilhão a liberar comentados acima se refere a essa obra. Também foram liberados R\$ 2 bilhões para a Fiat Chrysler Automóveis Brasil Ltda, de 2013 a 2016. A soma dos valores liberados para essas duas empresas representa 60% do total de R\$ 8,4 bilhões desembolsados pelo fundo desde 2008.

Quanto ao FDA, há um relatório de gestão feito pelo BASA (BASA, 2021c) e outro feito pelo Banco do Brasil (BANCO do Brasil, 2021), ambos relativos a 2020. O primeiro é bastante amplo, mas, a julgar pelas empresas envolvidas, não engloba o segundo.

O relatório do BASA não reporta o envio de recursos pela União em 2020, mas, em consulta ao orçamento federal, encontra-se a transferência de R\$ 364,5 milhões ao FDA. De acordo com demonstrações financeiras, o ativo do FDA terminou 2020 em R\$ 4,7

¹⁷ Ver as empresas contempladas em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/fdne/projetos>.

bilhões, sendo R\$ 3,9 bilhões registrados como debêntures, aparentemente o modo como são feitas as operações de financiamento, e R\$ 800 milhões em disponibilidades.

O relatório informa também a composição do saldo dos valores liberados ao longo dos anos (não especificado) por estado, atividade e empresa, em um total de R\$ 3,3 bilhões. Em relação aos estados, R\$ 1,1 bilhão foi destinado a Rondônia, seguido do Pará, com R\$ 633,9 milhões. O Maranhão recebeu R\$ 334 milhões. Quanto à natureza das atividades em 2020 e 2021, predomina largamente energia, assim como se viu no FDNE. Foram R\$ 1,5 bilhão para transmissão, R\$ 1 bilhão para hidrelétrica e R\$ 548,8 milhões para termelétrica. O restante se dividiu em transporte (R\$ 124,5 milhões), siderurgia (R\$ 31,4 milhões) e curtume (R\$ 17,4 milhões).

Em termos de composição por empresa, valem alguns destaques. Do total das termelétricas, R\$ 334 milhões foram para a Geradora de Energia do Norte S.A., no Maranhão, e o restante para dois empreendimentos no Amazonas. Quanto às linhas de transmissão, foram quatro empresas com recursos liberados, sendo R\$ 602,4 milhões para a Linhas de Xingu Transmissora de Energia S.A., no Pará, e R\$ 569,6 milhões para a Linhas de Macapá Transmissora de Energia S.A., no Amapá.

Vale ressaltar também problemas de inadimplência com empresas, com atrasados de R\$ 329,4 milhões: cerca de 1/3 do saldo devedor total de R\$ 1,1 bilhão junto aos inadimplentes. São três empresas, entre as quais a Odebrecht, com uma usina hidrelétrica em Rondônia, em parceria com a Andrade Gutierrez, com atrasos de R\$ 105,9 milhões desde 2019, em um saldo devedor de R\$ 564,9 milhões. As outras duas empresas são a Usina Elétrica de Nhandu, no Mato Grosso, e a Eletrogoes S.A., também em Rondônia, ambas usinas hidrelétricas.

O relatório de gestão apresentado pelo Banco do Brasil, por sua vez, só registra um saldo de operações de R\$ 627 milhões com a Equatorial Energia S.A, dos quais R\$ 364,5 milhões foram liberados em 2020. São, na verdade, duas sociedades de propósitos específicos, cada qual relativa a uma linha de transmissão de energia, ambas no Pará.

Enfim, vê-se que os recursos dos Fundos de Desenvolvimento foram destinados em 2020 em grande parte ao setor elétrico, e, no caso do FDNE, também em 2021. No FDA, predominou a transmissão de energia, principalmente no Pará, mas também geração e distribuição. Quanto ao FDNE, os recursos foram dirigidos principalmente para a geração, especialmente eólica. Vale o registro também de problemas na conclusão dos contratos de certas empresas, a exemplo a Transnordestina e a Odebrecht, com recursos do FDNE e do FDA, respectivamente.

4.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

I. SOBRE O BNDES

O BNDES é uma empresa pública do Governo Federal destinada a financiar os investimentos produtivos em todos os setores da economia brasileira, em condições favorecidas relativamente ao disponível no mercado. Tem entre suas prioridades os desenvolvimentos socioambiental e regional. Ademais, concede tratamento preferencial para empresas de menor porte.

O financiamento é seu principal instrumento de ação, mas atua também por meio de participação em empresas, serviços de estruturação de projetos e prestação de garantias e desenvolvimento de fundos de investimento que canalizam recursos para infraestrutura e empresas de menor porte. O Banco tem também tomado um conjunto de iniciativas nos últimos anos que denotam sua preocupação com a questão ambiental.

Assim, o BNDES é com certeza uma fonte potencial de apoio para a implantação de atividades da bioeconomia, pois o tamanho dos recursos que mobiliza o torna um dos maiores bancos de desenvolvimento do planeta. Ademais, a estruturação de projetos e a concessão de garantia são potencialmente interessantes, uma vez que as atividades de Bioeconomia envolvem, muitas vezes, pequenos empreendedores com pouca experiência e sem histórico de crédito para possibilitar a aferição de risco.

O BNDES tem sede no Rio de Janeiro, mas as linhas de crédito podem ser acessadas por meio de mais de 60 agentes credenciados pelo país, entre bancos comerciais privados e públicos, bancos de cooperativa, bancos de desenvolvimento regionais e agências de fomento. Essas são as chamadas operações indiretas. Operações mais complexas, de valor muito elevado, devem ser feitas diretamente com o BNDES e corresponderam a cerca de 2/3 do total em 2020.

Na sequência, busca-se estruturar a exposição e as informações disponíveis de modo similar ao que se fez no caso dos Fundos Constitucionais. Assim, a primeira parte trata do tamanho potencial de recursos do BNDES, enquanto a seguinte mostra os números relativos a 2020. Entretanto, a parte final não trata da programação para 2021, pois o BNDES não disponibiliza documento com esse conteúdo. Em seu lugar, desenvolver-se-á discussão acerca de algumas iniciativas do BNDES relativas ao enfrentamento da mudança climática.

II. QUAL O TAMANHO POTENCIAL DE RECURSOS DO BNDES?

A exemplo dos Fundos Constitucionais, o BNDES conta com uma fonte certa, estável e relevante de recursos com previsão na Constituição Federal. De acordo com o § 1º do art. 239 (BRASIL, 1988), destina-se ao BNDES 28% da arrecadação do PIS e do Pasep, ambos tributos federais.

Na verdade, esses recursos vão para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) da União que, por sua vez, empresta ao BNDES, mediante remuneração paga semestralmente com base na Taxa de Longo Prazo (TLP). Contudo, em que pese ser um tipo de empréstimo, não há prazo definido para a devolução desses recursos. Em 2020, dada a arrecadação de R\$ 61,2 bilhões das contribuições PIS e Pasep, foram transferidos ao BNDES R\$ 17,3 bilhões. Vale lembrar que, no mesmo ano, as transferências aos Fundos Constitucionais chegaram a R\$ 13 bilhões.

É preciso destacar, no entanto, que, do mesmo modo que os Fundos Constitucionais, os recursos mobilizados pelo BNDES vão muito além das transferências anuais via FAT. A cada ano, o banco conta também com as disponibilidades, além da amortização de parte do saldo das operações de crédito concedidas nos anos anteriores.

O BNDES apresenta ainda uma diferença importante em relação aos Fundos Constitucionais, que eleva ainda mais os recursos à sua disposição. Trata-se de outras fontes de captação de recursos, inclusive junto ao mercado interno e internacional, mediante emissão de debêntures ou operações de crédito. Ademais, além dos recursos do FAT, o Tesouro Nacional pode oferecer crédito ao BNDES, para que esse conceda financiamento de acordo com certas orientações. Essa prática foi utilizada intensamente no período 2009-2014.

Em vista das fontes de recursos disponíveis, os desembolsos realizados pelo BNDES em 2020 chegaram a R\$ 64,9 bilhões, bem maior que os R\$ 17,2 bilhões transferidos pelo FAT. Contudo, aquele montante corresponde apenas aos desembolsos com novas operações de crédito realizadas no referido ano. O saldo acumulado de operações de crédito do BNDES é muito superior, além das disponibilidades prontamente utilizáveis em novas operações. Ao término de 2020, o saldo das operações de crédito estava em R\$ 446,9 bilhões, enquanto as disponibilidades eram de R\$ 97,1 bilhões. Além disso, o BNDES tinha R\$ 188,5 bilhões basicamente em ações e títulos públicos. O total do ativo do BNDES era de R\$ 778,3 bilhões¹⁸.

¹⁸ Esses números dos saldos acumulados podem ser vistos no Balanço Patrimonial do Sistema BNDES e correspondem ao consolidado. Vale dizer, incluem BNDES, FINAME e BNDESPAR. Entretanto, a fonte dessas informações é uma apresentação de março de 2021, feita aos investidores, slides 51 e 52, disponível em:

<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/0a296115-dd7d-454b-ba26-369893ae3f0c/945d8c55-428a-bcde-bbe2-4630487a2bf5?origin=2>.

A soma desses dois últimos números corresponde ao potencial de recursos a serem disponibilizados pelo BNDES ao longo dos anos e canalizados para atividades que se mostram prioritárias e/ou viáveis, incluindo-se aí as atividades de bioeconomia.

Esse gigantesco montante foi possível por conta da capacidade de mobilização de recursos de acordo com as fontes indicadas acima. No fim de 2020, o saldo dos recursos vindos do FAT era de R\$ 315 bilhões, enquanto os créditos concedidos pelo Tesouro Nacional estavam em R\$ 195,3 bilhões. Havia ainda outras fontes variadas, inclusive R\$ 35,4 bilhões do exterior. A soma dos passivos resultou em R\$ 665,3 bilhões, que, deduzidos do total do ativo de R\$ 778,3 bilhões, levou o patrimônio líquido do BNDES a R\$ 113 bilhões em 2020.

III. OS NÚMEROS RELATIVOS A 2020

Conforme visto, o BNDES desembolsou R\$ 64,9 bilhões em novas operações de crédito em 2020 (BNDES, 2021a)¹⁹. O FNE e o FNO, somados, contrataram R\$ 36,3 bilhões no mesmo ano, embora se destinem a determinada região do país, enquanto o BNDES atua em todo o território nacional. Assim, dos R\$ 64,9 bilhões, R\$ 3,1 bilhões foram dirigidos à região Norte e R\$ 6,8 bilhões ao Nordeste. Especificamente para o Pará e o Maranhão foram R\$ 1,5 bilhão e R\$ 875 milhões, respectivamente.

Os R\$ 64,9 bilhões foram concedidos por meio de 223,8 mil operações, sendo apenas cerca de mil realizadas diretamente com o BNDES, em geral as de maior valor. As operações envolveram 133,8 mil clientes, sendo 57,8 mil novos clientes.

Esse número de operações se reflete na composição dos desembolsos com base no porte da empresa. Do total de R\$ 64,9 bilhões em desembolsos, R\$ 17,2 bilhões foram destinados às micro e pequenas empresas e R\$ 16,9 bilhões para as empresas de porte médio. As micro e pequenas empresas têm receita anual de até R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões, respectivamente, enquanto a empresa média fatura anualmente até R\$ 300 milhões.

Conforme visto, a existência de garantias é de fundamental importância para viabilizar o crédito de empresas de menor porte, muitas vezes com poucos anos de funcionamento e falta de histórico no mercado financeiro. O BNDES tem realizado operações com as garantias oferecidas pelo Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), cujos recursos provêm da União, destinado a complementar a garantia de empresas de menor porte, o que permite o acesso ao crédito em condições mais favoráveis. O BNDES pretende também desenvolver Fundos de Investimento em Direito Creditório (FIDC),

¹⁹ Esta fonte se refere às Notas para Imprensa do BNDES, em que estão os dados sobre o tamanho e a composição dos desembolsos do BNDES utilizados aqui. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho>.

destinados a captar recursos junto a investidores para as empresas de menor porte, com a securitização das vendas financiadas feitas por essas empresas.

Existem quatro produtos principais oferecidos pelo BNDES. O mais importante é o BNDES Finem, com R\$ 24,9 bilhões do total de R\$ 64,9 bilhões, seguido por: BNDES Finame, R\$ 16,5 bilhões; BNDES Automático, R\$ 15,6 bilhões; e BNDES Exim, R\$ 5,9 bilhões.

As micro, pequenas e médias empresas da agropecuária e do comércio e serviços recorrem bastante ao Automático e ao Finame. Este último financia a aquisição ou a fabricação de máquinas e equipamentos, por meio de rede credenciada. Como consta no site do BNDES, entre as opções há o BNDES Finame – Baixo Carbono voltado para “sistemas de geração de energia solar e eólica, aquecedores solares, ônibus e caminhões elétricos, híbridos e movidos exclusivamente a biocombustível e demais máquinas e equipamentos com maiores índices de eficiência energética ou que contribuem para redução da emissão de gases de efeito estufa”²⁰.

Já as grandes empresas recorrem mais ao Finem, com operações de no mínimo R\$ 20 milhões e custo favorecido em função das prioridades estabelecidas, inclusive no que concerne ao meio ambiente²¹.

A exemplo das informações sobre os Fundos Constitucionais disponibilizadas anteriormente, cabe avaliar a composição dos R\$ 64,9 bilhões desembolsados pelo BNDES em 2020, por setor de atividade. É o que mostra a Tabela 9.

Tabela 9 - Desembolsos com operações de crédito do BNDES – 2020

Fonte: BNDES (2021a).

