

Limites fiscais para operações de crédito de projetos públicos de saneamento ambiental: a experiência do BNDES com a flexibilização através da resolução BACEN n ° 3.153/2003

Amaro de Oliveira Filho

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

**LIMITES FISCAIS PARA
OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE
PROJETOS PÚBLICOS DE
SANEAMENTO AMBIENTAL:
A EXPERIÊNCIA DO BNDES
COM A FLEXIBILIZAÇÃO
ATRAVÉS DA RESOLUÇÃO
BACEN Nº 3.153/2003***

Amaro de Oliveira Filho**

* Março de 2005.

** Advogado do BNDES.

SANEAMENTO AMBIENTAL

Resumo

Há uma necessidade crescente de investimentos em infra-estrutura no Brasil, particularmente em saneamento, que possui significativo efeito multiplicador positivo em setores como saúde, urbanismo e bem-estar social. Contudo, o setor público, principal investidor em saneamento no país, mas com carência de recursos financeiros, busca financiamento para os respectivos projetos, por exemplo, no BNDES, apesar de, independentemente de critérios de análise de risco de crédito, haver uma série de limites normativos para tal operação. O texto apresenta os referidos limites, especialmente o que foi flexibilizado no final de 2003, e seus reflexos no financiamento do setor de saneamento pelo BNDES, relevante fonte de recursos para projetos de longo prazo no Brasil também quanto ao setor público, demonstrando que é necessário ser dada atenção especial ao saneamento ambiental no país.

Introdução

Há uma necessidade crescente de investimentos em infra-estrutura no Brasil, particularmente em saneamento, que possui significativo efeito multiplicador positivo em setores como saúde, urbanismo e bem-estar social. Contudo, o setor público, principal investidor em saneamento no país, mas com carência de recursos financeiros, busca financiamento para os respectivos projetos, por exemplo, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), apesar de, independentemente de critérios de análise de risco de crédito, haver uma série de limites normativos para tal operação. O texto apresenta uma visão geral desses limites, atendo-se ao que foi parcialmente flexibilizado no final de 2003, através da Resolução nº 3.153, do Banco Central do Brasil (Bacen), de 11 de dezembro de 2003, e seus reflexos no financiamento desse setor pelo BNDES, relevante fonte de recursos para projetos de longo prazo no Brasil também quanto ao setor público.

Para isso, desde já esclarecemos o objeto do presente artigo por meio de alguns conceitos, a fim de evitar que nos percamos em polissemias, comuns na discussão desse tema.

Por “limites fiscais”, entendemos os parâmetros determinados pela legislação em sentido amplo – Constituição, leis, resoluções e similares – para a atividade financeira do ente público, assim conceituada pelo professor e tributarista Ricardo Lobo Torres:

Atividade financeira é o conjunto de ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas. (Torres, 2004, p. 3; para mais detalhes, ver o item que traça uma visão geral dos limites fiscais, a seguir.)

Para “operações de crédito”, utilizamos o conceito contido na Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001 (II, parágrafo 1º, do artigo 1º), do Bacen, compreendendo:

- a) os empréstimos e financiamentos;
- b) as operações de arrendamento mercantil;
- c) a aquisição definitiva ou realizada por meio de operações compromissadas de revenda de títulos e valores mobiliários de emissão dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, bem como dos órgãos e entidades do setor público mencionados no parágrafo 1º, inciso I, alínea c (principalmente empresas públicas e sociedades de economia mista não-financeiras), exclusive a aquisição definitiva de ações de sociedades de economia mista;
- d) a concessão de garantias de qualquer natureza; e

e) toda e qualquer operação que resulte, direta ou indiretamente, em concessão de crédito e/ou captação de recursos de qualquer natureza, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

A expressão “projetos públicos em saneamento ambiental” será aqui utilizada no tocante aos planos do órgão competente do ente público para a efetivação do saneamento ambiental local, diretamente ou através de sua administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Para “saneamento ambiental”, especificamente, servimo-nos da definição dessa mesma resolução do Bacen, em seu parágrafo 1º, artigo 9º-B, cuja redação foi posteriormente determinada pela Resolução nº 3.153, do Bacen. Entende-se como saneamento ambiental as ações relacionadas a:

