

Aspectos financeiros do empréstimo do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo

LISANDRA DE MOURA GUERRA

Sumário

| | |
|---|----|
| Financiamento internacional: opção, falta de opção ou uma decisão não financeira? | 5 |
| As condições do financiamento do Procentro | 9 |
| Acesso aos recursos do financiamento | 11 |
| Prestação de contas | 12 |
| Solicitação de desembolso | 14 |
| Funcionamento do Fundo Rotativo | 16 |
| Variação Cambial | 17 |
| As perdas cambiais por estimativa e seus efeitos na execução do Procentro | 18 |
| Aspectos jurídico-licitatórios e sua influência na execução financeira | 20 |
| Conclusão | 21 |

Aspectos financeiros do empréstimo do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo

Um projeto de recuperação urbana com financiamento internacional é, no seu cerne, um empréstimo, um mútuo, uma operação financeira como outras, em que pesem seus aspectos urbanísticos, sociais e políticos. Deve, portanto, ser também avaliado em seus aspectos financeiros: juros, custo de oportunidade, viabilidade, taxa de retorno, entre outros. Quando se tem um órgão financiador multilateral voltado ao desenvolvimento, sujeito ao controle da comunidade internacional e a seus regramentos internos, é praxe que todos os aspectos citados sejam objeto de análise antes da aprovação da operação e da assinatura do contrato de mútuo. E assim ocorreu com o Contrato da Empréstimo OC-BR 1479, celebrado entre a PMSP e o BID, em junho de 2004.

Como muitos dos agentes idealizadores, promotores, executores e fiscalizadores dos programas de recuperação urbana em geral (quais sejam, urbanistas, arquitetos, políticos, sociólogos, jornalistas, entre outros) têm como formação e área de atuação campos do saber pouco afeitos à administração financeira, tende-se a desligar da análise de um programa de recuperação urbana sua natureza de operação financeira e ao mesmo tempo em que se minimiza a preocupação com a eficiência financeira da aplicação do recurso, criam-se mitos em torno da conveniência de um financiamento internacional.

O objetivo do presente texto é, de uma forma livre e quase didática, apontar para questões relevantes e suscitar um debate tão necessário quanto esquecido sobre a opção por um financiamento internacional.

Financiamento internacional: opção, falta de opção ou uma decisão não financeira?

O levantamento do histórico do Contrato de Empréstimo OC-BR 1479 feito no Relatório I¹ revela com clareza os fatos que desembocaram na assinatura do instrumento que obriga a PMSP a investir no centro da cidade e a pagar ao BID juros e taxa de crédito e hoje influenciam sua execução. Embora cientes das variáveis políticas e do panorama local envolvido, nossa proposta é fazer a seguinte análise: de agora em diante, vamos ver o mútuo simplesmente como um conjunto de obrigações assumidas soberanamente pela Prefeitura: (1) obrigação de investir os recursos do Banco; (2) obrigação de investir recursos próprios; (3) obrigação de pagar os serviços da dívida ao BID.

1 Controle Social de Políticas Públicas: o financiamento do BID para o Centro de São Paulo, Relatório I, de 30 de maio de 2007.

2 Conforme Proposta de Empréstimo, item 4.17, fonte: <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BR0391&Language=English>

Simultaneamente às obrigações, o Programa Procentro traz consigo expectativas de ganho, daí podermos utilizar "investimentos" e não "despesas" quando tratamos dos gastos previstos do projeto. Os ganhos – e aqui vamos nos posicionar estritamente no lugar do mutuário, a PMSP – vêm do aumento de receita dos impostos municipais, ISS e IPTU, decorrente do desenvolvimento da área de influência do Programa que seria de US\$ 13,4 milhões por ano². A ela retornaremos logo a seguir.

Vê-se que a lógica do retorno financeiro de uma operação de crédito foi considerada. Ocorre, contudo, que se a fonte de tal análise é justamente a Proposta de Empréstimo de outubro de 2003, é possível concluir que se trata de uma justificativa da operação e não uma recomendação face a outras alternativas de financiamento. Quando se toma a decisão de investir, é recomendável avaliar um cenário de não investimento e compará-lo a outros com diferentes fontes de recurso, mesmo que hipotéticas, em diferentes condições financeiras. Assim, podemos ter claros os riscos e benefícios de uma ou outra forma de financiamento que possam gerar retornos a partir da interferência em uma dada área urbana.

Pelo histórico levantado, não fica claro se houve tal análise comparativa de alternativas. Parece que a brecha deixada pelo acordo entre União e Município e a vontade política de usar os recursos naquele momento levaram a opção pelo prosseguimento da negociação com o BID. Houve mais uma confluência de fatos do que uma medida de planejamento das políticas públicas quanto às suas alternativas de financiamento.

Também é válido argumentar que à PMSP restavam, como ainda restam, pouquíssimas alternativas possíveis para financiar projetos deste tipo. Cortar gastos correntes que estão em sua maioria ocupados por salários e dívidas não é factível. Buscar financiamentos internos, já em patamares altos, tampouco. Logo, financiar o desenvolvimento de uma área urbana para recuperar o investimento pelo acréscimo na receita tributária através de um empréstimo internacional parece ter sido, de fato, uma saída, uma opção ante a falta de outras.

Do outro lado da operação está o agente financeiro, o BID. Como Banco que é, sabe-se que seus contratos de empréstimo gerem receita para ele. Ingênuo é, portanto, crer que por ser um órgão multilateral agiria de forma mais benevolente ou defenderia de ofício os interesses do mutuário. Além de Banco, o BID tem como missão promover o desenvolvimento. Logo, os limites de sua constituição e atuação não permitem que participe de operações meramente financeiras, como as que possibilitam a entrada de recursos a um preço (juros) mais baixo para saldar uma dívida anterior. O BID é um banco que qualifica e acompanha o uso dos seus recursos e é importante ter isso sempre presente ao contratar qualquer operação.

3 Proposta de Empréstimo, fonte: link na página <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BR0391&Language=English>

Como parte dessa qualificação, que constitui a Proposta de Empréstimo³ aprovada pela diretoria do Banco em outubro de 2003, foi feita uma análise da viabilidade financeira do Programa, no que tange à sua capacidade de gerar receitas que justificassem as despesas de manutenção dos investimentos e o próprio custo financeiro da operação. O item 4.17 do referido documento afirma que o Programa traz um aumento previsto nas receitas de IPTU e ISS da ordem de US\$ 13,4 milhões por ano, enquanto os custos de manutenção aumentariam US\$ 6,5 milhões anuais, isso a partir de 2010, quando estariam concluídas as intervenções.

A diferença entre os valores, de US\$ 6,9 milhões, pode ser vista como a Receita Adicional Líquida, proporcionada pelos investimentos urbanísticos realizados.