	R\$ milhões	part. %
Agropecuária	16.620	25,6
Indústria	13.263	20,4
Extrativa	590	0,9
Alimento e bebida	1.463	2,3
Têxtil e vestuário	418	0,6
Celulose e papel	1.144	1,8
Química e petroquímica	1.391	2,1
Metalurgia e produtos	454	0,7
Mecânica	706	1,1

²⁰ Disponível em

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finame-baixo-carbono>. Sobre o Finame e seus diferentes tipos ver: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finame-todos>.

²¹ Sobre o BNDES Finem ver:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/bndes-finem>.

Material de transporte	5.953	9,2
Outras	1.144	1,8
Infraestrutura	24.765	38,1
Energia elétrica	14.821	22,8
Construção	373	0,6
Transporte rodoviário	4.391	6,8
Transporte ferroviário	1.470	2,3
Outros transportes	575	0,9
Atv. aux. Transportes	1.253	1,9
Serviço utilidade pública	1.741	2,7
Telecomunicações	134	0,2
Outros	8	0,0
Comércio e serviços	10.274	15,8
Total	64.921	100,0

Conforme se pode ver, 25,6% do total foi destinado à agropecuária. Chama a atenção nas estatísticas do BNDES que esse setor não é discriminado em subsetores, nem quando os dados são apresentados em menor nível de desagregação. Já indústria, infraestrutura e comércio e serviços são contemplados com 20,4%, 38,1% e 15,8% do total desembolsado em 2020, respectivamente.

Vale comparar essa composição com a dos Fundos Constitucionais, compilados nas Tabelas 1 a 4 e 6, levando-se em conta ainda o peso dos setores no PIB do país. A importância da indústria e da infraestrutura nos desembolsos do BNDES é mais relevante do que se observa nos fundos. Já a importância da agropecuária e do comércio e serviços é maior nos fundos do que no BNDES. Essas diferenças se devem ao fato de o BNDES atender também às regiões Sul e Sudeste, onde o peso da indústria é mais significativo.

Quando se considera somente as empresas de menor porte, a participação da agropecuária no total dos desembolsos do BNDES sobe bastante, de 25,6% para 46,5%, assim como no comércio e serviços, com percentuais de 15,8% e 23,2% do total, respectivamente. Já quanto à indústria e à infraestrutura, as respectivas participações caem de 20,4% para 8,4% e de 38,1% para 21,8%, nessa ordem.

Desagregando-se um pouco mais a composição setorial, a participação da indústria extrativa, em que se situa a mineração, é de apenas 0,9% do total de desembolsos do BNDES. O banco aprovou financiamento de até R\$ 750 milhões para uma unidade de exploração e beneficiamento de minérios, no município de Aripuanã, Mato Grosso. A operação aparecerá nos desembolsos de 2021 em diante. Há sempre o risco de dano ambiental nesses casos, embora se afirme que o projeto contenha investimentos nas áreas social e ambiental.

É difícil avaliar esses impactos sem informações mais desagregadas sobre o tipo de empreendimento que está sendo financiado nessas áreas contempladas com muitos recursos, como energia elétrica e transportes.

Alguns subsetores podem desencadear impacto ambiental mais relevante, a exemplo de química e petroquímica, metalurgia e celulose e papel. Esses subsetores receberam R\$ 3 bilhões do BNDES em 2020. Já na infraestrutura, a energia elétrica foi contemplada com R\$ 14,8 bilhões, enquanto as rodovias tiveram 4,4 bilhões, 22,8% e 6,8%, respectivamente, do total liberado. São atividades que, potencialmente, podem causar prejuízos ao meio ambiente.

Duas atividades apoiadas pelo BNDES que podem gerar efeitos benéficos são o saneamento básico e a geração de fontes alternativas de energia. No saneamento, em 2020, concluiu-se as obras em Cuiabá, Mato Grosso, e Machadinho do Norte, na Bahia, e foi aprovado o financiamento de obra em Manaus. Em energia eólica, foram contemplados dois complexos no Rio Grande do Norte, com nove parques, além do apoio à geração de energia com uso de biocombustíveis a partir do bagaço de cana-de-açúcar e de resíduos do setor sucroalcooleiro, em São Paulo, Goiás e Paraná.

O BNDES também desenvolve fundos de infraestrutura, destinados a captar recursos por meio de emissão de debêntures junto aos investidores. Um deles, o Fundo de Investimento em Direitos Creditórios – Vinci Energia Sustentável, realizou, em 2020, 14 operações de infraestrutura, principalmente para segmentos de alto impacto ambiental, como saneamento, energia eólica e solar. Não foram fornecidas informações sobre valores.

A página eletrônica do BNDES disponibiliza uma consulta a operações do banco, em que se encontra uma planilha com os 50 maiores tomadores em vários períodos distintos²². Parece ser a única que informa a pessoa jurídica na referida página. Essa planilha consta como Anexo III ao término deste texto, mas cabe antecipar algumas informações nela contidas.

Esses tomadores receberam do BNDES de R\$ 267,7 milhões a R\$ 5 bilhões no biênio 2019-2020, último período disponível. Esse último valor se refere a Yabora Indústria Aeronáutica S.A. Segue na Tabela 10 apenas a lista das liberações bilionárias.

Tabela 10 – Maiores tomadoras de recursos do BNDES - 2019/20 - R\$ milhões

Fonte: BNDES, 2022

YABORA INDÚSTRIA AERONÁUTICA S.A.	5.005
UTE GNA II GERAÇÃO DE ENERGIA S.A.	3.930
CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS PIRACICABA PANORAMA S.A.	3.000

²² Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/maiores-clientes>.

KLABIN S.A.	3.000
MANTIQUEIRA TRANSMISSORA DE ENERGIA SA	2.764
CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA – CCEE	2.654
MARLIM AZUL ENERGIA S.A.	2.060
COMPANHIA DE GÁS DE SÃO PAULO COMGAS	2.000
EMBRAER S.A.	1.897
CHIMARRÃO TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.	1.760
NOVO ESTADO TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.	1.710
COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ESTADO DA BAHIA COELBA	1.597
RGE SUL DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A.	1.486
GRALHA AZUL TRANSMISSÃO DE ENERGIA S.A.	1.481
COMPANHIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ	1.316
CONCESSIONÁRIA DAS RODOVIAS INTEGRADAS DO SUL S.A.	1.235
SUZANO S.A.	1.186
EQUATORIAL PIAUÍ DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A.	1.046
TOTAL	39.125

Vale reforçar que esses números se referem apenas aos anos indicados. Considerando-se todo o período, de 2004 a 2020, quatro empresas receberam acima de R\$ 20 bilhões. A maior tomadora foi a Petrobras, R\$ 62,4 bilhões, seguida de Embraer S.A., R\$ 51,3 bilhões, Norte Energia S.A., R\$ 23,4 bilhões, e Vale S.A., R\$ 23,3 bilhões. Suzano Papel e Celulose S. A. e Klabin S. A. estão entre as maiores, com R\$ 13,7 bilhões e R\$ 12 bilhões respectivamente.

Vistos os números levando-se em conta todo o território nacional, cabe analisar agora os números relativos ao Pará e ao Maranhão. Há também na página eletrônica do BNDES uma central de downloads que contém planilhas com informações mais desagregadas de diferentes tipos, inclusive a respeito dos desembolsos²³, embora não com o mesmo detalhamento registrado no caso do FNE. O emprego de filtros para busca no banco de dados permite separar as operações por estados, o que é feito nos casos do Pará e do Maranhão.

Isolando as informações, descobre-se que, em 2020, o BNDES desembolsou R\$ 1,5 bilhão no Pará, e R\$ 875 milhões no Maranhão. Em ambos os estados, existem grandes operações na área de infraestrutura, seguidas de algumas dezenas entre R\$ 1 e R\$ 10 milhões e centenas abaixo de R\$ 1 milhão.

No Maranhão, foram 1.225 operações ao longo de 2020. Entre as sete maiores, a partir de R\$ 17,5 milhões, cinco se referem à distribuição e transmissão de energia elétrica. As duas de distribuição são em São Luís, com valores de R\$ 90 milhões e R\$ 150

²³ Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>.

milhões. As duas de transmissão se estendem a vários municípios, com valores de R\$ 17,5 milhões e R\$ 19,2 milhões. Na quinta operação, não se especifica a que etapa da cadeia se refere, mas o empreendimento se localiza em Miranda do Norte, no valor de R\$ 20 milhões.

Outras duas grandes operações, de R\$ 38,9 milhões e R\$ 119,6 milhões, são do setor de comércio e serviços, sem especificação de municípios. A falta dessa informação, além da ausência da classificação por produto, como disponibilizada pelo BNB, torna a caracterização da operação muito genérica.

Na sequência, existem 99 operações com valor de R\$ 1 milhão a R\$ 10 milhões, basicamente nos setores de agropecuária e comércio e serviços, quase sempre com a especificação do município. As planilhas com todas as operações feitas pelo BNDES no Maranhão e no Pará em 2020 constam nos Anexos V e VI.

Em relação ao Pará, foram 1.590 operações em 2020. Três operações envolveram valores expressivos. A primeira, de R\$ 583 milhões, não especifica municípios e destinou-se à transmissão de energia elétrica. As outras duas, dirigidas à distribuição de energia elétrica, representam um valor de R\$ 220 milhões cada, em atividades localizadas em Belém.

Na sequência, há 125 operações com valor entre R\$ 1 milhão e R\$ 10 milhões, à exceção de uma com valor de R\$ 11,1 milhões. Grande parte delas está dirigida aos setores de comércio e serviços e agropecuária, além de algumas para transporte rodoviário, quase sempre com a especificação do município.

IV. AS INICIATIVAS DO BNDES NA ÁREA AMBIENTAL

O BNDES tem o Plano de Implementação da Política de Responsabilidade Social e Ambiental, executado pelo Comitê de Sustentabilidade Ambiental. O enquadramento dos desembolsos nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU é parte desse plano. Assim, a exemplo do que se viu no FNO, o BNDES também associa seus desembolsos aos 17 objetivos. Cada operação pode se enquadrar em mais de um objetivo. No Relatório Anual 2020 (BNDES, 2021b, p. 32), os objetivos 7, 8 e 9 foram associados a desembolsos de R\$ 15,6, R\$ 31,2 e R\$ 31,6 bilhões, respectivamente. O objetivo 7 se refere à “energia acessível e limpa”; o 8, ao “trabalho decente e crescimento econômico”; e o 9, à “indústria, inovação e infraestrutura”.

A página eletrônica do BNDES tem uma parte integralmente dedicada ao desenvolvimento sustentável, intitulada “Banco Nacional do Desenvolvimento Sustentável”, em que se afirma²⁴:

Nosso foco é integrar a agenda econômica, social e ambiental, para que o país possa atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), realizar a transição justa para uma economia neutra em carbono e alcançar prosperidade econômica. Isso se traduz em toda nossa forma de atuar, desde as políticas que regem nossas atividades, passando pelos nossos compromissos até chegar nos resultados dessa atuação em prol do desenvolvimento sustentável.

Assim, o BNDES tem também adotado um conjunto de iniciativas que podem significar novos modos de se financiar as atividades de Bioeconomia nos próximos anos, inclusive como experiência a ser seguida por outras instituições. É útil, portanto, comentar algumas dessas iniciativas, ainda que sinteticamente.

A primeira foram duas emissões de títulos do BNDES que seguiram os *Green Bond Principles* que prevêem critérios de seleção dos projetos a avaliação posterior mais rigorosa dos resultados, notadamente quanto ao impacto ambiental. A primeira emissão foi de US\$ 1 bilhão em *green bonds* no mercado internacional, em 2017, e a segunda foi de R\$ 1 bilhão em Letra Financeira Verde no mercado doméstico, em 2020²⁵.

Os recursos serviram para financiar projetos de geração de energia eólica e solar. O primeiro financiou oito projetos de geração de energia eólica que totalizaram 1.323 MW de capacidade instalada, o que corresponde a uma projeção de 421,6 mil toneladas de CO2 equivalente evitadas ao ano. O segundo financia o Complexo Eólico de Cutia e Bento Miguel (RN) e o Complexo Solar de Paracatu (MG), que ajudam a evitar o lançamento de 1,8 milhão de toneladas de gás carbônico ao longo da vida útil do projeto.

A segunda atuação é a gestão do Fundo da Amazônia pelo BNDES. Esse fundo foi criado em 2008 para captar doações destinadas a investimentos não reembolsáveis em prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, bem como na conservação e no uso sustentável das florestas do bioma amazônico.

As aprovações estão paralisadas em função de desentendimentos entre o governo brasileiro e os doadores. As liberações relativas aos contratos aprovados anteriormente

24 Link de acesso: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/desenvolvimento-sustentavel>.

25 Sobre as duas emissões, consultar: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/publicacoes/relatorios/relatorio-green-bonds> e https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/21261/1/BNDES_RELATORIO_LETRA_FINANCEIRA_2021.pdf.

continuaram. De acordo com o Relatório de Atividades do Fundo da Amazônia de 2020 (BNDES, 2021c), até esse ano, foram apoiados 102 projetos, entre os quais 17 situam-se no Pará e 36 são interestaduais. 27 projetos já foram concluídos. As doações chegaram a R\$ 3,5 bilhões desde o início do fundo até 2020, mas o apoio ainda estava em R\$ 1,8 bilhão. 93,8% das doações foram feitas pela Noruega.

A terceira atuação se refere ao Green Climate Fund (GCF). Criado em 2010 pelas Nações Unidas, esse fundo destina-se a financiar projetos em países em desenvolvimento, destinados à adaptação às mudanças climáticas e à mitigação dos seus efeitos. Em 2020, foram USD 99,5 milhões em projetos voltados ao Brasil²⁶.