I – abastecimento de água, destinadas à melhoria e à expansão da cobertura e/ou capacidade de produção de sistemas de abastecimento de água, inclusive estudos e projetos destinados aos empreendimentos nesta modalidade;

II – esgotamento sanitário, destinadas à melhoria e ao aumento da cobertura de sistemas de esgotamento sanitário e/ou ao adequado tratamento e destinação final dos efluentes, inclusive estudos e projetos destinados aos empreendimentos nesta modalidade;

III – resíduos sólidos, destinadas à implantação de instalações de destinação final adequada de resíduos sólidos urbanos e ao encerramento de lixões e à recuperação de áreas degradadas pela deposição inadequada de resíduos sólidos urbanos, inclusive estudos e projetos destinados aos empreendimentos nesta modalidade; e

IV – desenvolvimento institucional, destinadas à implementação de programa de melhorias operacionais e redução de custos e perdas, visando elevar a eficiência dos agentes prestadores de serviços de água e esgoto e de limpeza urbana.

Essa mesma resolução do Bacen, principal norma para o nosso estudo, flexibilizou determinado limite fiscal especialmente para projetos de saneamento ambiental, o que será analisado em pormenores mais adiante.

Visão Geral dos Limites Fiscais em Vigor para Operações de Crédito

Conforme assinalamos, consideramos como “limites fiscais” os parâmetros determinados pela legislação em sentido amplo – Constituição, leis, resoluções e similares – para a atividade financeira do ente público. O momento marcante para esses limites é a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 4 de maio de 2000, que gerou muitas controvérsias.

Por um lado, defende-se que tais limites são fundamentais para a saúde financeira do ente federativo, preservando-se sua

capacidade de funcionamento, independentemente do governo em exercício, ao coibir ações eleitoreiras que desestabilizem a máquina pública e, em última instância, inviabilizem a prestação das necessidades públicas pelo Estado. A metáfora clássica usada pela corrente que defende tais limites é a comparação do orçamento público com o orçamento da dona-de-casa, que só poderia gastar até o limite da remuneração familiar. Daí a necessidade de um superávit primário nas contas públicas.

Por outro lado, argumenta-se que esses limites são incabíveis por justamente privar o Estado de suprir necessidades públicas, tão inobservadas no Brasil atual em comparação com o resto do mundo. Esses limites serviriam principalmente como exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI) para fins de pagamento da dívida externa brasileira, com a imposição de se alcançar superávit primário no resultado das contas públicas brasileiras.

Essas, resumidamente, são as duas correntes extremas que debatem entre si os fundamentos dos limites fiscais em vigor. Há outras correntes intermediárias, que, no entanto, não serão aqui objeto de análise detalhada.

Mas o que, afinal, é superávit primário? Para responder a essa pergunta, recorremos ao glossário constante da publicação *Finanças Públicas do Brasil 2001-2002*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em sua definição de “resultado fiscal” e de “resultado primário”:

resultado fiscal Resultado da diferença entre as receitas e despesas não-financeiras do governo. As receitas não-financeiras são compostas por todas as receitas, exceto as receitas de operações de crédito, de alienação de bens móveis e de amortização de empréstimos concedidos, que são destinadas ao financiamento do governo. As despesas não-financeiras são compostas por todas as despesas, exceto as despesas de amortização da dívida pública e de inversões financeiras. O resultado fiscal também é denominado resultado nominal. Quando este resultado é positivo, diz-se que o governo tem um superávit fiscal ou nominal; quando negativo, diz-se que o governo tem um déficit fiscal ou nominal.

resultado primário Resultado obtido após se deduzir do resultado fiscal as receitas e despesas de juros, uma vez que os juros recebidos e pagos são produto dos resultados fiscais de exercícios passados. Quando o resultado primário é positivo, diz-se que o governo tem um *superávit primário*; quando negativo, diz-se que o governo tem um déficit primário. (IBGE, 2004, p. 114 e 115; grifo nosso.)

Em resumo, superávit primário é a diferença positiva entre as receitas e despesas não-financeiras, deduzidas, ainda, as receitas e despesas com juros.

Limites Fiscais e Investimentos Públicos

O debate sobre os reflexos dos limites fiscais nos investimentos públicos ultrapassa o campo meramente teórico, como procuraremos mostrar a seguir.