A Projeção de Serviços da Dívida⁴ fornece a previsão das despesas financeiras (juros e taxa de crédito) mais a amortização do principal. Ora, calculando ano a ano o total de receita adicional líquida e subtraindo dele o total a pagar ao Banco, temos o resultado financeiro da operação. Somente em 2024 o saldo do ano passa a ser levemente positivo, com um valor de receita adicional maior do que o serviço da dívida. Já o saldo acumulado, que carrega adiante os saldos dos anos anteriores, só deixa o patamar negativo em 2034. Em uma análise estritamente financeira e sempre do ponto de vista do pólo devedor, a Prefeitura, os números significam que a operação Procentro só começará a trazer benefícios para seus cofres trinta anos após a assinatura do contrato. Até então, a PMSP deve tirar recursos de outras fontes – chegando a um valor máximo acumulado de US\$ 36 milhões, em 2023 – para fazer frente aos compromissos assumidos perante o Banco.

O gráfico e respectiva tabela de valores apresentados a seguir trazem a representação e os exatos valores envolvidos⁵.

4 Projeção de Serviços da Dívida. Fonte: <http://www.iadb.org/dsprj/LoanDueDate.aspx?LoanNumber=1479/OC-BR>

5 Os valores pagos no período 2004 a 2006 foram extraídos do informe sobre o projeto na página do BID: <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=B R0391&Language=English>

Gráfico I

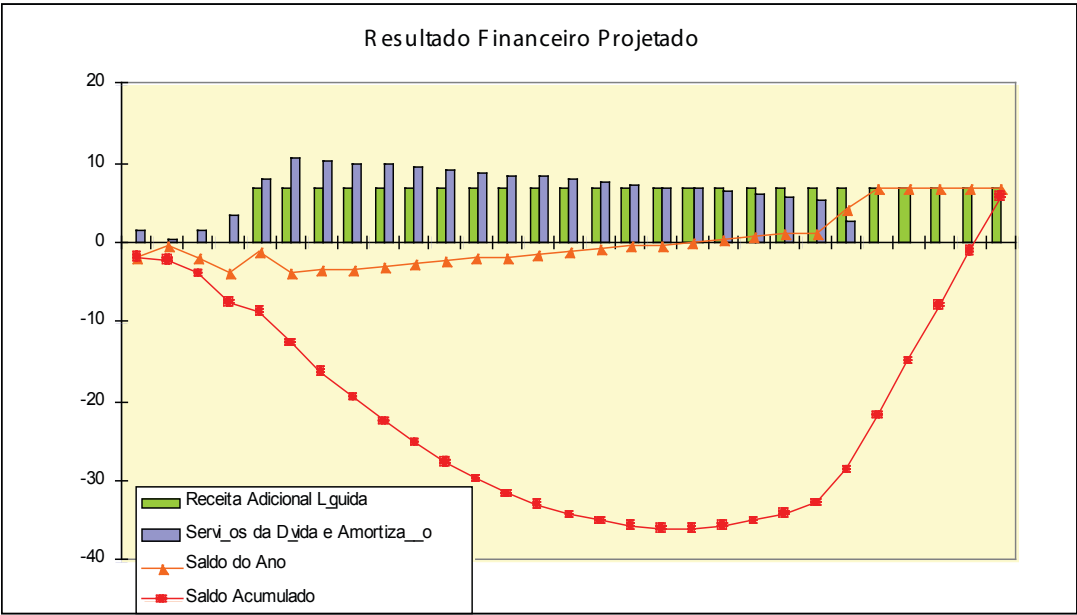


Tabela I – Resultados projetados do PROCENTRO para as finanças da PMSP

| Em milhões em dólares | Receita Adicional Líquida | Serviços da Dívida e Amortização | Saldo do ano | Saldo acumulado |
|-----------------------|---------------------------|----------------------------------|--------------|-----------------|
| 2004-2006 | - | 1,78 | (1,78) | (1,78) |
| 2007 | - | 0,37 | (0,37) | (2,15) |
| 2008 | - | 1,79 | (1,79) | (3,94) |
| 2009 | - | 3,65 | (3,65) | (7,59) |
| 2010 | 6,90 | 7,98 | (1,08) | (8,67) |
| 2011 | 6,90 | 10,82 | (3,92) | (12,59) |
| 2012 | 6,90 | 10,53 | (3,63) | (16,22) |
| 2013 | 6,90 | 10,21 | (3,31) | (19,53) |
| 2014 | 6,90 | 9,91 | (3,01) | (22,54) |
| 2015 | 6,90 | 9,61 | (2,71) | (25,25) |
| 2016 | 6,90 | 9,31 | (2,41) | (27,66) |
| 2017 | 6,90 | 9,00 | (2,10) | (29,76) |
| 2018 | 6,90 | 8,70 | (1,80) | (31,56) |
| 2019 | 6,90 | 8,39 | (1,49) | (33,05) |
| 2020 | 6,90 | 8,10 | (1,20) | (34,25) |
| 2021 | 6,90 | 7,79 | (0,89) | (35,14) |
| 2022 | 6,90 | 7,48 | (0,58) | (35,72) |
| 2023 | 6,90 | 7,18 | (0,28) | (36,00) |
| 2024 | 6,90 | 6,88 | 0,02 | (35,98) |
| 2025 | 6,90 | 6,57 | 0,33 | (35,65) |
| 2026 | 6,90 | 6,27 | 0,63 | (35,02) |
| 2027 | 6,90 | 5,97 | 0,93 | (34,09) |
| 2028 | 6,90 | 5,66 | 1,24 | (32,85) |
| 2029 | 6,90 | 2,72 | 4,18 | (28,67) |
| 2030 | 6,90 | - | 6,9 | (21,77) |
| 2031 | 6,90 | - | 6,9 | (14,87) |
| 2032 | 6,90 | - | 6,9 | (7,97) |
| 2033 | 6,90 | - | 6,9 | (1,07) |
| 2034 | 6,90 | - | 6,9 | 5,83 |
| TOTAIS | 172,50 | 166,67 | 5,83 | |

Para a análise, consideramos válidas as suposições apresentadas na Proposta de Empréstimo, sem questionar forma de cálculo e o mérito de seus pressupostos. A lógica utilizada leva em conta o resultado esperado e o custo de obtenção desse resultado. Temos por óbvia a incompletude dos números acima, contudo. Há outros custos inerentes à existência do Programa, como o custo de preparação (estudos, projetos, viagens, entre outros) e o custo de administração não incluído⁶ (pessoal próprio da EMURB e da PMSP, material de consumo etc.). Por outro lado, não levamos em consideração as externalidades esperadas, como

6 O Quadro de Custos do Programa, em seus itens 2.1 e 2.2, previu originalmente US\$ 7,8 milhões para Administração e Supervisão (realizadas por uma gerenciadora, a ser contratada) e US\$ 1 milhão para Auditoria (conforme exigência do Banco).

aumento da renda na região de influência do Programa, que podem ser vistas como uma receita adicional não da municipalidade, mas do município.