O BNDES foi credenciado pelo Fundo em 2019, tornando-se uma das 24 instituições nessa condição no planeta. A análise leva em conta o atendimento a padrões internacionais de análise e monitoramento de projetos relacionados às mudanças climáticas. O credenciamento habilita o BNDES a acessar os recursos do fundo para financiar ou apoiar investimentos, por meio de ações, garantias, recursos não reembolsáveis ou empréstimos, e a elaborar estudos e projetos.

O BNDES e o Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola (FIDA) pretendem captar US\$ 202,5 milhões em 2022, em parte com recursos do GCF, para financiar o projeto “Semeando Resiliência Climática em Comunidades Rurais do Nordeste”. O objetivo desse projeto é aumentar a produtividade e melhorar a capacidade para enfrentar as mudanças climática por parte dos agricultores familiares no semiárido da região Nordeste. Pretende-se apoiar 250 mil famílias, em uma área de cerca de 84 mil hectares, restaurando ecossistemas degradados com potencial para a prestação de serviços ambientais. Estima-se mitigar mais de 11 milhões de toneladas de gás carbônico equivalente (tCO₂eq) em 20 anos.

A quarta atuação diz respeito ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, criado por lei em 2009 como um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima²⁷. O fundo está vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e objetiva financiar projetos, estudos e empreendimentos que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e possibilitem a adaptação aos efeitos da mudança do clima. Em 2020, foram executados R\$ 586,3 milhões em operação oficial de crédito pelo Fundo.

O fundo disponibiliza recursos nas modalidades reembolsável, administrados pelo BNDES, e não-reembolsável, operados pelo Ministério do Meio Ambiente. Um comitê gestor autoriza o financiamento de projetos e estudos, com base nas diretrizes e prioridades reavaliadas a cada dois anos.

²⁶ Conferir relatório do fundo em:

https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-annual-results-report-2020_0.pdf

²⁷ O fundo foi criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e tem sua regulamentação definida pelo Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, alterado pelo Decreto nº 10.143, de 28 de novembro de 2019

O quinto modo de atuação corresponde ao lançamento pelo BNDES de quatro novos serviços, durante a 26ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança no Clima (COP26):

- A.** Floresta Viva: iniciativa que prevê a captação de R\$ 500 milhões do próprio BNDES e de 40 empresas (*matchfunding*) em sete anos, a serem destinados, sem reembolso, à restauração florestal de 16 a 33 mil hectares, capaz de absorver até 9 milhões de toneladas de CO₂.

- B.** Programa de Garantia a Crédito para Eficiência Energética (FGEnergia): destinado a micro e pequenas empresas, trata-se de um fundo garantidor para empréstimos voltados para projetos de eficiência energética. O aporte inicial de R\$ 40 milhões poderá resultar em empréstimos de até R\$ 330 milhões.

- C.** Projeto Carbono: destinado a estimular o desenvolvimento do mercado voluntário de carbono no Brasil, o BNDES atuará como *market maker*, comprando créditos certificados, e como *market place*, juntando comprador e vendedor.

- D.** Parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii): objetiva levantar R\$ 510 milhões junto a empresas, sendo R\$ 170 milhões do BNDES, destinados a financiar, sem reembolso, o desenvolvimento tecnológico em sete setores, entre os quais a bioeconomia, a economia circular e os novos combustíveis.

Enfim, é preciso reconhecer que o BNDES tem avançado em termos de iniciativas que podem oferecer novas opções de financiamento ao setor de Bioeconomia. Contudo, não há como não registrar também que, no atual estágio, mobilizam ainda parcela pouca expressiva do gigantesco montante de recursos geridos pelo banco. Ademais, com as informações disponíveis, não é possível saber ao certo em que medida utiliza critérios ambientais nas avaliações dos pedidos de créditos e, posteriormente, na verificação do emprego dos recursos.

Com o intuito de reduzir essa lacuna, o Anexo IV ao final deste trabalho, contém as perguntas e respostas feitas ao BNDES relativas ao emprego desses critérios, obtidas pelo mesmo canal utilizado nos questionamentos feitos ao BNB e BASA.

5.

Orçamento da União e os recursos para o meio ambiente

Com o intuito de verificar as dotações no orçamento da União no exercício de 2020, buscou-se avaliar algumas das funções orçamentárias potencialmente mais relacionadas com o meio ambiente. A mais óbvia, mas não única, é a função Gestão Ambiental²⁸, por meio da qual foram pagos, em 2020, considerando-se os restos a pagar de exercícios anteriores, R\$ 4,66 bilhões. Trata-se de um valor pequeno, equivalente a 0,35% do total de R\$ 1,3 trilhão das despesas não financeiras (primárias) da União, excluindo-se as despesas relativas ao enfrentamento da pandemia²⁹.

Os R\$ 4,66 bilhões foram executados basicamente no Ministério do Meio Ambiente (MMA), R\$ 1,8 bilhão, e no Desenvolvimento Regional (MDR), R\$ 2,2 bilhões, sendo o restante relativo a operações oficiais de crédito. Há que se considerar que, dos R\$ 4,66 bilhões, R\$ 2,1 bilhões se referem a despesas de pessoal e outras despesas correntes, principalmente do Ministério do Meio Ambiente. Essas despesas, por sua natureza, estão relacionadas ao pagamento dos servidores que atuam na área ambiental, bem como do custeio envolvido nessa atuação, como viagens, serviços de informática, mão de obra temporária etc.

Já os investimentos e as inversões financeiras³⁰ alcançaram R\$ 2 bilhões e R\$ 586,3 milhões, respectivamente, na execução do orçamento de 2020. Esse segundo montante,

²⁸ Existem diferentes modos de medir os gastos ambientais. Ver, por exemplo, IPEA (2017).

²⁹ Os números do orçamento da União foram retirados do Siga Brasil do Senado Federal. Disponível em:

<http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPaineISpecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137,2019>.

³⁰ Trata-se de Grupo de Natureza de Despesa voltado à aquisição de imóveis ou bens de capital em uso; à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades já

considerado operação oficial de crédito, refere-se aos valores transferidos ao já citado Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, administrado pelo BNDES. Destinam-se ao financiamento de projetos para mitigação e adaptação a mudanças do clima, por meio do programa do Governo Federal chamado Mudança do Clima.

Já os R\$ 2 bilhões foram destinados aos investimentos em várias obras, principalmente por meio do programa Recursos Hídricos, executado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. São obras de construção de sistema adutor, integração de bacia, barragem, canal etc.

Não fica muito evidente a razão pela qual as obras envolvendo recursos hídricos são classificadas na função Gestão Ambiental. Se esse item for desconsiderado, os investimentos na referida função praticamente desaparecem. Restariam as inversões financeiras do programa Mudança do Clima, mas principalmente o custeio e pessoal necessários à preservação, conservação, controle, fiscalização e normatização ambiental.

Já em outras funções, prevalecem investimentos em obras destinadas a melhorar a prestação de serviços públicos. Por meio das funções Saneamento e Urbanismo, por exemplo, foram executados R\$ 1,4 e R\$ 4,7 bilhões, respectivamente, no orçamento de 2020. No Saneamento, prevalecem drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento de água, enquanto no Urbanismo, os investimentos são pulverizados em pequenas obras com recursos originados de emendas parlamentares. Mais expressivas foram as despesas da função Transportes, R\$ 7,8 bilhões, predominantemente destinadas aos investimentos em aeroportos, ferrovias, portos, hidrovias e, principalmente, rodovias.

Algumas outras funções presentes no orçamento federal merecem comentários a mais em razão de possíveis impactos ambientais, embora não tenham qualquer objetivo explícito nesse sentido. A função Agricultura recebeu R\$ 17,4 bilhões em 2020, sendo R\$ 5,5 bilhões de despesa de pessoal. Retirando-se essa despesa, destacam-se o financiamento do café, R\$ 3,9 bilhões, e subvenções econômicas, R\$ 5,5 bilhões, classificadas como despesa corrente, sendo R\$ 2,3 bilhões na Agricultura Familiar (Pronaf)³¹. São principalmente subsídios concedidos por meio de operações em condições facilitadas de financiamento para investimento e custeio, bem como de refinanciamento, seguro e formação de estoques reguladores e sustentação de preços. Esse tema da subvenção será retomado adiante.

Assim, esses montantes financiam atividades agrícolas e, a despeito do título da função, também pecuária, secundariamente. Não se sabe ao certo qual a preocupação com

constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e à constituição ou ao aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/inversoes_financeiras

³¹ Os números relativos a subvenções econômicas foram obtidos a partir dos filtros função Agricultura e grupo natureza de outras despesas correntes. Ademais, somou-se apenas ações com a expressão “subvenção econômica” no título da ação.

critérios ambientais na liberação desses recursos nos órgãos envolvidos, notadamente Ministérios da Economia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Uma análise mais detalhada do Plano Safra 2021/22, anunciado em junho de 2021, pode ser útil, já que é por meio desse plano que se executa as ações do Governo Federal na agropecuária. Esse plano previu R\$ 251,2 bilhões em crédito rural, sendo R\$ 177,8 bilhões para custeio e R\$ 73,4 bilhões para investimento³².

Na divulgação do Plano Safra, não se dedica muito espaço aos efeitos ambientais do plano de modo geral³³. Há, sim, referência a programas específicos, notadamente o Programa para Redução de Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura, conhecido também como Programa ABC, que visa difundir tecnologias que mitigam a emissão de gases de efeito estufa na produção agropecuária, além de promover a adaptação às mudanças climáticas. São R\$ 5 bilhões destinados para investimento nas unidades de produção de bioinsumos e biofertilizantes e sistema de geração de energia renovável.

A questão do efeito do Plano Safra para o meio ambiente de forma mais geral é tratada em outro documento, divulgado pelo próprio MAPA, intitulado *A Contribuição do Plano Safra para o Fortalecimento de Sistemas Produtivos Ambientalmente Sustentáveis* (MAPA, 2020). De acordo com o texto, no Plano Safra, além do Programa ABC, existem outras linhas que geram

o aumento da produtividade (efeito poupa-terra), a redução da emissão de gases de efeito estufa, a prevenção e recuperação de perdas na produção agropecuária, a racionalização do uso dos recursos naturais e de insumos, a recuperação e conservação dos solos, a melhoria da qualidade e sanidade da produção agropecuária, o tratamento de dejetos e resíduos da agricultura, o reflorestamento, a recomposição de áreas de vegetação nativa, a geração de energia limpa nas propriedades, dentre outros.

A Tabela 11 mostra os programas disponíveis que foram avaliados como ambientalmente sustentáveis, com os respectivos valores despendidos nos Planos Safra 2017/18, 2018/19 e 2019/20. Os programas estão separados em: de Apoio à Agricultura de Baixa Emissão de Carbono; de Apoio às Práticas Sustentáveis; e os outros programas ambientalmente sustentáveis, custeio e investimento. Programas podem estar em mais de um grupo ao conterem linhas com objetivos distintos.

Tabela 11 – Programas do Plano Safra avaliados como ambientalmente sustentáveis – R\$ milhões

Fonte: MAPA, 2020.

³² O montante total de recursos do Plano Safra é oriundo de diferentes fontes, entre recursos controlados e não controlados, incluindo poupança rural, fundos constitucionais, BNDES e letras de crédito do agronegócio (LCA).

³³ Ver a respeito do Plano Safra 2021/22: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2021-2022>.

* Bioeconomia, Floresta e Agroecologia.

** Inovagro, Moderinfra, Moderagro, Pronaf semiárido e Funcafé Recuperação de cafezais danificados.

*** Moderagro Recuperação de Solos, PCA Moderinfra e Inovagro.

**** Inovagro e Moderagro.

	2017/18	2018/19	2019/20
Apoio à agricultura de baixa emissão de carbono			
Programas ABC	1.548	1.614	2.065
Pronaf*	90	193	236
Subtotal	1.638	1.807	2.301
Apoio às práticas sustentáveis			
Moderfrota	7.588	8.571	5.899
Outros**	2.798	2.759	3.542
Subtotal	10.385	11.330	9.442
Outras operações ambientalmente sustentáveis – investimento			
Programas ABC	1.210	1.191	2.661
Moderfrota	5.714	7.076	9.350
Outros***	3.398	3.683	4.257
Subtotal	10.322	11.950	16.269
Outras operações ambientalmente sustentáveis – custeio			
Programas ABC	33.683	37.724	40.464
Outros****	9	2	0
Subtotal	33.691	37.726	40.464
Total geral	56.037	62.813	68.475

Conforme se pode ver, no quesito Baixa Emissão de Carbono, foram liberados R\$ 2,3 bilhões na safra 2019/20, em recursos relativos a programas que, de acordo com o MAPA, foram considerados ambientalmente sustentáveis em razão do apoio à agricultura de baixa emissão de carbono. O Programa ABC teve larga predominância no montante total liberado, com R\$ 2,1 bilhões. Dentro desse programa, predominaram os subprogramas Plantio Direto e Recuperação de Pastagens.

Quanto à adoção de práticas sustentáveis, foram R\$ 9,4 bilhões liberados em 2019/20, sendo R\$ 5,9 bilhões do Moderfrota, que financia a aquisição de tratores, colheitadeiras

e outros equipamentos agrícolas. Houve redução frente aos valores observados nas duas safras anteriores.