Há relatos de que já na década de 70 havia contingenciamento na concessão de crédito pelas instituições financeiras ao setor público, inclusive quanto a saneamento, estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional. E o contingenciamento continua presente até os dias de hoje, restringindo o financiamento de projetos públicos de infra-estrutura urbana (Moreira, 2002, p. 277-93).

No entanto, o próprio Ministério da Fazenda, um dos órgãos de destaque para o controle dos referidos limites, admite a necessidade de um tratamento especial para determinados investimentos, como afirmou o ministro Antonio Palocci à jornalista Míriam Leitão, em dezembro de 2004, ao responder sobre como estavam as negociações com o FMI para a liberação de mais investimento:

Não é de mais recursos que precisamos, nós estamos defendendo uma tese junto ao Fundo de que alguns investimentos, pela sua prioridade, pela sua alta capacidade de retorno, devem ser considerados desta forma no plano fiscal. Queremos que o Fundo crie uma metodologia com os países membros para selecionar projetos e estabelecer uma governança diferente sobre determinados projetos. Para isso, vamos ter um projeto piloto no Brasil. Não queremos mudar o cálculo de superávit, queremos fazer um conjunto de processos selecionados que levem a ganho fiscal. No ano que vem, isso deve ter um tamanho de R\$ 2,5 bilhões a R\$ 3 bilhões. (*O Globo*, 22-12-2004, p. 29.)

Especificamente quanto a saneamento, o próprio Ministério das Cidades constata o estrangulamento que os limites fiscais causam no setor:

Do ponto de vista da prestação de serviços (de água e esgotamento sanitário), ressalta-se como aspecto positivo o pequeno aumento dos níveis de investimentos (em 2002) se comparados com o de 2001 (R\$ 2,6 bilhões para R\$ 2,8 bilhões), ainda muito abaixo da demanda, porém importante se considerarmos o ambiente desfavorável no setor, onde os programas de investimentos vêm enfrentando dificuldades de desembolso decorrentes de exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e de critérios estabelecidos pelo Governo Federal para o equilíbrio fiscal. (Brasil – SNIS, 2004, p. 80.)

Isso posto, vamos analisar os limites fiscais propriamente ditos, que são vários, estabelecidos pela legislação. A seguir, daremos uma visão geral dos limites relativos às operações de crédito, de acordo com a sua fonte direta.

De acordo com o Direito brasileiro, a Constituição Federal é a norma de sustentação do sistema legislativo. Segundo a concepção jurídica clássica, ela está no topo da pirâmide normativa, dando força a todas as demais normas.

Limites na Constituição Federal

Assim, os limites aqui explicitados, direta ou indiretamente, derivam da Constituição, embora neste item tratemos apenas do principal limite relativo a operações financeiras decorrente diretamente da referida lei fundamental (artigo 167, III):

Art. 167. São vedados:

(...)

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV – (...).

Esse dispositivo dispõe sobre a chamada “regra de ouro” e visa coibir o financiamento de despesas correntes por meio de operações de crédito. O montante máximo dessas operações corresponde ao total das despesas de capital previsto na lei orçamentária, calculado de acordo com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para ultrapassar essa barreira, faz-se necessária a aprovação específica, por maioria absoluta, do Poder Legislativo respectivo.

No que diz respeito a “despesas de capital”, o artigo 12 da Lei Federal 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos, dispõe:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio.

Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos.

Inversões Financeiras.

Transferências de Capital.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”, ou, simplesmente, “LRF”, é o ícone dos limites fiscais, dispondo sobre vários aspectos das finanças públicas. A seguir, faremos um resumo, especificamente, do disposto na referida norma quanto às operações de crédito.

Limites na Lei de Responsabilidade Fiscal

A parte da Lei de Responsabilidade Fiscal que corresponde ao objeto do presente estudo – as operações de crédito – é o seu

Capítulo VII (Da Dívida e do Endividamento), que em seu artigo 29 delimita o referido conceito:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...)

III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes de venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

(...).

Fixado esse conceito, cabe destacar a regra de que é vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), direta ou indiretamente, e outro – *caput*, artigo 35 da LRF –, excetuando-se a essa vedação as operações entre instituição financeira estatal, como o BNDES, e outro ente federativo, inclusive a administração indireta deste último, que não se destinem a:

- a) financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes; e
- b) refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente (§1º, art. 35 da LRF).