O principal questionamento a que os números apresentados nos levam é: interessa ao Município e seus munícipes, atuais e das próximas gerações, sacrificar-se financeiramente a este ponto para obter os tais resultados financeiros e não financeiros esperados? E mais: haveria outra maneira de recuperar o centro de São Paulo sem o compromisso financeiro adicional?

Usar recursos do BID tem, como vimos, um custo de oportunidade considerável, para o qual concorrem juros e demais encargos financeiros, custos administrativos adicionais e o custo de oportunidade de vincular receitas próprias à contrapartida. O mutuário deve considerar a conveniência de uma operação com o BID, pois assumir todas as obrigações com o Banco implica necessariamente em esforços que seriam desnecessários se a fonte de recursos fosse outra (receita própria, por exemplo). O próprio custo global do projeto certamente seria outro, descontados os gastos (estes sim gastos e não investimentos) com gerenciamento e auditoria, requisitos do Banco.

Cabe mencionar, em defesa dos financiamentos internacionais, que os recursos destinados aos investimentos no desenvolvimento econômico e social parecem ser melhor controlados em programas deste tipo do que aqueles realizados somente no âmbito das administrações públicas locais. Em outras palavras, a própria existência de uma supervisão externa acompanhando de perto as despesas, auditando os números e aplicando políticas de transparência e rigor legal pode contribuir para uma melhor segurança no destino do dinheiro do ponto de vista do cidadão. Os mecanismos internos de fiscalização, Tribunal de Contas e Ministério Público, por exemplo, no mais das vezes não têm condições de efetuar um acompanhamento dos recursos públicos com a frequência, a profundidade, a técnica e a tempestividade⁷ que possuem os Bancos multilaterais de fomento ao desenvolvimento local.

⁷ Entendemos ser o acompanhamento tempestivo pois na modalidade ex ante o Banco pode barrar um gasto de recursos do financiamento antes mesmo da publicação do edital, enquanto as instâncias internas só tem poderes para fiscalizar e punir desvios após sua ocorrência.

As condições do financiamento do Procentro

O contrato de mútuo seguiu as condições já definidas pela Proposta de Empréstimo BR-0391, aprovada pela Diretoria do Banco Interamericano de Desenvolvimento em outubro de 2003. A Proposta prevê o dólar americano como a única moeda da operação, a cobrança de juros pela taxa LIBOR e uma taxa anual de crédito de 0,75% sobre o montante não desembolsado pelo Banco.

O fato de o dólar americano ter sido escolhido como a moeda única do mútuo traz facilidades operacionais. Primeiro, porque há contratos com Bancos internacionais em que o credor pode escolher a cada pagamento a moeda na qual quer receber, o que pode acarretar um câmbio mais ou menos desfavorável conforme a posição relativa da moeda eleita no mercado mundial. Há também contratos que são feitos com base em uma cesta de moedas, mas, ao mesmo tempo que o risco cambial pode estar diluído, o acompanhamento da evolução das moedas que compõem a cesta exige mais atenção. A opção pela moeda única e principalmente pela moeda de maior circulação mundial não criou dificuldades adicionais, além do risco cambial, inerente a operações deste tipo.

8 London Interbank Offered Rate, taxa de juros interbancária do mercado de Londres, utilizada entre bancos de primeira linha, é também a taxa referência aplicada a vários contratos com governos em todo o mundo.

A LIBOR⁸ é tida como uma taxa de juros preferencial, estando hoje ao redor dos 4,5% ao ano, bem abaixo dos 11% ao ano da nossa SELIC, a taxa básica de juros da economia brasileira. Contudo, a posição favorável obtida pela PMSP ao contratar um empréstimo usando a LIBOR como taxa de juros não deve ser desprezada, visto ser ela uma taxa reservada àqueles com boas avaliações de crédito no mercado mundial.

Por outro lado, a conveniência da LIBOR não corre à margem de uma análise mais ampla, qual seja, a internacionalidade da contrato. Em outras palavras, a opção pela tomada de recursos em moeda estrangeira traz para a administração financeira da operação a constante preocupação com os riscos cambiais que, como está sucedendo com o Procento, acarretam custos adicionais para o devedor, como veremos adiante.

O prazo para o pagamento total do empréstimo é de 25 anos, com um período de carência de seis anos. A carência significa que o principal, ou seja, os US\$ 100,4 milhões do financiamento, começará a ser amortizado somente em dezembro de 2010, sendo os juros pagos semestralmente desde a assinatura. O envio dos recursos à PMSP pelo Banco, chamado de desembolso, pode ocorrer de 3 a 6 anos contados da data de assinatura do contrato, desde que existam despesas comprometidas, ou seja, contratos já assinados entre fornecedores e Prefeitura, até o 5º ano da assinatura do contrato.

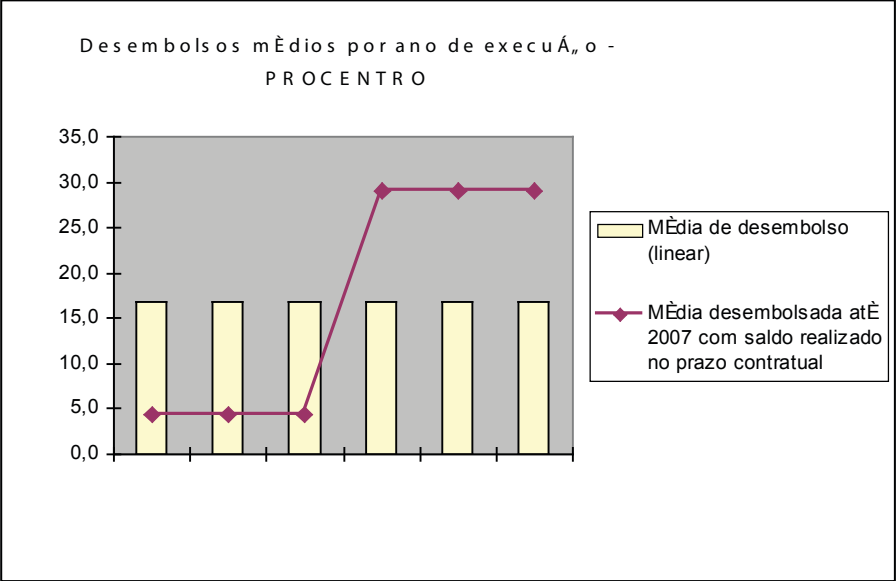
O recebimento dos recursos, ou o chamado "desembolso" pelo BID, ocorre mediante solicitação e segundo as práticas explicadas no item Acesso aos Recursos. O Banco reserva contabilmente os 100,4 milhões a partir da assinatura do contrato sem limites anuais pré-estabelecidos, desde que não sejam desembolsados em menos de 3 anos. Em tese, a PMSP poderia ter acesso a 90 milhões no primeiro ano, 9 milhões no segundo e 1,4 milhão no terceiro. Na prática, o BID solicita anualmente uma previsão de solicitação para que possa fazer suas previsões internas de necessidade de caixa e a condução do Programa, realizada no trâmite entre PMSP, executor, sub-executores e, do lado do Banco, representação, especialista e consultores, pode imprimir aos desembolsos um ritmo de remessas mais ou menos lento, comparativamente ao planejado. Em outras palavras, uma eventual necessidade extraordinária de dólares, desde que dentro das condições contratuais e das normas aplicáveis, poderia ser perfeitamente satisfeita mediante uma conversa entre as partes, ainda que não prevista no planejamento anual.