Já em relação a outras operações avaliadas como ambientalmente sustentáveis, separa-se investimentos e custeio. No primeiro caso, prevaleceu novamente o Moderfrota, seguido pelo Programa ABC. Foram R\$ 16,3 bilhões liberados em 2019/20, sendo R\$ 9,4 bilhões do Moderfrota. No caso do custeio, prevaleceu amplamente o Programa ABC, no total de R\$ 40,5 bilhões liberados basicamente para o subprograma Plantio Direto.

O total resultou em R\$ 68,5 bilhões, frente aos R\$ 225,6 bilhões previstos no Plano Safra 2019/20. Contudo, trata-se de uma metodologia de avaliação muito preliminar das operações de crédito agrícola do Governo Federal com supostos efeitos ambientais positivos.

Ademais, duas informações contidas na Tabela 11 chamam a atenção. Quanto à primeira, dos R\$ 68,5 bilhões, cerca de R\$ 40 bilhões se referem ao financiamento do custeio do subprograma Plantio Direto, dentro do Programa ABC. Quanto à segunda, o Moderfrota aparece por duas vezes, em um total liberado de cerca de R\$ 15,3 bilhões.

A justificativa nesse último caso parece estar relacionada ao aumento de produtividade advindo do uso de equipamentos mais eficientes, o que reduziria a emissão de gases de efeito estufa. Tal entendimento é controverso. A compreensão das conexões entre programas do crédito agrícola e meio ambiente requer mais pesquisas.

6.

Orçamento do Governo do Pará

O total de despesas liquidadas do Governo do Pará chegou a R\$ 28,6 bilhões no orçamento de 2020, sendo R\$ 2,3 bilhões em investimentos e R\$ 463,2 milhões em inversões financeiras. Os investimentos são dirigidos aos setores de atuação tradicional dos estados, como saúde, educação, segurança, transporte e saneamento.

Sob a perspectiva das funções orçamentárias, apenas R\$ 106 milhões se referem à função Gestão Ambiental, 0,37% do total³⁴. Vale observar que se trata de um percentual similar ao observado na esfera federal, mas, também como se viu na União, não necessariamente a atuação pública relevante em termos de impacto ambiental se restringe à referida função. Outras funções dignas de registro e respectivas despesas liquidadas são: Saneamento, R\$ 114,5 milhões, e Agricultura, R\$ 242,8 milhões. A título de comparação, a função Transportes teve como despesa liquidada o montante de R\$ 819,9 milhões, especialmente alocada em transporte rodoviário, com R\$ 627,7 milhões.

Curioso observar ainda que a dotação prevista para a Gestão Ambiental no orçamento de 2020 era de R\$ 212,6 milhões, exatamente o dobro dos R\$ 106 milhões executados. A baixa execução se reproduz nas várias subfunções, como Preservação e Conservação Ambiental, Controle Ambiental, Recuperação de Áreas Degradadas e Recursos Hídricos. Talvez tal fato se repita no orçamento de 2021, ainda que em menor medida, pois as dotações na função são de R\$ 172,3 milhões, e a liquidação encontra-se em R\$ 100 milhões até outubro.

Outra composição da despesa com informação disponível é a que leva em conta os poderes e órgãos. Nesse caso, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMA) recebeu R\$ 58 milhões; o Fundo Estadual de Meio Ambiente, R\$ 18,1 milhões; o Fundo Amazônia, R\$ 2,2 milhões; o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade, R\$ 17,6 milhões; o Fundo Estadual de Desenvolvimento

³⁴ Os dados relativos ao orçamento foram retirados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREE) do 6º bimestre de 2020 (GOVERNO do Estado do Pará, 2021). Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/bimestrais/2020/nov-dez/RREO_6_BIMESTRE_2020_COMPLETO1.pdf.

Florestal (Fundeflor), R\$ 3,8 milhões; e o Fundo de Compensação Ambiental do Estado do Pará, R\$ 6,2 milhões.

Os valores acima parecem reduzidos, o que indica não haver fontes relevantes destinadas ao financiamento de atividades da bioeconomia, ainda que o detalhamento das informações a respeito do orçamento estadual seja limitado. Cabe, contudo, avaliar a atuação do Governo na área ambiental para além desses números, de modo a captar a presença de recursos provenientes de outras fontes.

Em 2020, aconteceram mudanças aparentemente importantes envolvendo a questão ambiental, embora não se possa ainda saber se redundará em algo efetivo nos próximos anos. Assim, de acordo com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) do Governo do Estado do Pará (GOVERNO do Estado do Pará, 2020a), houve a instituição da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará. Com isso:

[...] o Pará passa, então, a ingressar em novos ambientes de cooperação internacional – o que significa mais possibilidades para viabilizar nossas políticas públicas – e tornar-se elegível à captação de recursos financeiros gerados no âmbito das negociações climáticas, além de ganhar destaque sobretudo pela demonstração de compromisso e seriedade com a emergência climática sob a qual está o Planeta. (GOVERNO do Estado do Pará, 2020a, p. 13).

Enquanto a nova política está no nível estratégico, o Plano Estadual Amazônia Agora está no nível tático, lançado durante a 25ª Conferência das Partes das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP25), realizada em dezembro de 2019, em Madri, Espanha. Esse plano é considerado a principal política pública para meio ambiente e desenvolvimento econômico no Pará. Destaca-se o foco no enfrentamento do complexo problema do desmatamento, que alcançou 5.192 km² em 2020, 47% do total verificado na Amazônia Legal, mais de 20% do número observado em 2019. O objetivo central é eliminar a emissão líquida de carbono até 2036, por meio da redução sustentada do desmatamento e da ampliação e/ou recuperação de áreas de floresta.

No nível operacional, o plano se desdobra em quatro partes: a) licenciamento e fiscalização; b) ordenamento fundiário e ambiental; c) desenvolvimento socioeconômico do baixo carbono; e d) financiamento ambiental de longo alcance.

Sobre o item c), a ação é operacionalizada pelo Programa Territórios Sustentáveis, destinado a oferecer um pacote de serviços aos imóveis rurais que desenvolvam atividade econômica (regularização fundiária e ambiental, certificação da produção, ações de extensão rural, agregação de boas práticas, financiamento e conexão a mercados), de modo a elevar a produtividade e reduzir o desmatamento ilegal.

Já no que se refere a d), a operacionalização é feita pelo Fundo da Amazônia Oriental, instrumento privado de financiamento ambiental. O objetivo, nesse caso, é que o aporte de recursos estimule a transição para uma matriz econômica socialmente mais inclusiva e ambientalmente menos degradante, destacando o estado entre as melhores práticas para uma economia de baixo carbono. Estão entre os eixos de investimento do

fundo, de acordo com o estabelecido nos decretos regulamentadores: promoção de atividades e cadeias econômicas sustentáveis pautadas no uso e no aproveitamento dos recursos naturais; incremento de produtividade de cadeias produtivas agrossilvipastoris; e infraestrutura e logística para o desenvolvimento sustentável.

O comitê gestor do fundo, destinado a definir as diretrizes e supervisionar o desempenho, já teve os representantes da sociedade civil para o primeiro mandato selecionados: The Nature Conservancy do Brasil (TNC Brasil) e Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG). Já o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) será responsável pela captação, execução e prestação de contas. A primeira doação, no valor de R\$ 1 milhão, foi feita pelo Instituto Clima e Sociedade (ICS).

Outro fato importante ocorrido foi a aprovação do Projeto de Lei nº 240, de 2021, que institui o Fundo Garantidor do Pequeno Produtor Rural e da Indústria para a Bioeconomia (BRASIL, 2021). O fundo se destina a complementar a garantia nas operações de crédito concedidas pelo Banpará, de modo a viabilizá-las. Os recursos correspondem a um aporte inicial de R\$ 40 milhões provenientes do Governo do Pará e de percentual dos lucros e dividendos recebidos pelo mesmo em razão da participação no Banpará, além de outras fontes.

Os projetos financiados devem contemplar algum/ns dos seguintes objetivos:

- a. aumento da eficiência no uso da terra, a partir da restauração produtiva e do manejo sustentável;
- b. verticalização agroindustrial com padrões sustentáveis de produção e consumo;
- c. valorização dos ativos e serviços ambientais de provisão, regulação, suporte e culturais, com vistas ao desenvolvimento de atividades geradoras de receita fundamentadas nos pressupostos conceituais de bioeconomia;
- d. conservação da cobertura vegetal original e combate à degradação de áreas de vegetação natural remanescente, para garantir a conservação da biodiversidade e o alto estoque de biomassa e carbono;
- e. proteção, restauração e manutenção dos ecossistemas e ciclos hidrológicos, a fim de garantir a continuidade dos serviços ecossistêmicos; e
- f. uso de energias renováveis, para substituição gradual dos combustíveis fósseis por outros com menor potencial de emissão de gases de efeito estufa. (BRASIL, 2021).

Enfim, essas são providências importantes relativas ao enfrentamento dos problemas que cercam a questão ambiental no Pará, mas será preciso acompanhar em que medida serão efetivamente executadas e os resultados alcançados.

I. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS PELO GOVERNO DO PARÁ

A renúncia estimada de receita em função de benefícios tributários concedidos no Pará é de R\$ 627,8 milhões em 2021. Essa estimativa está na Lei Orçamentária Anual do estado, nas páginas 184 a 186 (Governo do Estado do Pará, 2020b). A informação é uma exigência do art. 4º, § 2º, inciso V da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse montante corresponde a 3,8% da receita total, com os impostos de R\$ 16,6 bilhões, prevista no orçamento de 2021. Parece um percentual baixo e é possível que esteja subestimado. De fato, explica-se, na página eletrônica de órgão do governo, que se refere apenas aos benefícios às empresas introduzidos de 2017 a 2019³⁵. Portanto, não inclui os instituídos anteriormente.

Em que pese essa limitação, a composição dos R\$ 627,8 milhões por setor elucida informações interessantes. A Tabela 12 reproduz literalmente outra contida na lei orçamentária. Conforme se pode ver a seguir, aparecem também as estimativas para 2022 e 2023, além de 2021. Praticamente toda a renúncia se refere ao ICMS, concedida por meio de crédito presumido, redução da base de cálculo, isenção e outros modos não discriminados.

Tabela 12 – Perdas de receitas do Pará com benefícios tributários - R\$ mil

¹Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

²Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor.

³ITCD: Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos.

Fonte: Governo do Estado do Pará (2020b, pp. 184-6).

Tributos	Modalidades	Programas/Setores /Beneficiários	2021	2022	2023
ICMS ¹	Crédito presumido	Leis 6.489/2002 e 6.915/2006 – Agroindústria	53.020	56.524	60.322
		Leis 6.489/2002 e 6.913/2002 – Indústria da pecuária	15.618	16.650	17.769
		Leis 6.489/2002 e 6.913/2002 – Indústria em geral	74.588	79.518	84.861
		Leis 6.489/2002 e 6.913/2002 -- Indústria do pescado	718	765	817
	Redução de base de cálculo	Leis 6.489/2002 e 6.915/2006 – Agroindústria	10.658	11.362	12.126
		Leis 6.489/2002 e 6.913/2002 – Indústria da pecuária	5.018	5.350	5.710
		Leis 6.489/2002 e 6.913/2002 – Indústria em geral	22.585	24.078	25.696
		Leis 6.489/2002 e 6.913/2002 – Indústria do pescado	10	11	11

³⁵ Para informações gerais sobre as regras e procedimentos para a concessão de incentivos fiscais pelo Governo do Pará, consultar: <https://www.sedeme.pa.gov.br/pol%C3%ADtica-de-incentivos>.

	Isenção	Veículos automotores destinados a deficientes	1.439	1.534	1.637
		Lei 6.572/2003 – Lei Semear	6.650	6.650	6.650
Outros		Regimes Tributários Diferenciados (RTD) – Informática	5.497	5.860	6.254
		Regimes Tributários Diferenciados (RTD) - medicamentos	48.609	51.822	55.304
		Regimes Tributários Diferenciados (RTD) – Indústria de palmito	1.347	1.436	1.532
		Regimes Tributários Diferenciados (RTD) – Indústria da carne	188.950	201.440	214.975
		Regimes Tributários Diferenciados (RTD) – Refeições e fast food	36.859	39.295	41.935
		Regimes Tributários Diferenciados (RTD) – Comércio atacadista	149.737	159.635	170.360
IPVA ²	Isenção	Veículos automotores destinados a deficientes	1.399	1.492	1.592
		Lei 6.017/1996 – Lei IPVA	4.715	5.027	5.365
ITCD ³	Isenção	ITCD isenção Lei 5.529/1989 – Lei ITCD	358	381	407
Total			627.775	668.832	713.323

O número que mais chama a atenção é a elevada renúncia na indústria da carne, R\$ 188,9 milhões em 2021, alcançada por meio de regime tributário diferenciado, o que corresponde a 30% do total de renúncia. O montante supera os R\$ 149,7 milhões em benefícios para todo o comércio atacadista e os R\$ 48,6 milhões relativos a medicamentos, cada qual no respectivo regime tributário. Foram concedidos ainda outros R\$ 15,6 milhões em crédito presumido e R\$ 5 milhões em redução de base de cálculo para a chamada indústria da pecuária. Vale observar que, embora não se constate na Tabela 12 apoio direto à pecuária, o apoio à indústria da pecuária ou da carne estimula indiretamente a pecuária, pois eleva sua demanda.

Outro fato passível de discussão na Tabela 12 é a elevada presença da indústria no total da renúncia, 57,8% do total; seguida pelo comércio, 29,7%; pela agroindústria, 10,1%; e por outros, 2,3%. Esse resultado indica compatibilidade com as informações fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, agrupando-se os estados por regiões no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (Ministério da Economia, 2021a, p. 33). No caso da

região Norte, 66% do total das renúncias em 2020 beneficiou a indústria de transformação (que não inclui mineração), 21% o comércio e 12% outros setores.