Não é essa a situação enfrentada, contudo. Os recursos têm sido utilizados em níveis abaixo do minimamente esperado para um programa de 6 anos de desembolso. O desembolso informado na página do BID na internet dedicada o Procento é de US\$ 13,2 milhões⁹, em 31 de outubro de 2007. Para que se tenha uma idéia do nível de execução esperado, dividimos os 100,4 milhões em 6 períodos de forma linear, chegando a 16,7 milhões de desembolso médio por ano. Se fizermos o mesmo raciocínio para os 13,2 milhões desembolsados até o momento, temos o valor médio de 4,4 milhões/ano. Neste ritmo, para que sejam desembolsados os 100,4 até junho de 2010, o valor médio que a PMSP precisa solicitar por ano é de 29 milhões, bem acima da capacidade executora demonstrada nos três primeiros anos. Não nos parece despropositado concluir que o

9 <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=B0391&Language=English>

Programa encontra-se atrasado e necessitará de um aditivo de prazo se as partes quiserem realizá-lo em sua plenitude. O gráfico abaixo demonstra o salto no grau de execução anual necessário para cumprir o prazo de desembolso ora vigente.

Gráfico II



Acesso aos recursos do financiamento

Os investimentos previstos no Procento totalizam US\$ 167,4 milhões, sendo US\$ 100,4 milhões recursos vindos do BID sobre os quais incidem os juros pactuados e US\$ 67 milhões que devem vir da PMSP ou de outra fonte (Caixa Econômica Federal, por exemplo, como é o caso do Programa de Arrendamento Residencial – PAR), montante esse identificado como contrapartida. Contratualmente são definidos eixos de intervenção e as ações já são apresentadas ao Banco com sua forma de custeio prevista, com a parte financiada e o percentual relativo à contrapartida também definido, em documentos como o Quadro de Custos do Contrato, com itens detalhados por Componente e Sub Componente, e o orçamento detalhado do Programa, aberto até o nível do sub-executor e da aquisição em si.

Como o principal orientador financeiro é o Quadro de Custos do Contrato, e ele descreve os componentes e não as aquisições, uma dada aquisição prevista como financiada pode não receber recursos do Banco e, ainda assim, o componente ser cumprido como planejado, pelo mecanismo da compensação (outra ação prevista como contrapartida pode obter a elegibilidade ao financiamento).

Logo, vê-se que o orçamento do Programa não é rígido, nem poderia sê-lo. A elegibilidade ao financiamento é de fato definida no caso concreto com a análise do consultor do Banco de todo o processo, considerando: critérios de elegibilidade pré definidos em contrato e a regularidade da licitação, da contratação e do pagamento, após a prestação de contas.

Assim, um gasto para o qual se contava com recursos do Banco pode não ser financiado no âmbito deste contrato, caso a legislação local, as normas

10 Como os impostos retidos na fonte não são financiáveis, na maior parte das obras e serviços contratados sempre há um percentual de contrapartida. Já a aquisição de bens pode ser financiada na totalidade, visto não haver impostos recolhidos na fonte.

11 Evidentemente, destinar recursos para uma contrapartida de US\$ 67 milhões em 5 anos não é um problema para a PMSP, mas uma opção. A PMSP conta com receitas orçamentárias anuais da ordem de R\$ 17 bilhões, conforme Balanço Financeiro de 2006 (fonte: http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/balancetes/anual2006/Balanco_Financeiro_2006.pdf). Esta informação dá uma idéia precisa da relativa pequenez do Procento dentro da realidade da Prefeitura.

contratuais e as políticas do BID não tenham sido respeitadas. Em que pesem várias não objeções prévias – ao termo de referência, aos projetos, ao edital de licitação – qualquer fase da licitação, execução e pagamento pode ser glosada pelo Banco. Daí a necessidade de conhecer as regras e planejar todo o processo para que não se percam os recursos financiados de uma aquisição específica.

São financiáveis somente os gastos líquidos (tributos retidos na fonte entram como contrapartida: ISS, INSS, IRRF, PIS, COFINS). Indiretamente, o BID financia outros tributos embutidos na cadeia produtiva, direta ou indiretamente, como o ICMS, IPI, IOF, PIS, COFINS e CPMF, entre outros¹⁰.

É obrigação do devedor manter a razão pré-definida entre recursos do financiamento e da contrapartida ao longo da execução, 60/ 40. Essa proporção é chamada de *pari passo*. Para que ele seja mantido, a PMSP deve dispor de recursos locais para usá-los no Programa e demonstrá-los como contrapartida. Como veremos adiante, também é necessário ter disponibilidades financeiras de curto prazo para ter acesso ao financiamento, já que a maior parte do acesso aos recursos externos acaba chegando como um reembolso de despesas. Em suma, ter um financiamento disponível não elimina a necessidade de ter dinheiro em caixa e mais, no caso da contrapartida, esses recursos estão, por assim dizer, carimbados, pois somente sua utilização em despesas elegíveis trará a possibilidade da chegada dos dólares do Banco¹¹.

A formalização do contrato de mútuo, após os trâmites nos governos municipal e federal e a aprovação pelo Senado, confere direitos e deveres recíprocos. No entanto, por si só, não garante o acesso aos recursos. Assim sendo, nos parece interessante abordar os meios de acesso ao dinheiro do financiamento.

As verbas do financiamento podem ser desembolsadas pelo Banco e enviadas à PMSP de duas formas: a primeira, como um Reembolso de Despesas, após realizados os gastos e prestadas contas e a segunda, antes de o mutuário gastar qualquer recurso, com o envio de recursos para o Fundo Rotativo, limitado a 5% do valor do financiamento. Note-se que, embora rotativo, o Fundo pode não dar conta de todos os investimentos previstos e a PMSP, em geral, desembolsa recursos próprios antes de convertê-los a financiados e aí recebê-los do Banco. Logo, como já mencionado, a previsão de financiar uma aquisição não afasta a necessidade de ter em caixa recursos disponíveis.

Seja a título de reembolso, seja na composição ou recomposição do Fundo Rotativo, o contrato estabelece uma série de condições para que o Banco envie os dólares ao mutuário. Além de normas condicionais, há procedimentos ditados pelas políticas do BID que devem ser seguidos, sob pena de o mutuário ver negado o acesso aos recursos do financiamento. São eles a prestação de contas e a solicitação de desembolso.

Prestação de contas

A prestação de contas é o procedimento pelo qual o Banco reconhece as despesas efetuadas como parte do Programa. Sem a prestação de contas, a despesa, ainda que ocorrida em uma ação pré-definida contratualmente e mesmo que licitada e contratada dentro das normas do BID, não entrará

para a contabilidade oficial do programa nem como contrapartida, nem como financiamento. A função da prestação de contas é comprovar a regularidade das saídas financeiras do Programa, quer nos aspectos dos princípios de procurement e das normas contratuais de seleção e contratação de fornecedores, quer na questão do cumprimento da legislação nacional.

Em tese, é um procedimento simples, mas que pode demandar mais do que mera organização administrativa em programas onde há mais de um órgão da Administração envolvido, exatamente o que ocorre na estrutura de execução do Procentro. A dificuldade da prestação de contas também aumenta em função do nível de diferenciação jurídica dos fornecedores (prestar contas de verbas destinadas a OSCIPs é mais complicado do que a uma empresa) e da antiguidade dos gastos em relação ao momento da prestação de contas, principalmente quando o órgão contratante sequer imaginava que aquele gasto seria passível de análise de um financiador internacional.

Uma importante dificuldade inicial enfrentada no Procentro foi o entendimento claro do que seria exigido em cada modalidade de licitação pelo consultor analista do Banco. A cada caso concreto, eram solicitados os documentos pertinentes para a verificação da consonância da licitação, da contratação e dos pagamentos com as normas do Banco e com a legislação aplicável. Do ponto de vista da incipiente equipe de prestação de contas, tornava-se penoso organizar a documentação sem ter certeza do que seria exigido em cada caso. A solução adotada foi enviar um ofício ao BID com a proposição de um procedimento elencando e delimitando o conjunto de documentos que poderiam ser pedidos aos sub-executores para serem apresentados ao Banco.

Os documentos foram organizados conceitualmente em dois cadernos: o Caderno Jurídico que englobava basicamente todos os passos da licitação até o contrato e o Caderno Financeiro, que continha as evidências da execução orçamentária e financeira da despesa. As tabelas a seguir elencam os principais documentos de cada caderno.

Tabela II

| |
|---|
| Edital e seus anexos |
| Comprovantes de publicidade |
| Questionamentos, impugnações e recursos |
| Atas, Relatórios, Pareceres e Decisões da Comissão de Licitação |
| Proposta vencedora |
| Pareceres Técnicos e Jurídicos |
| Termo de Contrato ou equivalente |

Tabela III

| |
|---|
| Nota de empenho ou equivalente |
| Medição assinada pelo órgão contratante |
| Nota fiscal ou fatura |
| Nota de Liquidação |
| Comprovante de pagamento hábil |
| Guias de impostos recolhidos na fonte, devidamente quitadas |

Cabe diferenciar as contratações aprovadas ex ante das ex post. Nas primeiras, o Banco emite sua não-objeção a cada documento marco da licitação e contratação de um gasto financiável, quais sejam: termo de referência, edital, atas de análise técnica e de preços, contrato e aditivos. Quando o pagamento ao fornecedor contratado ocorre, portanto, há mais certeza jurídica de que

ele será financiado, mas o financiamento só se concretizará quando mutuário apresentar sua prestação de contas da qual devem constar obrigatoriamente todos os documentos citados e suas respectivas publicações, bem como questionamentos administrativos e judiciais ao edital, as decisões relativas a eles, notas de empenho, notas fiscais ou faturas, comprovantes de pagamento e de recolhimento de impostos retidos. Na ausência de um desses documentos, o Banco não aprovará a despesa.

Vê-se que nas licitações e contratações ex ante o Banco, na pessoa de um consultor especialista contratado, analisa uma série de documentos à medida que eles vão sendo produzidos e deixa para analisar um outro conjunto de documentos após o pagamento da despesa. Essa cisão temporal não sucede nas despesas ex post, já que a análise é feita de todo o conjunto comprobatório após o pagamento, seja de todo o contrato – no caso de compra de equipamentos, por exemplo, seja de uma primeira parcela ou medição – como se dá em contratos de prestação de serviços ou de execução de obras.

Tal mecanismo traz como consequência a insegurança do mutuário quanto à possibilidade de reconhecimento de uma dada despesa. Qualquer dificuldade em obter a documentação exigida pelo Banco pode deixar uma ação fora da contabilidade do Programa, como foi o caso das obras do PAR – Programa de Arrendamento Residencial, da Caixa Econômica Federal, que havia sido previsto como um gasto de contrapartida e que não foi reconhecido financeiramente pelo Banco, pois não se viabilizou operacionalmente a cessão dos cadernos jurídico e financeiro pela Caixa Econômica para o órgão executor, Emurb, sob a alegação de se tratarem de documentos internos.

Mais grave do que não ver reconhecida uma contrapartida é ter a expectativa frustrada do financiamento de um gasto. Se a objeção do Banco se dá em uma supervisão ex ante, ou seja, ainda durante a fase licitatória, há a chance de correção, mas se a objeção se dá em casos de supervisão ex post, o mutuário já se obrigou perante o fornecedor e efetuou pelo menos um pagamento, mas não poderá contar com os recursos do Banco para fazer frente

Óbvio é a importância operacional da prestação de contas para a celeridade da execução financeira e para se atingir os objetivos financeiros do contrato. Daí serem cruciais o planejamento, o treinamento e o comprometimento dos envolvidos desde, não exageramos em dizer, o desenho inicial de qualquer proposta de financiamento externo com um órgão como o BID.

Solicitação de desembolso

A solicitação de desembolso é antecedida da prestação de contas. Melhor dizendo, após analisada a prestação de contas, ela passa a fazer parte de um segundo procedimento pelo qual o mutuário solicita a remessa de recursos. O único caso no qual a solicitação é feita sem uma prestação de contas é no momento da remessa inaugural do Fundo Rotativo, já que posteriormente, o Fundo só pode ser recomposto mediante comprovação da utilização dos recursos através de prestação de contas específica.