O peso da indústria reflete a visão que considera ser esse setor indispensável ao desenvolvimento econômico do estado, justificando o uso do benefício tributário para reduzir a desvantagem comparativamente a estados mais desenvolvidos. A eventual reorientação dessa visão em direção de outra, mais voltada para o desenvolvimento ambientalmente sustentável, demandaria a revisão dessa política tributária, em favor das atividades de bioeconomia.

7.

Orçamento do Governo do Maranhão

As despesas totais liquidadas do Governo do Maranhão chegaram a R\$ 16 bilhões em 2020, sendo R\$ 1 bilhão em investimentos e R\$ 184 milhões em inversões financeiras, de acordo com os dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do estado, extraído do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional³⁶.

Uma análise preliminar desses dois montantes não revela nenhum item especialmente importante para o meio ambiente. Os investimentos são dirigidos para áreas tradicionais de atuação dos estados, a exemplo, hospitais, escolas, segurança, saneamento e rodovias. Em inversões financeiras, tratou-se de desapropriações de imóveis e aumento de capital de empresas públicas, de acordo com o Relatório de Transparência Fiscal do Maranhão 2020 (Governo do Estado do Maranhão, 2020a, p. 21).

Em termos de composição por função, a Gestão Ambiental recebeu R\$ 28,2 milhões, 0,18% do total. A participação da função Saneamento é menor ainda, 0,06%, correspondendo a R\$ 10,6 milhões. A Agricultura recebeu R\$ 121,4 milhões, 0,7% do total. A exemplo do Pará, a função Transportes obteve mais recursos, R\$ 436,8 milhões, 2,5% do total.

Também como no Pará, a execução foi baixa em 2020. A dotação prevista para a Gestão Ambiental no orçamento de 2020 era de R\$ 104,3 milhões, bem acima dos R\$ 28,2 milhões executados. A subfunção Preservação e Conservação Ambiental tinha dotação de R\$ 76,5 milhões e apenas R\$ 13,2 milhões foram liquidados. Nas subfunções Controle Ambiental e Recursos Hídricos, a execução também foi baixa. Talvez, tal fato se repita no orçamento de 2021, pois as dotações na função são de R\$ 98,9 milhões, e a liquidação encontra-se em R\$ 27,5 milhões até outubro.

³⁶ A consulta ao Siconfi está disponível em:

https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf.

No estado, há o programa Maranhão Verde, dentro da referida subfunção Preservação e Conservação Ambiental, afetado, como visto, pela baixa execução. Esse programa foi criado em 2017 pela Lei nº 10.595 (GOVERNO do Estado do Maranhão, 2017), destinado a fomentar e desenvolver projetos voltados para a conservação e a recuperação ambiental. Pessoas em condições de pobreza e de extrema pobreza recebem recursos e assistência técnica para desenvolver atividades como produção de mudas de espécies nativas, em unidades de conservação e em áreas ocupadas por ribeirinhos, extrativistas e comunidades tradicionais.

I. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS PELO GOVERNO DO MARANHÃO

A renúncia estimada de receita em função de benefícios tributários concedidos no Maranhão é de R\$ 1,9 bilhão em 2021. Essa estimativa está no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aplicável ao exercício de 2021, (GOVERNO do Estado do Maranhão, 2020b, p. 44). Conforme visto, a disponibilidade da informação é uma exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se de um valor expressivo, correspondente a 19% da receita total de R\$ 10 bilhões com impostos, prevista no orçamento de 2021 do Governo do Maranhão.

O problema é que esse número é muito pouco detalhado. Sabe-se que se refere basicamente ao ICMS e que, do total, R\$ 740 milhões foram concedidos por meio de isenção; R\$ 874 milhões por crédito presumido e R\$ 283 milhões por redução da base de cálculo. Quanto aos setores beneficiados, informa-se apenas, de modo genérico, que se referem à agricultura, à pecuária, à agroindústria e à indústria³⁷.

Com esse baixo grau de detalhamento, fica difícil avaliar se estão sendo concedidos benefícios tributários a setores ou empresas que geram efeitos negativos sobre o meio ambiente. Já o uso desse instrumento para alcançar algum efeito positivo sobre o meio ambiente não parece ter orientado os benefícios existentes, a julgar pela análise da página eletrônica de órgãos do Governo do Maranhão, como Secretaria da Fazenda, Secretaria do Planejamento e Orçamento e Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Naturais. Em geral, esse tipo de política recebe ampla divulgação, por vezes induzindo a superestimação do seu alcance.

³⁷ Na página eletrônica da Secretaria da Fazenda, é possível ver as empresas credenciadas para obter benefício em cada uma das vinte e duas categorias existentes. Contudo, as empresas aparecem apenas pela inscrição estadual, sem qualquer valor associado. Para mais informações, acessar:

<https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/jsp/pagina/pagina.jsf?codigo=6473>.

8.

Benefícios tributários concedidos pela União

O benefício tributário, também conhecido como gasto tributário, é um instrumento utilizado pelo Estado para alcançar objetivos de interesse coletivo, notadamente econômico ou social. Consiste em dar a determinado setor econômico, região, grupo social ou atividade tratamento diferenciado de desoneração em relação ao tratamento geral conferido pela legislação tributária. Por isso, implica renúncia de receita por parte do ente público responsável pelo tributo desonerado.

A estimativa da perda de receita com os benefícios tributários concedidos pela União é de R\$ 310,5 bilhões em 2018, de acordo com o Demonstrativo de Gastos Tributários produzido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) (MINISTÉRIO da Economia, 2021b). Esse montante corresponde a 22,7% da arrecadação administrada pelo órgão e a 4,4% do PIB. O ano de 2018 é o último com informações em bases efetivas, mas existem números para os anos à frente, projetados com base nos dados de 2018. Em 2020, a projeção é de R\$ 320,7 bilhões, o equivalente a 21,5% da arrecadação e a 4,3% do PIB.

Trata-se de renúncia de receita bastante elevada. Apenas cinco funções orçamentárias respondem por 78,35% do total de renúncia: comércio e serviços, saúde, trabalho, agricultura e indústria. Nos casos das funções Gestão Ambiental e Saneamento, os valores são inexpressivos. Outras funções, como energia e transportes, beneficiam-se com valores mais significativos, embora muito abaixo das cinco funções mais favorecidas.

Os dados relativos à renúncia concedida pela União não são discriminados por estados de modo a que se possa avaliar melhor a sua importância para Maranhão e Pará. A desagregação disponível é feita por região. A região Sudeste é beneficiada com 49% das renúncias, seguida por região Sul, com 15,9%; região Nordeste, 13,5%; região Norte, 12,3%; e região Centro-Oeste, 9,4%. A concentração na região Sudeste é alvo de críticas,

mas apenas reflete a concentração da arrecadação nessa mesma região. De qualquer modo, a desoneração tributária oferece sempre o risco de não ser isonômica ao beneficiar áreas com mais atividade econômica ou grupos de maior renda.

Outra desagregação do total de R\$ 310,5 bilhões em renúncia permite análise mais detalhada dos benefícios concedidos. Trata-se da composição por modalidade de benefício tributário, o que pode ser observado na Tabela 13.

O Simples Nacional, regime tributário favorecido das micro e pequenas empresas, é responsável pela maior perda de receitas, R\$ 71,9 bilhões, 23% do total de renúncia. As treze primeiras modalidades respondem por 90% do total, como mostra a última coluna da Tabela 13, inclusive a Zona Franca de Manaus, que será analisada separadamente.

Algumas dessas modalidades merecem comentários, embora não porque visem deliberadamente algum objetivo ambiental, pois, conforme visto, não há benefícios tributários relevantes com esse foco. Algumas modalidades podem potencialmente ter impacto positivo ou negativo sobre o meio ambiente ou eventualmente ser convertidas ou ajustadas para que levem em conta critérios ambientais. A conversão ou ajuste poderia provocar efeitos positivos bastante relevantes, dado o tamanho da renúncia de receita, bem acima, por exemplo, dos desembolsos feitos pelos Fundos Constitucionais.

Tabela 13 – Perdas de receitas federais com benefícios tributários - 2018

Fonte: Ministério da Economia (2021b).

	R\$ milhões	part. %	part. acm. %
Simples Nacional	71.853	23	23
Agricultura e Agroindústria	30.686	10	33
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	30.543	10	43
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	27.550	9	52
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	26.367	8	60
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	20.870	7	67
Benefícios do Trabalhador	13.306	4	71
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	13.201	4	75
Desoneração da Folha de Salários	12.362	4	79
Desenvolvimento Regional	11.027	4	83
Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e Agronegócio	8.283	3	86
Informática e Automação	6.112	2	88
Setor Automotivo	5.378	2	89
Embarcações e Aeronaves	4.288	1	91
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	4.227	1	92
PROUNI	2.586	1	93
MEI - Microempreendedor Individual	2.562	1	94

Biodiesel	2.008	1	94
Financiamentos Habitacionais	1.805	1	95
Cultura e Audiovisual	1.642	1	96
Petroquímica	1.338	0	96
Automóveis - Pessoas Portadoras de Deficiência	1.283	0	96
Fundos Constitucionais	1.060	0	97
Livros	1.025	0	97
Outros	9.157	3	100
Total	310.520	100	

A modalidade Agricultura e Agroindústria, com renúncia de R\$ 30,7 bilhões, é a segunda maior modalidade de benefício tributário, apenas abaixo do Simples Nacional. Na divisão regional, há certo equilíbrio entre as regiões mais desenvolvidas, mas as parcelas das regiões Norte e Nordeste, 4,3% e 8,1%, respectivamente, são inferiores ao que se viu na composição do total das renúncias.

Os R\$ 30,7 bilhões derivam de quatro componentes. O maior é a desoneração da cesta básica, R\$ 17,2 bilhões advindos principalmente da redução a zero de alíquotas do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) sobre importações e venda no mercado interno de vários itens da cesta básica. Esse benefício é muito criticado por beneficiar a todos grupos de renda indistintamente e não apenas os de menor renda. Ademais, como envolve vários bens oriundos do setor agropecuário, poderia conter critérios ambientais³⁸.

Talvez o mesmo possa ser dito sobre os outros três componentes da modalidade Agricultura e Agroindústria. O segundo maior é a não incidência da contribuição do empregador para a Previdência Social nas receitas com exportações da agroindústria e dos produtores rurais pessoas jurídicas, R\$ 7,5 bilhões.

O terceiro é a redução a zero das alíquotas de PIS e Cofins, incidentes sobre importação e venda no mercado interno dos defensivos agropecuários e suas matérias-primas (posição 38.08 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI), R\$ 3,7 bilhões. Como se sabe, esses são produtos capazes de gerar efeitos ambientais importantes.

O quarto, por fim, são os R\$ 2,3 bilhões relativos ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural). Trata-se da redução de alíquota de contribuição que incide sobre a

³⁸ Os bens incluídos são: adubos, fertilizantes e suas matérias-primas; sementes e mudas; corretivo de solo; feijão, arroz, farinha de mandioca e batata-doce; inoculantes agrícolas; vacina veterinária; milho; pintos de 1 (um) dia; leite, bebidas lácteas; queijos; soro de leite; farinha de trigo; trigo; pão; produtos hortícolas, frutas e ovos; sementes e embriões; acetona; massas alimentícias; carne bovina, suína, ovina, caprina, ave, peixe; café; açúcar; óleo de soja; manteiga; margarina; sabão; pasta de dente; fio dental; papel higiênico.

venda da produção rural por pessoa física ou jurídica. Inclui-se entre os itens beneficiados a produção destinada ao plantio, ao reflorestamento, à reprodução ou criação pecuária ou granjeira.

Outra modalidade de benefício tributário que requer alguns comentários é o denominado Desenvolvimento Regional, com renúncia de R\$ 11 bilhões. Resulta do uso de benefícios tributários de modo a reduzir os desequilíbrios regionais, assim como os Fundos Constitucionais utilizam os financiamentos em condições favorecidas para chegar ao mesmo resultado.

Grande parte da renúncia dessa modalidade se deve a abatimentos no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica de empreendimentos nos setores econômicos considerados, em ato do Poder Executivo, relevantes para o desenvolvimento regional. Foram R\$ 4 bilhões relativos a projetos aprovados no âmbito da Sudam, e R\$ 6,2 bilhões, no âmbito da Sudene³⁹. Esses números proporcionam considerável acréscimo nos valores destinados ao desenvolvimento regional, somando-se aos financiamentos concedidos pelos Fundos Constitucionais que, em 2020, conforme visto, chegaram a R\$ 25,8 e R\$ 10,5 bilhões.

Soma-se ainda aos R\$ 10,2 bilhões relativos à Sudam e à Sudene, R\$ 1 bilhão de perda de receita advindo da isenção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nas operações de financiamento feitas pelos Fundos Constitucionais. Essa perda está retratada na modalidade denominada Fundos Constitucionais, explicitada na Tabela 13, e que poderia até ser incluída na modalidade de Desenvolvimento Regional. Assim, esses fundos podem oferecer financiamentos em condições favorecidas não apenas em razão da fonte permanente de receitas propiciada pela transferência anual de 3% da receita com o IPI e o IR, como também da desoneração do IOF incidente sobre as operações de crédito concedidas.

Aos R\$ 11 bilhões em benefícios tributários na modalidade Desenvolvimento Regional e ao R\$ 1 bilhão na modalidade Fundos Constitucionais, aplicam-se os mesmos comentários feitos quando analisados os financiamentos concedidos pelos Fundos Constitucionais em relação a possíveis impactos sobre o meio ambiente. Pequena parcela dos recursos é liberada, se alguma, no caso dos benefícios tributários, tiver o uso sustentável do meio ambiente como objetivo central, ou pelo menos tendo-o como critério restritivo na liberação desses recursos. Não há como descartar também que os recursos estejam sendo utilizados em atividades que geram efeitos negativos sobre o meio ambiente. Assim, do mesmo modo que na modalidade Agricultura e Agroindústria, na modalidade Desenvolvimento Regional há espaço para ajustes e conversões das regras dos benefícios de modo a conferir papel mais central aos efeitos sobre o meio ambiente.

³⁹ Ainda dentro da modalidade Desenvolvimento Regional, completa os R\$ 11 bilhões em perdas o benefício da não incidência do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) sobre certos tipos de transporte aquático nas regiões Norte e Nordeste.

Diante da preocupação com a questão ambiental, que orienta este trabalho, cabe detalhar um pouco mais as funções Energia e Transporte, com renúncias de R\$ 4 bilhões e R\$ 5,7 bilhões, respectivamente, valores bem abaixo do que se verifica em outras áreas. Esses valores não aparecem explicitamente na Tabela 13, pois resultam de um corte por função e não por modalidade de benefício tributário. Assim, estão distribuídos em diferentes modalidades.

No setor de energia, do total de R\$ 4 bilhões, R\$ 2 bilhões referem-se ao biodiesel, que pode ser um substituto importante do combustível fóssil, altamente poluente. Resultam da redução da alíquota de PIS e Cofins sobre a venda e de crédito presumido dos mesmos tributos, na aquisição de matérias-primas. Já os aerogeradores utilizados na geração de energia eólica resultam em perdas de receita de apenas R\$ 51,4 milhões, com a redução a zero das alíquotas de PIS e Cofins na importação ou venda no mercado interno.

O gás natural liquefeito (GNL) e a termoeletricidade recebem benefícios de R\$ 443,5 e R\$ 645,8, respectivamente. Em ambos os casos se trata de redução a zero das alíquotas de PIS e Cofins, na importação, no caso do GNL, e na venda de gás natural e carvão mineral, quando utilizados na geração de energia elétrica. Essas fontes de energia, como se sabe, poluem o meio ambiente.

A respeito da função Energia cabem, por fim, algumas palavras sobre a Repetro, regime tributário especial destinado às atividades de exploração de petróleo e gás. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) não considera que esse regime se enquadra no seu conceito de benefício tributário, ou por não resultar em perda de receita ou por envolver impostos regulatórios. O Tribunal de Contas da União (TCU) chegou a questionar esse entendimento, mas acabou aceitando os argumentos da autoridade fiscal. O tema é controverso, no entanto, e há estudos, a exemplo o realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2021), que entendem que o Repetro leva a perdas de dezenas de bilhões de reais em receitas.

O Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (REIDI) não é especificamente dirigido a algum setor, mas à infraestrutura como um todo. Está incluído no item “outros” da Tabela 13. Contudo, do total de R\$ 788,4 milhões em renúncia de receita, R\$ 579,4 milhões são considerados na função Energia. Esse benefício suspende PIS e Cofins na importação ou venda no mercado interno de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, materiais de construção, serviços e aluguel para utilização ou incorporação em obras de infraestrutura.

Existem alguns benefícios que não estão classificados na função Energia, mas podem ter impacto relevante sobre esse setor. É o caso do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS), em razão dos semicondutores utilizados nas placas solares. Esse programa está incluído no item “outros” da Tabela 13. Os benefícios foram de R\$ 367,6 milhões, concedidos por meio redução a zero das alíquotas de PIS, Cofins e Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), sobre a importação e compra no mercado interno de equipamentos, bem como

dos impostos incidentes nas vendas e no imposto de renda sobre o lucro da atividade das empresas cadastradas no programa.

No caso dos transportes, R\$ 3,5 bilhões do total de R\$ 5,7 bilhões em benefícios dizem respeito a alíquotas favorecidas de Cofins, IPI e PIS nas atividades de construção, conserto e modernização de embarcações e aeronaves. Outros R\$ 788,7 milhões advêm da isenção do imposto de renda retido na fonte no pagamento de leasing de embarcações. Já em transporte coletivo, há renúncia de R\$ 588 milhões decorrente da redução a zero das alíquotas do PIS e Cofins sobre os transportes municipal, intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros, por qualquer meio.

Outro item da Tabela 13 merece alguns comentários, sempre tendo-se em conta a questão ambiental⁴⁰. O setor automotivo recebeu R\$ 5,4 bilhões em benefícios tributários. Nesse caso, as empresas montadoras e fabricantes de veículos automotores habilitados, instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, recebem crédito presumido do IPI como ressarcimento do PIS e da Cofins, desde que apresentassem projetos que contemplem novos investimentos e pesquisas para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes, até 30 de junho de 2020.

Vale observar que não está incluído nessa modalidade o R\$ 1,3 bilhão concedido aos portadores de deficiência na aquisição de automóveis, modalidade expressa na Tabela 13, que, apesar de se dirigir a pessoas com deficiência, beneficia a indústria automobilística.

A única modalidade de benefício tributário classificada na função Gestão Ambiental está somada no item “outros” da Tabela 13, em vista do seu valor inexpressivo. São apenas R\$ 6,4 milhões advindos do crédito presumido de IPI na aquisição de resíduos sólidos como matéria-prima por estabelecimentos industriais.

Um caso curioso é o do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR). Só há uma modalidade de benefício tributário utilizando-se esse imposto, também contida em “outros” na Tabela 13, dada a baixa renúncia de R\$ 43,4 milhões. Esse uso restrito se deve à baixíssima arrecadação com esse imposto no Brasil. Se não há arrecadação, não há como renunciar a ela. Decorre da isenção do imóvel rural incluído no programa de reforma agrária. Vale destacar que não há qualquer consideração de caráter ambiental.

A União pode exercer a sua competência sobre o ITR e arrecadar recursos que pelo menos o aproxime de outros impostos sobre propriedade, como IPTU e IPVA. Assim, seria possível utilizá-lo também para alcançar objetivos como a preservação do meio ambiente, já que, dada a incidência sobre imóvel rural, presta-se bem à busca desse objetivo. Estudo com a proposta de atualização dos parâmetros para cobrança do

⁴⁰ Na modalidade Petroquímica, a renúncia de R\$ 1,3 bilhão se deve à redução das alíquotas na importação ou venda no mercado interno de vários insumos da indústria química, como etano, benzeno, nafta e hidrocarbonetos.

imposto da terra no Brasil foi realizado pelo Instituto Escolhas em 2019 (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019a).

Constata-se, portanto, que os benefícios tributários não estão sendo utilizados no Brasil para alcançar objetivos ambientais, embora algumas modalidades de benefício tributário possam produzir efeitos benéficos, como o biodiesel, por exemplo, ou utilizem critérios ambientais como condição para usufruto do benefício.

Alguns comentários devem ser ditos a respeito dos benefícios tributários na esfera estadual. As informações nesses casos são bem mais limitadas do que as disponíveis na esfera federal. Basta comparar as informações acima apresentadas nesta seção com as apresentadas anteriormente, nas partes que trataram dos benefícios concedidos no Pará e Maranhão. Contudo, esses benefícios existem. Estudo do Instituto Escolhas (2018, p.41-47) mostra uma lista de incentivos relativos ao ICMS voltados para o setor de energia. Destaque ao Convênio ICMS 101/97, que isenta certos equipamentos de geração solar e eólica. Por ser convênio, envolve todos os estados. Todavia, existem ainda vários incentivos específicos de cada estado, como os de São Paulo para gás natural liquefeito e biogás; Minas Gerais para solar, eólica, biomassa, biogás, pequena central hidrelétrica e central geradora hidrelétrica; Rio de Janeiro para biogás, solar, eólica e biomassa; Espírito Santo para gás natural; e Paraná para pequena central hidrelétrica e central geradora hidrelétrica.

I. ZONA FRANCA DE MANAUS

A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi criada em 1967, como área de livre comércio, com o objetivo de ocupar e desenvolver a economia da Amazônia Ocidental, composta por Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima. É administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), autarquia ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), posteriormente incorporado pelo Ministério da Economia.

A essência do programa é conceder benefícios tributários para as empresas se instalarem na região, com vistas a compensar as desvantagens da localização, notadamente os custos de transportes. Existem ainda benefícios em termos de logística e acesso a terrenos. O resultado mais evidente foi o estabelecimento do Polo Industrial de Manaus (PIM), destinado principalmente à produção de eletroeletrônicos, motos e material químico.

A ZFM suscita muita controvérsia em relação à sua conveniência e relação com o meio ambiente. Uns entendem que a sua existência é fundamental para a preservação da Floresta Amazônica, pois oferece oportunidades de atividade econômica que não envolvem a exploração insustentável da área. Outros alegam que o seu custo é muito elevado em relação aos efeitos gerados, no que diz respeito à renda e ao emprego, e

que seria possível implementar um modelo mais barato, baseado na exploração sustentável dos recursos da região. Um caminho possível é a progressiva transição de modelo atual para outro baseado em recursos naturais e turismo, ambientalmente sustentável e menos custoso⁴¹.

O custo da ZFM é de fato bastante elevado. Conforme visto na Tabela 13, é o quinto gasto tributário mais elevado, tendo alcançado, em 2018, R\$ 26,4 bilhões estimados em renúncia de receita. As projeções para 2021 mostram R\$ 31,1 bilhões. Em relação ao total da arrecadação administrada pela Receita Federal, esses valores correspondem a 1,9% e 2,1% e, como percentual do PIB, 0,38% e 0,42%, sempre na mesma ordem.

Se, de um lado, questiona-se a metodologia empregada na estimativa, de outro, trata-se da renúncia apenas na esfera federal, não sendo conhecidas as perdas no âmbito estadual quanto à restituição parcial ou integral do ICMS.

No âmbito federal, os tributos afetados são o IPI, seja o vinculado a operações internas (IPI-interno), seja o vinculado à importação (IPI-importação), Cofins, PIS e Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

A Tabela 14 mostra a composição da perda de receita advinda dos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus. Os números não discriminam os benefícios concedidos às demais áreas da Amazônia Ocidental e nem sempre separam os relativos à Área de Livre Comércio, mas sabe-se que a concentração das atividades beneficiadas está na ZFM⁴².

Do total de R\$ 26,4 bilhões, R\$ 18,9 bilhões se referem ao IPI, sendo R\$ 16 bilhões voltados a operações internas e R\$ 2,9 bilhões à importação. Vale observar que, nas compras de bens do exterior, além do próprio Imposto de Importação, incide também o IPI, para que não haja perda de competitividade do produto nacional. O mesmo ocorre com o PIS e a Cofins.

Tabela 14 – Perdas de receitas federais com a ZFM - 2018 – R\$ milhões

Fonte: Ministério da Economia (2021b).

Imposto de Importação	2.751
ZFM e Amazônia Ocidental	2.738
Área de Livre Comércio	13
IPI	18.920

⁴¹ Ver a respeito do assunto estudo feito na Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2019) e estudo do Instituto Escolhas, que identificou quatro eixos que podem impulsionar o desenvolvimento sustentável do Amazonas: Bioeconomia, Polo da Economia da Transformação Digital, Ecoturismo e Piscicultura (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019b).

⁴² A Área de Livre Comércio é composta pelos seguintes municípios: Tabatinga, no Amazonas; Guajará-Mirim, em Rondônia; Pacaraima e Bonfim, em Roraima; Macapá e Santana, no Amapá; e Brasília e Cruzeiro do Sul, no Acre. A administração também é feita pela Suframa.

IPI-interno	15.983
ZFM e Amazônia Ocidental	15.620
Área de Livre Comércio	363
IPI-importação	2.937
ZFM e Amazônia Ocidental	2.925
Área de Livre Comércio	11
Cofins	3.682
ZFM	891
ZFM e Área de Livre	
Comércio	2.791
PIS/Pasep	795
ZFM	188
ZFM e Área de Livre	
Comércio	607
AFRMM - Amazônia Ocidental	220
Total	26.367

Nas operações internas, concede-se a isenção do IPI para todas as mercadorias produzidas na ZFM, não importa o destino, à exceção de armas e munições, fumos, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, produtos de perfumaria e cosméticos. Nas importações, há isenção do Imposto de Importação e do IPI e suspensão do PIS e Cofins na entrada da mercadoria na ZFM para uso no processo produtivo, mantendo as exceções acima referidas.

Em relação a PIS e Cofins, tributos que, além de incidirem sobre a importação, também recaem sobre a receita, existem alíquotas diferenciadas sobre o faturamento das empresas industriais estabelecidas na ZFM e redução a zero da alíquota sobre a receita das empresas na venda de mercadorias para consumo e industrialização.

Outra desagregação útil para a análise da renúncia de receita na ZFM é a que discrimina por função. Assim, dos R\$ 26,4 bilhões, R\$ 14,4 bilhões são relativos ao setor de comércio e serviços, R\$ 9,4 bilhões à indústria e R\$ 2,6 bilhões à agricultura.

9. Subsídios concedidos pela União

A exemplo do benefício tributário, o subsídio é um instrumento que os entes federados utilizam para alcançar determinados objetivos, especialmente econômicos e sociais. A forma mais tradicional é o subsídio de juros, mas o subsídio de preço também é empregado. O aspecto central é que o Estado assume o ônus da diferença entre as condições de preço ou juros de mercado e as condições favorecidas oferecidas.