Em resumo, podemos elencar os seguintes passos para acesso e utilização dos recursos do financiamento, já definida:

- Em se tratando de reembolso de despesas, com supervisão ex ante:

- 1) PMSP faz a previsão orçamentária na rubrica pertinente.
- 2) Sub executor prepara documentos licitatórios: termo de referência ou projetos, edital e anexos.
- 3) BID avalia documentos e solicita alterações. Após eventuais correções, BID envia sua não-objeção.
- 4) Durante os procedimentos de licitação, o Banco avalia e emite sua não objeção a todas as decisões da Comissão de Licitação.
- 5) O Contrato é firmado, executado e medido. O fornecedor emite nota fiscal, a PMSP faz a liquidação normalmente, efetuando o pagamento ao fornecedor e o recolhimento de impostos devidos na fonte.
- 6) O órgão executor prepara prestação de contas e BID analisa, podendo glosar pagamentos específicos, exigindo retificação ou apresentação de documentos.
- 7) Aprovada a prestação de contas, órgão executor envia Solicitação de Desembolso ao Banco.
- 8) Banco analisa a Solicitação e envia o montante em dólares à conta corrente específica da PMSP destinada ao recebimento de recursos do financiamento na modalidade de reembolso. Na entrada do dinheiro no País, efetua-se um contrato de câmbio que converte os dólares em reais.

- Em se tratando de reembolso de despesas, com supervisão ex post:

- 1) PMSP faz a previsão orçamentária na rubrica pertinente.
- 2) Sub-executor realiza a licitação.
- 3) O Contrato é firmado, executado e medido. O fornecedor emite nota fiscal, a PMSP faz a liquidação normalmente, efetuando o pagamento ao fornecedor e o recolhimento de impostos devidos na fonte.
- 4) O órgão executor prepara prestação de contas e BID analisa, podendo glosar pagamentos específicos ou licitações inteiras, desqualificando-as de financiamento para contrapartida.
- 5) Aprovada a prestação de contas, órgão executor envia Solicitação de Desembolso ao Banco.
- 6) Banco analisa a Solicitação e envia o montante em dólares à conta corrente específica da PMSP destinada ao recebimento de recursos do financiamento na modalidade de reembolso. Na entrada do dinheiro no País, efetua-se um contrato de câmbio que converte os dólares em reais.

- Em se tratando de utilização do Fundo Rotativo, com supervisão ex ante:

- 1) PMSP faz a previsão orçamentária na rubrica pertinente.
- 2) Sub executor prepara documentos licitatórios: termo de referência ou projetos, edital e anexos.
- 3) BID avalia documentos e solicita alterações. Após eventuais correções, BID envia sua não-objeção.
- 4) Durante os procedimentos de licitação, o Banco avalia e emite sua não objeção a todas as decisões da Comissão de Licitação.
- 5) O Contrato é firmado, executado e medido. O fornecedor emite nota fiscal, a PMSP faz a liquidação normalmente, efetuando o recolhimento de impostos

devidos na fonte com recursos próprios e o pagamento ao fornecedor através de débito na conta corrente específica da PMSP que recebeu o Fundo Rotativo¹². 6) O órgão executor prepara prestação de contas e BID analisa, podendo glosar pagamentos específicos, exigindo retificação ou apresentação de documentos. 7) Aprovada a prestação de contas, órgão executor envia Solicitação de Desembolso ao Banco para recomposição do Fundo Rotativo. 8) Banco analisa a Solicitação e envia o montante em dólares à conta corrente específica da PMSP destinada ao recebimento de recursos do Fundo Rotativo. Na entrada do dinheiro no País, efetua-se um contrato de câmbio que converte os dólares em reais.

Funcionamento do Fundo Rotativo

O Fundo Rotativo é uma antecipação de recursos do financiamento, limitada a 5% do valor financiado. Os parâmetros de funcionamento são os seguintes:

a) Condições para acesso ao fundo rotativo

O envio de recursos para o Fundo Rotativo é considerado um desembolso e está sujeito, portanto, a uma série de pré-condições estabelecidas em contrato¹³. Os limites, tanto condicionais e principalmente o quantitativo, indicam que o órgão financiador não tem preferência por essa modalidade de acesso aos recursos, direcionando de certa maneira o mutuário a usar o reembolso de despesas.

À parte das condições, não há outros requisitos para acesso ao Fundo. Basta efetuar uma Solicitação de Desembolso e o mutuário receberá os recursos sem ter de vinculá-los a nenhuma aquisição ou processo licitatório específico. O dinheiro do Fundo pode ser utilizado somente para pagar a parte financiada dos investimentos do Programa.

b) Recebimento, uso das verbas e controles

O montante enviado em dólares para formação ou recomposição do Fundo Rotativo é objeto de um contrato de câmbio para que possa ingressar no País. Logo, ele fica congelado em reais até seu uso efetivo pela PMSP. São a EMURB, como órgão executor, e a Secretaria de Finanças os responsáveis por definir quando e para quais pagamentos será usado o Fundo e não o caixa regular da Prefeitura (o que implicaria em um reembolso futuro pelo BID). Em suma, esta é uma decisão do devedor, que pode ser estratégica para a eficiência de todo o Programa se considerar a disponibilidade de caixa, o momento do câmbio, entre outras variáveis.

A Prefeitura pode, por exemplo, optar por deixar os 5 milhões de dólares convertidos em reais em sua conta corrente e utilizar recursos próprios para pagar as despesas financiáveis do Programa. A exigência do Banco limita-se a receber semestralmente um relatório da situação do Fundo, com informações sobre os resultados da variação cambial e das aplicações financeiras, cujo rendimento será obrigatoriamente revertido para uso no Programa. O relatório do Fundo Rotativo é auditado periodicamente, assim como toda a contabilidade do Programa.

c) Rotatividade

Evidentemente, o uso do Fundo Rotativo pode ser maximizado se o devedor tiver a agilidade necessária para usar os recursos, reunir a documentação

12 Os dólares do BID foram convertidos em reais na remessa dos recursos que abriu ou recompôs o Fundo Rotativo.

13 A título de exemplo, podemos citar a apresentação do orçamento anual da PMSP e do orçamento do Programa, também conhecido como plano de contas.

comprobatória, elaborar a Prestação de Contas, obter sua aprovação, enviar a Solicitação de Desembolso e receber a recomposição a tempo de pagar novas despesas no menor prazo possível. Os cinco milhões podem, então, significar pelo menos 20 milhões por ano, já que não nos parece improvável pensar que com a cooperação de todos os sub-executores e da Secretaria de Finanças, o órgão executor possa realizar os procedimentos mencionados quatro vezes por ano. Basta ter em andamento obras ou aquisições de bens e serviços financiáveis e reunir os documentos em tempo hábil.

Considerando que o desembolso médio dos recursos financiados pelo BID ficaria em menos de US\$ 20 milhões por ano¹⁴, o uso planejado do Fundo Rotativo pode minimizar ou até mesmo eliminar a necessidade de se ter disponíveis recursos próprios para fazer os pagamentos de gastos financiados, exceto nos casos em que uma nota fiscal excedesse o valor máximo do Fundo, pois um pagamento parcial não seria considerado na prestação de contas como hábil para recompor o Fundo Rotativo.