Os subsídios concedidos pela União chegaram a R\$ 29,5 bilhões em 2020⁴³, de acordo com o *Orçamento de Subsídios da União 2021*, produzido anualmente pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Ministério da Economia, 2021c). Trata-se de um montante bem inferior à renúncia de receita com benefícios tributários, mas foi intensamente utilizado pela União antes de 2016. Em boa medida, isso se deveu à restrição de alguns programas, mas também em função da redução da taxa de juros de mercado a partir do fim de 2016, já que a maior parte dos subsídios decorre de operações de financiamento em condições facilitadas.

O cálculo dos subsídios foi particularmente afetado em 2020, quando a taxa de juros chegou ao menor nível da série histórica, em função do enfrentamento dos efeitos da pandemia. Os números tendem a aumentar a partir de 2021, acompanhando o forte ajuste da taxa de juros de mercado. Por essa razão, os R\$ 38,6 bilhões em subsídios observados em 2019 refletem melhor a realidade econômica do que os R\$ 29,5 bilhões de subsídios concedidos em 2020, ambos decompostos na Tabela 15⁴⁴.

⁴³ Os dados utilizados nesta seção foram retirados da publicação anual da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, do Ministério da Economia, *Orçamento de Subsídios da União*, de julho de 2021, com dados de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/paginas/orcamento-de-subsidios>.

⁴⁴ Outro fator que tem diminuído o tamanho dos subsídios, em particular no FAT, são ajustes patrimoniais que se refletem nos subsídios concedidos no ano corrente. Em 2020, os subsídios divulgados foram de R\$ 26 bilhões e não de R\$ 29,5 bilhões como indicado acima. A diferença

Comenta-se, a seguir, os subsídios que possam ter relação mais direta com a questão ambiental. Cabe antes esclarecer que os subsídios detalhados a seguir estão divididos em financeiro e creditício.

Tabela 15 – Subsídios concedidos pela União - R\$ milhões

Fonte: Ministério da Economia (2021c).

	2019	2020
Benefícios Financeiros	21.543	16.738
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	2.490	4.194
Subvenção a Comercialização de Óleo Diesel Combustível de Uso Rodoviário	1.975	0
Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	1.582	2.623
Minha Casa Minha Vida - MCMV	4.642	2.548
Programa de Sustentação do Investimento - PSI	3.262	1.649
PROEX (Equalização)	266	309
Demais Financeiros	1.141	424
Agropecuária	6.185	4.991
Pronaf (Equalização)	2.668	2.275
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural - PSR	440	881
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	1.572	836
Custeio Agropecuário	1.144	657
Securitização Agrícola	361	342
	17.07	12.72
Benefícios Creditícios	1	3
	11.27	
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	3	9.593
Empréstimos da União ao BNDES	2.202	1.504
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT*	3.342	-2.395
FDA (Financiamento)	578	477
FDNE (Financiamento)	130	316
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	2.385	3.160
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT	-3.233	1.056
Programa Emergencial de Suporte a Empregos – Pese	0	268
Programa de Apoio à Reestruturação do Sistema Financeiro – PROER	-212	-704
Fundo da Marinha Mercante – FMM	1.335	-833

decorre da opção feita aqui pela exclusão do ajuste patrimonial de R\$ 3,5 bilhões realizado no FAT. Esse ajuste, bem como outro de R\$ 27,3 bilhões, em 2018, se refere ao reconhecimento no patrimônio do fundo dos créditos tributários relativos ao PIS/Pasep.

Demais Creditícios	-729	281
Benefícios Financeiros e Creditícios – Total	38.614	29.461

A diferença entre as duas categorias é o modo como a União compensa as condições favorecidas oferecidas. No financeiro, a compensação à instituição financeira que realiza a operação se processa regularmente por meio do orçamento federal. No creditício, essa compensação regular não ocorre, pois os recursos utilizados nas operações de financiamento são do próprio Tesouro Nacional. Por isso, os montantes relativos aos subsídios creditícios expressos na Tabela 15 são calculados com base na diferença entre o custo de captação no mercado do Tesouro e os encargos cobrados junto aos beneficiários, como no caso dos Fundos Constitucionais que encabeçam a lista dos benefícios creditícios em tamanho.

Os dois primeiros subsídios financeiros a serem comentados dizem respeito a subsídio de preço: o subsídio no preço do óleo diesel de uso rodoviário e o subsídio na tarifa de energia elétrica para os consumidores de baixa renda.

Quanto ao óleo diesel, não houve subsídio em 2020, mas a medida deverá ser retomada em 2022, a julgar pelas declarações do Presidente da República em exercício. A Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, em seu *Relatório de Acompanhamento Fiscal*, estima R\$ 3,6 bilhões em ajuda a essa categoria para 2022 (Senado Federal, 2021, p. 29)⁴⁵. Vale observar que, em 2018, esse subsídio chegou a R\$ 4,8 bilhões após a greve dos caminhoneiros que parou o país em maio daquele ano.

O subsídio ao óleo diesel é uma medida que, combinada com outras igualmente ruins, gera consequências negativas para o meio ambiente, além do uso inadequado de recursos públicos. O subsídio, ao reduzir o preço pago pelo comprador, eleva a demanda por óleo diesel, produto altamente poluente. Essa demanda, em boa medida, deriva do transporte rodoviário de caminhões, que são veículos adquiridos com farto financiamento e juros subsidiados concedidos pelo BNDES dentro do seu Programa de Sustentação dos Investimentos (PSI), também expresso na Tabela 15. O auge desse programa foi em 2015, ano que totalizou R\$ 30,3 bilhões em subsídios. Sua importância caiu desde então, mas não sem antes aumentar o tamanho da frota de caminhões por vários anos.

Em relação ao subsídio na tarifa de energia elétrica, foram R\$ 4,2 bilhões em subsídios em 2020, mas o número foi afetado por medidas destinadas a compensar os efeitos da

⁴⁵ A dúvida é o modo como se dará a ajuda. Em vez do subsídio no preço, os caminhoneiros poderão receber auxílio de R\$ 400,00, a exemplo do que se pretende conceder aos beneficiários do Auxílio Brasil, substituto do Bolsa Família.

pandemia sobre a população mais vulnerável. Se as medidas forem temporárias, o número pode retornar aos R\$ 2,5 bilhões observados em 2019.

Neste ponto, encontra-se um bom momento para comentar a Conta do Desenvolvimento Energético (CDE), que banca o subsídio na tarifa de energia elétrica. Essa conta funciona como um fundo financiador de políticas públicas variadas, nem sempre diretamente relacionadas com o desenvolvimento energético. Não é o caso de aprofundar o tema, pois as receitas da CDE quase não se originam de recursos públicos, mas, sim, de subsídio cruzado, de maneira que outros participantes do setor elétrico, principalmente consumidores, arcam com as despesas, incluindo o referido subsídio.

O Orçamento da CDE para 2021, de acordo com a página 6 da nota técnica da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) (Ministério de Minas e Energia, 2021), contempla receitas e despesas de R\$ 23,9 bilhões. Pelo lado das receitas, R\$ 19,6 bilhões são provenientes dos chamados encargos setoriais, cobrados dos consumidores na fatura da energia elétrica. Os recursos da União representam apenas R\$ 1,2 bilhão (multas aplicadas pela Aneel e pagamento pelo uso de bem público).

Pelo lado da despesa, são vários destinos além do subsídio aos consumidores de baixa renda. Na verdade, no orçamento de R\$ 23,9 bilhões, apenas R\$ 3,7 bilhões são destinados a esse fim, e R\$ 1,3 bilhão a um programa de universalização do acesso à energia elétrica (Luz para Todos). R\$ 9,2 bilhões são descontos nas tarifas de distribuição e transmissão concedidos a diferentes tipos de consumidores, e R\$ 8,5 bilhões dizem respeito à Conta de Consumo de Combustíveis (CCC). Os descontos nas tarifas beneficiam consumidores e geradores de fontes incentivadas, atividades rurais que utilizam irrigação e aquicultura, outras atividades rurais, prestadores de serviço público de água, esgoto e saneamento e consumidores de pequeno porte. Existem ainda outras despesas menores, com destaque para os R\$ 750 milhões com carvão mineral.

Estudo feito pela Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) (Ministério da Economia, 2019, p. 18), mostra que, dos R\$ 20,1 bilhões do orçamento de 2018 da CDE, R\$ 8,4 bilhões se deveram ao desconto na tarifa de distribuição, sendo que R\$ 3,4 bilhões beneficiaram as fontes incentivadas, R\$ 2,9 bilhões o setor rural, R\$ 750 milhões os prestadores de serviços de água, esgoto e saneamento, R\$ 770 milhões os consumidores rurais que utilizam irrigação e aquicultura e R\$ 530 milhões os consumidores de pequeno porte. Essa mesma composição pode ser reproduzida na execução do orçamento de 2021.

Já a CCC é uma compensação aos sistemas isolados que, ao não estarem conectados ao Sistema Interligado Nacional, incorrem em custos mais elevados de geração pelo uso da queima de combustível, enquanto no sistema o custo é menor, pois predomina a geração por meio de hidrelétricas. Os sistemas isolados estão basicamente na região Norte.

Alguns desses números relativos à CDE devem ser destacados em função de sua relação mais direta com questões ambientais. Entre os impactos negativos está a CCC que, na verdade, é um subsídio na compra de combustíveis fósseis. O problema é que

se trata de um sistema isolado, sem fontes alternativas viáveis. A principal solução passa pela integração ao sistema por meio de linhas de transmissão e, secundariamente, pela criação de fontes sustentáveis de energia na própria região, no limite das potencialidades existentes na região Norte.

Outro ponto são os descontos na energia das fontes incentivadas, que são eólica, biomassa, pequenas centrais hidrelétricas, central geradora hidráulica, solar e cogeração qualificada. O estudo da CMAP acima referido constata que, ao longo do tempo, os leilões de energia têm indicado uma capacidade competitiva crescente dessas fontes, notadamente eólica e solar, de tal modo que os subsídios deveriam ser retirados progressivamente, com o vencimento dos atuais contratos de concessão.

A dificuldade é que, no Brasil, uma vez que um benefício, tributário ou financeiro, entra no ordenamento, cria-se uma resistência política contra sua retirada, mesmo quando não se justifique mais. Esse comportamento pode dificultar ainda a progressiva retirada do subsídio na aquisição de carvão para geração de energia, também financiado pela CDE.

Vale lembrar que as fontes incentivadas contam ainda com outros incentivos nas esferas do financiamento e tributário, conforme apontado anteriormente. Uma avaliação do conjunto dos incentivos destinados às fontes de geração de energia pode ser vista no já citado estudo de 2018 promovido pelo Instituto Escolhas (2018). Os incentivos são mais elevados no que tange à energia solar, seguida de energia eólica, pequenas centrais hidrelétricas e biomassa. Nas duas primeiras fontes, o incentivo é maior no Nordeste do que no Sudeste. Há incentivo também, ainda que menor, na geração de gás e usinas hidrelétricas.

Entre os subsídios financeiros registrados na Tabela 15 vale destacar o grupo voltado para a agropecuária, setor bastante beneficiado por subsídios financeiros: cerca de 30% do total, considerando-se 2019 e 2020. Esses subsídios correspondem às subvenções associadas à política de crédito agrícola vista na análise do orçamento federal. Os subsídios são concedidos por meio de operações de financiamento para investimento, custeio, refinanciamento e seguro em condições facilitadas, bem como da política de formação de estoques reguladores e sustentação de preços.

Os cinco primeiros itens listados entre os subsídios creditícios também estão associados com financiamentos disponibilizados em condições facilitadas, discutidos anteriormente neste Relatório, mais exatamente: Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO), BNDES (empréstimos da União e FAT) e Fundos de Desenvolvimento Regional (FDNE e FDA).

Grande parte se refere aos subsídios nas operações de financiamento dos Fundos Constitucionais. Em 2020, os subsídios chegaram a R\$ 9,6 bilhões, após sucessivas quedas desde o auge de R\$ 15 bilhões, em 2016. Essa tendência deve-se à redução da taxa de juros de mercado iniciada no fim de 2016. O subsídio deverá subir em 2021 e em 2022, acompanhando os ajustes feitos pelo Banco Central na taxa de juros.

Quanto aos dois subsídios creditícios relativos ao BNDES, um se refere às operações feitas com base nos empréstimos da União ao BNDES e o outro às operações feitas com base nos recursos do FAT. No primeiro caso, a importância vem caindo ano a ano, em razão da antecipação da devolução dos empréstimos à União. Contudo, esse item já foi o mais elevado dentre todos os subsídios, tendo chegado a quase R\$ 30 bilhões em 2016.

No segundo caso, o valor negativo em 2020 é excepcional, fruto das baixíssimas taxas de juros de mercado. No biênio 2016-2017, superou-se os R\$ 15 bilhões e, em 2018, foi negativo em razão de um ajuste contábil de R\$ 27,3 bilhões. Com certeza subiu em 2021 e 2022, desconsiderando-se eventuais ajustes patrimoniais. É o que se deve esperar de todos os subsídios concedidos por meio de financiamento, pois a taxa de juros subiu bastante em 2021 e deverá subir algo mais em 2022⁴⁶.

É preciso observar que os subsídios retratados na Tabela 15 e os financiamentos concedidos pelos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento, BNDES e política de crédito agrícola, analisados nas partes anteriores desse trabalho, são dois instrumentos de apoio distintos. Esses últimos disponibilizam o financiamento, enquanto os subsídios oferecem a condição favorecida desse financiamento no que concerne aos juros. Se o financiamento fosse disponibilizado em condições de mercado, ainda assim seria um benefício, pois o mercado resiste a financiar determinados perfis de tomadores abrangidos pelas políticas públicas. Como o financiamento é oferecido em condições facilitadas, tem-se outro benefício.

Já o mesmo não ocorre em relação aos subsídios financeiros registrados na Tabela 15 e as subvenções econômicas vistas na parte relativa ao orçamento federal. Nesse caso, trata-se do mesmo benefício visto em duas fontes distintas de informação, que são o orçamento federal e os demonstrativos de subsídios concedidos.

⁴⁶ É verdade que esse aumento pode ser minorado pela substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (TLP) como balizador dos financiamentos subsidiados do BNDES e dos Fundos Constitucionais. Tal fato se deve à maior aderência da TLP às taxas de mercado. Contudo, no caso dos Fundos Constitucionais, foram introduzidos ajustes na fórmula do custo do financiamento que reduzem essa aderência. Não se pode descartar também que o forte aumento da taxa de juros de mercado em 2021 leve a crescentes pressões para rever a regra da TLP, de modo a elevar o subsídio subjacente aos financiamentos concedidos.

10. Considerações finais

Este trabalho mapeou as políticas públicas existentes no Brasil que disponibilizam recursos capazes de impulsionar o financiamento de atividades ambientalmente sustentáveis ou provocar algum outro efeito ambiental relevante, como no caso da pecuária ou do extrativismo. Constatou-se que as políticas são variadas e os recursos mobilizados expressivos, especialmente no âmbito federal.

A Tabela 16 faz uma síntese dos números relativos às diferentes políticas aqui discutidas. Destacam-se os financiamentos concedidos pelo BNDES e os Fundos Constitucionais, bem como os benefícios tributários e os subsídios financeiros e creditícios. Já os recursos dos Fundos de Desenvolvimento Regional são baixos e irregulares.

Tabela 16 – Recursos oferecidos pelas políticas públicas – R\$ milhões

Fonte: os autores.

Fundo Constitucional do Nordeste (FNE)	
Transferências da União em 2020	7.788
Tamanho do ativo em 31/12/2020	96.269
Financiamento contratado em 2020	25.717
Maranhão	2.622
Fundo Constitucional do Norte (FNO)	
Transferências da União em 2020	2.596
Tamanho do ativo em 31/12/2020	33.783
Financiamento contratado em 2020	10.486
Pará	4.054
Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)	
Transferências da União em 2020	334
Recursos liberados em 2020	328
Recursos liberados de 2008 a novembro de 2021	8.372
Maranhão	-

Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) – BASA	
Transferências da União em 2020	365
Tamanho do ativo em 31/12/2020	4.663
Recursos liberados em 2020	0
Recursos liberados acumulados (período não especificado)	3.328
Pará	634
Maranhão	334
BNDES	
Transferências da União em 2020	17.293
Tamanho do ativo em 31/12/2020	778.342
Desembolsos em 2020	64.921
Pará	1.544
Maranhão	875
Orçamento da União – 2020	
Gestão ambiental	4.661
Orçamento do Governo do Pará – 2020	
Gestão ambiental	106
Renúncia de receita no Pará 2021	628
Orçamento do Governo do Maranhão – 2020	
Gestão ambiental	28
Renúncia de receita no Maranhão 2021	1.897
Benefícios tributários concedidos pela União – 2018	
Zona Franca de Manaus	26.367
Subsídios concedidos pela União – 2020	
Financeiros	16.738
Creditícios	12.723

Fonte: os autores.

Todos esses principais canais envolvem recursos da União mediante vinculação de receita tributária para o BNDES e para os Fundos Constitucionais; renúncia de receita, no caso dos benefícios tributários; dotações orçamentárias destinadas aos subsídios financeiros, Fundos de Desenvolvimento Regional e certos tipos de investimentos ou inversões financeiras; e até endividamento, nos casos de subsídio creditício e concessão de créditos ao BNDES. No âmbito estadual, os recursos e canais mobilizados são menos relevantes comparativamente à União, com a prevalência de renúncia de receita tributária e ICMS.

O que se pode dizer a respeito dessas políticas é que não perseguem em geral objetivos de caráter ambiental, pelo menos não como diretriz central. Isso não quer dizer que requisitos ambientais não possam ser levados em conta na análise da concessão dos financiamentos, a exemplo a exigência da licença ambiental ou mesmo a vedação, em caso de atividades claramente prejudiciais ao meio ambiente. Contudo, não é evidente

em que medida tais práticas são suficientes para evitar que as atividades beneficiadas gerem efeitos indesejados sobre o meio ambiente, sobretudo efeitos indiretos e menos evidentes.

A crescente preocupação dos países diante do tema ambiental, com reflexos no Brasil, tem levado ao surgimento de programas e linhas de financiamento específicos que podem ser caracterizados como “verdes”, no sentido de buscarem a recuperação do meio ambiente, como o reflorestamento ou a substituição de atividades ambientalmente danosas, a exemplo as que usam combustível fóssil. O BNDES em particular tem adotado um conjunto de iniciativas relacionadas a isso.

Há de se observar, contudo, que essas iniciativas são ainda pontuais e se traduzem em baixa participação no total dos recursos liberados. Espera-se que seja o início de uma tendência que reflita o rebalanceamento de prioridades no Brasil e no mundo.

O destino que vêm recebendo recursos relevantes das políticas públicas é o da geração de energia chamada sustentável, como eólica, solar e biomassa. Esses recursos são incluídos nas estatísticas e divulgados como apoio à economia verde, por substituírem fontes poluidoras de energia, como o combustível fóssil. Contudo, essas atividades já se mostram viáveis do ponto de vista econômico, em parte por conta do próprio apoio recebido dessas políticas.

Em caráter apenas especulativo, pode-se apontar como possíveis obstáculos para que outras atividades ou empreendimentos aqui chamados de bioeconomia se tornem beneficiários relevantes dos recursos mobilizados pelas políticas públicas a limitada dimensão e atratividade, além do reduzido histórico de relacionamento com os órgãos executores. A isso se junta a própria inércia e automatismo das políticas em razão dos vínculos criados ao longo do tempo com atividades tradicionais, além da dificuldade de se ajustar a legislação de modo a readequar a divisão dos recursos com atividades menos tradicionais.

Referências Bibliográficas

- BANCO DO BRASIL.** *Relatório de Gestão do Agente Operador do FDE – exercício 2020.* Março de 2021. Disponível em: <<http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/fda/relatorios/relatorio-de-gestao-fda-banco-do-brasil-s-a.pdf/view>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- BASA - BANCO DA AMAZÔNIA.** *Relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos 2020.* 2021a. Disponível em: <<https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/component/edocman/fno-relatorio-atividades-2020/viewdocument/3878?Itemid=0>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- BASA - BANCO DA AMAZÔNIA.** *Programação Financeira FNO 2021.* Março de 2021b. Disponível em: <<https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/component/edocman/plano-aplicacao-recursos-financeiros-fno-2021/viewdocument/3693?Itemid=0>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- BASA - BANCO DA AMAZÔNIA.** *Relatório de Gestão do Agente Operador do FDE – exercício 2020.* Março de 2021. 20 de abril de 2021c. Disponível em: <<http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/fda/relatorios/relatorio-de-gestao-fda-banco-da-amazonia-s-a.pdf/view>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- BNB - BANCO DO NORDESTE DO BRASIL.** *Relatório de Resultados e Impactos, exercício de 2020.* Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, 2021a. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/etene/relatorios-fne>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- BNB - BANCO DO NORDESTE DO BRASIL.** *Relatório de Sustentabilidade 2020.* 2021b. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/relatorios-de-sustentabilidade>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- BNB - BANCO DO NORDESTE DO BRASIL.** *Programação Regional FNE 2021.* Julho de 2021c. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/fne>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- BNDES.** *Notas para a Imprensa.* Setembro de 2021a. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/cc662bfc-01f0-4f35-a10a-86af8ec5ba02/202109_NOTAS_PARA_IMPrensa.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nQgTrsh>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- BNDES.** *Relatório Anual 2020.* Maio de 2021b. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2020/src/index.html>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- BNDES.** *Fundo da Amazônia: Relatório de Atividades 2020.* Julho de 2021c. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/21061/3/>>

Fundo%20Amaz%C3%B4nia_RA_2020_port_jun_2021.pdf>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.

- BNDES.** *Aqui tem transparência para você.* Quem são os nossos 50 maiores tomadores de recursos, posição em 04/04/2022. [S.l.]: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2022. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/maiores-clientes#>>. Acesso em: 02 de maio de 2022.
- BRASIL.** *Constituição da República Federativa do Brasil (1988):* texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.
- BRASIL.** *Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.* Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1989.
- BRASIL.** *Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.* Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- BRASIL.** *Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005.* Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPPO – e altera outros dispositivos legislativos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- BRASIL.** *Lei Ordinária nº 9.312, de 17 de setembro de 2021.* Institui o Fundo Garantidor do Pequeno Produtor Rural e da Indústria para Bioeconomia (FGPIB). Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2021.
- FGV.** *Zona Franca de Manaus: Impactos, oportunidades e efetividade.* Abril de 2019. Disponível em: <https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- GOVERNO** do Estado do Maranhão. *Lei nº 10595 de 24 de maio de 2017.* Institui o Programa Maranhão Verde, destinado a fomentar e desenvolver projetos voltados para apoio à conservação e recuperação ambiental. São Luis: Assembleia Legislativa do Estado, 2017.
- GOVERNO** do Estado do Maranhão. *Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento.* Relatório de Transparência Fiscal do Maranhão – 6º bimestre de 2020. 2020a. Disponível em: <<https://seplan.ma.gov.br/transparencia-fiscal>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.

- GOVERNO** do Estado do Maranhão. *Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento*. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021. 2020b. Disponível em: <<https://seplan.ma.gov.br/ldo>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- GOVERNO** do Estado do Pará. Secretaria de Estado da Fazenda. *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREE) do 6º bimestre de 2020*. Janeiro de 2021. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/bimestrais/2020/nov-dez/RREO_6_BIMESTRE_2020_COMPLETO1.pdf>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- GOVERNO** do Estado do Pará. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. *Relatório Institucional de Atividades Semas 2020*. Dezembro de 2020a. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Relatorio_de_Atividades_SEMAS_2020_nova_versao.pdf>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- GOVERNO** do Estado do Pará. Secretaria de Planejamento e Administração. *Orçamento Geral do Estado 2021*. 2020b. Disponível em: <<http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/OGE-2021-Completo-apos-Emenda-Parlamentares.pdf>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- INESC**. *Subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil*. Novembro de 2021. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/11/RELATORIO-COMBUSTIVEIS-PTBR.pdf>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2022.
- INSTITUTO ESCOLHAS**. *Custos e benefícios das fontes de geração elétrica*. Agosto de 2018. Disponível em: <https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2018/10/Caderno-Subsidios-e-Emissoes_final.pdf>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- INSTITUTO ESCOLHAS**. *Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais*, abril de 2019a. Disponível em: <https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/05/ITR_relatorio_final_FINAL.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2022.
- INSTITUTO ESCOLHAS**. *Uma nova economia para o Amazonas: Zona Franca de Manaus e Bioeconomia*, novembro de 2019b. Disponível em: <https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/10/RELATORIO_Uma-nova-economia-para-o-Amazonas-Zona-Franca-de-Manaus-e-Bioeconomia.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2022.
- MAPA** - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. *A contribuição do Plano Safra para o fortalecimento de sistemas produtivos ambientalmente sustentáveis*. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mais-da-metade-do-credito-rural-nos-ultimos-anos-foi-destinada-a-praticas-que-promovem-melhorias-ambientais/copy_of_RecursosdoCreditoRuralAplicados emSistemasAmbientalmenteSustentveisSetembro2020VersoDCI160420211.pdf>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.

- MINISTÉRIO DA ECONOMIA.** Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cemap). *Relatório de Avaliação – Conta do Desenvolvimento Energético (CDE)*. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social-conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2019-cde>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA.** Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Outubro de 2021a. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41464>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA.** Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). *Demonstrativo de Gastos Tributários*. Março de 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/gastos-tributarios-bases-efetivas>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA.** Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap). *Orçamento de Subsídios da União 2021*. Julho de 2021c. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/osu/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2013-5a-edicao/view>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA.** Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Gastos Ambientais no Brasil: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal*. Texto para Discussão nº 2354, dezembro de 2017. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8201/1/TD_2354.pdf>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA.** Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Nota Técnica nº 76/2021-SGT-SRG/Aneel*, 22 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.ccee.org.br/documents/80415/919412/Nota%20T%C3%A9cnica%20n%C2%BA%20076.2021%20-%20Or%C3%A7amento%202021.pdf/7e117575-83e5-44c4-2a78-b5f81a4edcdd>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR).** Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. *Relatório de gestão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste exercício 2020*. 16 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/FDNErelatoriodegestao2020.pdf>>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.
- SENADO FEDERAL.** Instituição Fiscal Independente (IFI). *Relatório de Acompanhamento Fiscal*. Novembro de 2021. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594056/RAF58_NOV2021.pdf>. Acesso em 5 de janeiro de 2022.

Anexos

ANEXO I: Maiores operações com recursos do FNE – 2020 (p.13 do texto)

ANEXO II: Maiores operações com recursos do FNE no Maranhão – 2020 (p.16 do texto)

ANEXO III: Os cinquenta maiores tomadores de recursos do BNDES – R\$ - 2019/20 (p. 47 do texto)

ANEXO IV: Perguntas ao BNB, Basa e BNDES e respectivas respostas (p. 26, 37 e 53 do texto)

ANEXO V: Operações feitas pelo BNDES no Maranhão – 2020 (p.49 do texto)

ANEXO VI: Operações feitas pelo BNDES no Pará – 2020 (p.49 do texto)