Variação Cambial

Ainda que houvesse alternativas ao financiamento internacional e ainda que elas fossem passíveis de implementação, o gestor público no uso de suas atribuições, achou por bem contratar com o BID. E assim o fez, acabando por cair nas armadilhas próprias a projetos dessa natureza: variação cambial e atrasos, refletindo negativamente na eficiência e na eficácia planejadas.

A variação cambial faz parte de qualquer operação financeira em que se tenha, de um lado, receitas em uma moeda e, de outro, despesas. No caso do financiamento do Procentro celebrado entre a Prefeitura de São Paulo e o BID, as despesas com fornecedores são em moeda local, enquanto que as financeiras são em dólar. As receitas da PMSP, sejam as destinadas à contrapartida, sejam as direcionadas para o pagamento de gastos futuramente reembolsados pelo Banco, são em reais. Já os recursos vindos do Banco vêm em moeda estrangeira.

Esses quatro tipos de movimentação ocorrem a cada certo tempo, sendo o mais certo o prazo de pagamento das despesas financeiras (semestralmente, sempre em junho e dezembro de cada ano). Em tese, como há para os três fluxos restantes uma certa margem para decidir a forma e o momento de seu acionamento, respeitados os limites contratuais, é possível administrar o Programa com uma certa consciência cambial com o intuito de minimizar ou compensar perdas.

Uma decisão tomada para maximizar a capacidade de investimento da PMSP através de ganhos cambiais seria aproveitar o momento favorável da taxa de câmbio, com uma valorização do dólar frente ao real, para solicitar uma recomposição do Fundo Rotativo mesmo que não se planeje utilizar os recursos no curto prazo. Poderíamos enxergar esse movimento de um *hedge*¹⁵ cambial operacional, pois protegeria os recursos contra futuras valorizações do real. A tabela IV demonstra a possibilidade de ganho.

14 Se dividirmos os 100,4 milhões de dólares por 6 anos de desembolso, temos uma média de US\$ 16,7 milhões de recursos financiados anuais.

15 Hedge refere-se a qualquer operação realizada para proteger uma posição financeira atual contra riscos de variações futuras que a possam afetar negativamente.

Tabela IV – Exemplo de operação de hedge cambial operacional por meio da antecipação de recomposição do Fundo Rotativo

| Data | Montante a recompor em dólares | Taxa de cambio | Equivalente em reais | Ganho cambial pela antecipação |
|------------|--------------------------------|----------------|----------------------|--------------------------------|
| 01/09/200x | \$2.000.000,00 | 2,10 | R\$4.200.000,00 | R\$600.000,00 |
| 01/11/200x | \$2.000.000,00 | 1,80 | R\$3.600.000,00 | |

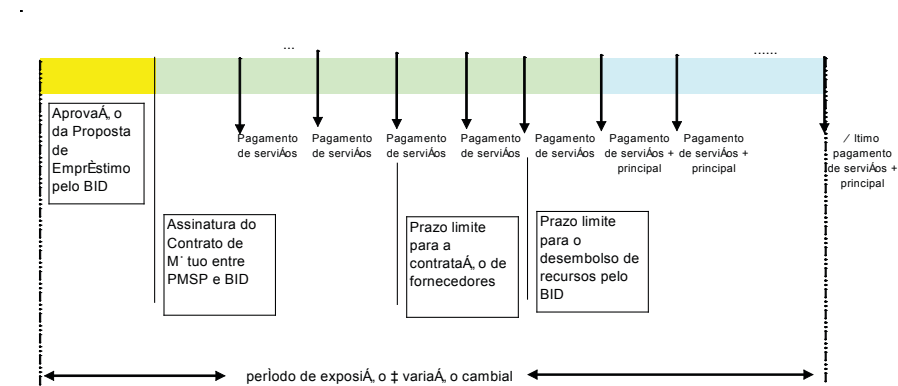
Os ganhos e as perdas cambiais ordinários são esperados e nada desprezíveis e devem ser administrados desde que haja a consciência necessária por parte da PMSP e pessoal com formação e experiência necessárias para a gestão dos aspectos financeiros no órgão executor.

As perdas cambiais por estimativa e seus efeitos na execução do PROCENTRO

Especificamente no PROCENTRO, ocorreu uma grande perda cambial diferente da variação cambial citada anteriormente. Enquanto as alterações do câmbio estão perfeitamente dentro das expectativas e podem ser compensadas entre si, a significativa variação dos recursos do Programa em reais teve origem na estruturação do Programa, daí chamá-la de perda cambial por estimativa.

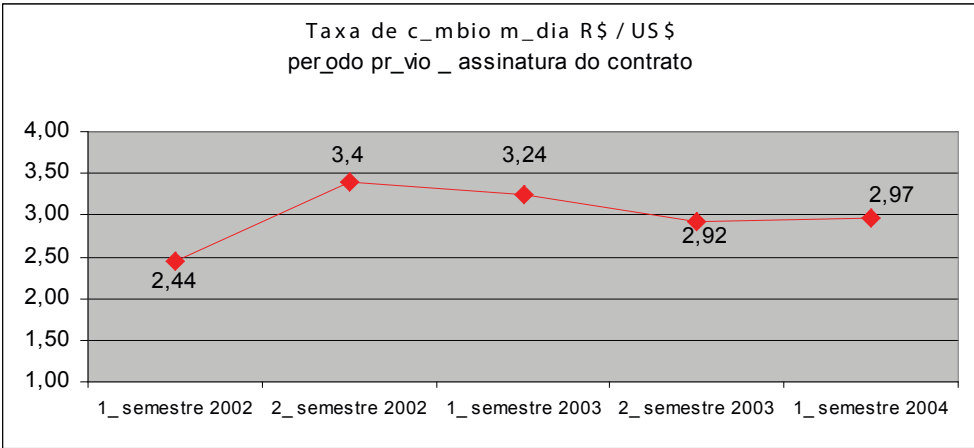
Entender a cronologia dos eventos do PROCENTRO e a evolução do rela frente ao dólar nos últimos 4 anos é crucial para compreender o que levou á perda de recursos. O Gráfico III demonstra os eventos mais relevantes.

Gráfico III – Cronologia financeira do PROCENTRO



Em outubro de 2003, as condições do contrato foram consolidadas na Proposta de Empréstimo aprovada pelo BID, mas a preparação ocorreu previamente. Nos dois anos anteriores, o dólar teve uma trajetória ascendente de 2,50 a 3,00, com a taxa média chegando a 3,40 no segundo semestre de 2002, como se pode visualizar no gráfico abaixo.

Gráfico IV – Trajetória do câmbio entre 2002 e 2004



Não surpreende, portanto, que se tenha adotado a taxa de 3,50 para dolarizar os custos das intervenções e apresentá-los ao BID para um programa a ser desenvolvido nos cinco anos seguintes. O que não se imaginou foi a forte valorização do real frente ao dólar, que aconteceu a partir do segundo semestre de 2004.

Devido à forte variação do câmbio (de 2,86 reais por dólar em outubro de 2003 para 1,80 em outubro de 2007), os recursos do Programa caíram em mais de 280 milhões de reais, cifra essa que representa quase 50% dos valores estimados inicialmente. A tabela a seguir traz a posição do dólar em alguns eventos importantes e o montante de perda cambial equivalente em cada momento.

Tabela V – Perdas cambiais por estimativa em diferentes momentos

| | | | | Investimento total do Programa | | |
|--------------------|---|-------------|----------|--------------------------------|---------------------|---------------|
| Data de referência | Evento | Dólar médio | Variação | Em milhões de dólares | Em milhões de reais | Perda cambial |
| | Taxa de câmbio adotada para os custos do Programa | 3,50 | 0% | 167,4 | 586 | |
| out - 2003 | Aprovação da Proposta de Empréstimo pelo BID | 2,86 | -18% | 167,4 | 479 | R\$ (107) |
| jul - 2004 | Assinatura do Contrato mútuo entre PMSP e BID | 3,13 | -11% | 167,4 | 524 | R\$ (62) |
| jan - 2005 | Início da Gestão Serra/ Kassab | 2,69 | -23% | 167,4 | 451 | R\$ (135) |
| out - 2007 | Data base dos últimos informes disponíveis no site do BID | 1,80 | -49% | 167,4 | 301 | R\$ (284) |

Aspectos jurídico-licitatórios e sua influência na execução financeira

A estrutura normativa imposta às licitações e contratações realizadas no âmbito de um contrato de mútuo com o BID impõe empecilhos à celeridade da execução financeira. Tais obstáculos são de duas ordens: uma mais objetiva e concernente aos prazos das licitações e outra, menos óbvia, decorrente dos "choques interpretativos", por assim dizer, entre o Banco e os procuradores ou departamentos jurídicos dos órgãos licitantes.

Por se tratar de um organismo multilateral, o BID costuma exigir como condição ao financiamento que licitações acima de um certo valor sejam internacionais, possibilitando a participação de empresas oriundas de seus países membros. No caso do Procentro, os limites que tornam as licitações internacionais são US\$ 5 milhões para obras, US\$ 350 mil para bens e US\$ 200 mil para serviços, conforme o Anexo B ao contrato.

Vale a pena atentar para algumas consequências práticas do mencionado regramento. Primeiramente, não há orientação explícita com relação ao momento da conversão do valor da licitação para dólares americanos. É claro que num caso de supervisão ex ante a primeira análise será no pacote inicial que contém termo de referência ou pacote de projetos e minuta de edital. Mas e se, devido à variação cambial, a licitação para uma obra que estava convertida a US\$ 4,9 milhões no momento da não objeção ao edital passa a valer mais de US\$ 5 milhões quando são abertas as propostas? E se a proposta vencedora em uma licitação nacional também apresentar um preço maior do que o limite estabelecido, o que a tornaria internacional pelas normas do Banco, ele solicitaria uma reabertura de prazo para que empresas dos países membros pudessem participar?

O questionamento aqui apresentado tem como função apenas ilustrar as dificuldades encontradas na definição de estratégias licitatórias em programas com financiamento internacional contratado com instituições promotoras do desenvolvimento, tanto pela fixação dos montantes em moeda não local, levando ao risco cambial, quanto pela existência de normas de seleção e contratação próprias, o que pode causar um certo desconforto por parte dos procuradores e dos departamentos jurídicos do mutuário.

Embora o direito internacional possua todo um arcabouço teórico e legal que embasa a assinatura e o cumprimento de um contrato de mútuo que adota as regras da entidade financiadora como normas preponderantes sobre a lei brasileira em caso de conflito normativo, os responsáveis por zelar pela regularidade das licitações e contratações também devem dar conta de seus atos a outros órgãos e instâncias, que não o Banco.

Ao considerar as visões do Tribunal de Contas, Ministério Público e de órgãos da Administração, os verificadores da legalidade podem fixar-se nas supostas inconsistências e conflitos entre um e outro regramento e conseqüentemente, recomendar a não adoção da norma do Banco para preservar a total aderência à lei local. Perde-se, assim, a chance de financiar a aquisição.

Ao longo da execução, tais dificuldades são contornadas por meio de discussões, refazimento de editais e seus anexos e de negociações entre procuradores,

de um lado, e de especialistas do Banco, de outro, com a mediação do órgão executor. Ainda que se chegue a um acordo, o tempo despendido no trâmite que antecede a publicação de um edital de uma aquisição financiável não deve ser desprezado, pois acaba por contribuir negativamente para a cumprimento do cronograma de implantação do Programa, ampliando os custos do atraso.

Um exemplo que pôde ser extraído do Procentro diz respeito à contratação de especialistas individuais para a elaboração de projetos e estudos. O BID e a PMSP previram este tipo de seleção no Anexo B e o documento autoriza que seja financiada com recursos do Banco. Os procuradores da Prefeitura, contudo, não se mostraram dispostos a assinar pareceres de acordo com tal prática, já que, sem grandes construtos argumentativos, pode-se interpretar que a seleção baseada em uma lista curta sem uma pré-qualificação prevista na lei 8.666. Como uma saída para efetivar as contratações e, assim, produzir projetos e estudos que serviriam de base para outras ações do Programa, o executor EMURB optou por trazer tais contratações para sua estrutura jurídico-administrativa, contando que seria mais factível convencer o departamento jurídico e a diretoria da aplicabilidade e da adequação das normas do Banco. Não só seria igualmente trabalhoso aprovar as contratações no âmbito da Empresa, como se teria que criar um caminho orçamentário para trazer as dotações que estavam na Administração Direta para a EMURB.

Conclusão

O ritmo lento da execução, a lógica financeira interna da operação do Procentro, que traz retorno somente após 30 anos, as enormes perdas cambiais, as dificuldades operacionais na relação entre executor e sub-executor e os entraves às licitações são alguns dos pontos que nos fazem crer ser necessária uma revisão do contrato com BID, quer para prorrogação de prazo, quer para revisão da quantidade de intervenções previstas.

Fica claro que tais obstáculos vêm impedindo que os benefícios econômicos, sociais e urbanísticos almejados com o investimento no centro de São Paulo se tornem reais. Em que pese o viés financista do presente texto, há que se ter em mente que é para promover o desenvolvimento que se fazem programas deste tipo, não para obedecer a lógica financeira. A Prefeitura pode tirar diversas lições da experiência Procentro e esperamos que colocar os objetivos de um Programa de desenvolvimento local acima de seus percalços políticos e operacionais seja uma delas.