Posto isso, o destaque volta-se para o artigo 32:

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

Desse preceito, interpreta-se que a União, atualmente, através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda, verificará se qualquer dos entes federativos está cumprindo os parâmetros impostos pela lei na realização de qualquer operação de crédito.

Também merece destaque o artigo 33, que estabelece:

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

Esse artigo impõe sanção às instituições financeiras, como o BNDES, que não observarem a LRF nas operações de crédito com os entes públicos: as operações serão consideradas nulas de pleno direito.

Ademais, nesse mesmo artigo, há uma das disposições mais polêmicas da lei em comento: a exceção da observância dos limites da LRF quanto à “dívida mobiliária ou à externa”. Os críticos apontam essa parte para respaldar os argumentos de que a LRF foi uma imposição dos credores externos do Brasil, já que os limites não precisam ser observados para o endividamento externo.

Além disso, é proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente federativo que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (artigo 36). Por exemplo, o BNDES não pode, como regra, firmar contrato de financiamento mediante abertura de crédito beneficiando a União Federal.

Por fim, há regulações na LRF quanto à concessão de garantia (artigo 40). Para conceder garantia, o ente deve também submeter-se ao crivo do Ministério da Fazenda, conforme narrado anteriormente. E à administração indireta é vedado conceder garantias, salvo as instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas.

Em resumo, essas são as restrições determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as operações de crédito envolvendo os entes públicos.

A Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001, do Senado Federal, em termos gerais, dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme atribuições fixadas pela Constituição Federal para essa casa do Poder Legislativo federal. Posteriormente, ela foi alterada pelas Resoluções nº 5, de 3 de abril de 2002, e nº 20, de 7 de novembro de 2003.

Limites na Resolução nº 40/01, do Senado Federal

A Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001, do Senado Federal, dispõe, em resumo, sobre operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive a concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, tendo sido alterada pelas Resoluções nº 3, de 2 de abril de 2002, e nº 19, de 5 de novembro de 2003.

Limites na Resolução nº 43/01, do Senado Federal

Destacamos os seguintes limites impostos por essa resolução, para as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (artigo 7º):

- a) o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da

receita corrente líquida, definida nessa própria norma (artigo 4º); e

- b) o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder 11,5% da receita corrente líquida.

Limites na Resolução nº 2.827/01, do Bacen

Determina a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a política e as instituições bancárias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências, em seu artigo 9º:

Art. 9º Compete ao Banco Central do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Com base nisso, foi editada a Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Bacen, consolidando e redefinindo as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público, sendo essa resolução focada, no presente texto, na parte que dispõe sobre o saneamento ambiental. A seguir, destacaremos os principais limites para as operações de crédito de saneamento ambiental.

Limite quanto ao Patrimônio de Referência da Instituição Financeira

A referida resolução dispõe em seu artigo 1º o seguinte:

Art. 1º Limitar o montante das operações de crédito de cada instituição financeira e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil com órgãos e entidades do setor público a 45% (quarenta e cinco por cento) do Patrimônio de Referência (PR), nos termos da regulamentação em vigor.

Trata-se, portanto, de uma regulação, pelo Bacen, do montante de operações de crédito com o setor público frente ao patrimônio da instituição financeira. E essa disposição tem reflexos práticos relevantes, conforme podemos ler na reportagem de 22 de dezembro de 2004, do jornal *Valor Econômico* (p. F8):

A Caixa [Econômica Federal] é agente tanto do FGTS quanto do BNDES na área de saneamento. Mesmo tendo dinheiro, sua capacidade se esgotou porque o saldo das operações de crédito já contratadas e ainda não vencidas com o setor público atingiu 45% de seu patrimônio líquido – limite aplicável a qualquer banco. A abertura de espaço para novos contratos da Caixa com prestadores públicos de serviços depende de um aumento substancial de patrimônio, o que exigiria capitalização do banco pelo Tesouro Nacional, ou a retirada de parte desses créditos da carteira da instituição. Uma terceira solução seria abrir, para a Caixa, uma exceção à regra do limite de 45% do PL.

Por fim, cabe frisar que, no rigor técnico da Resolução nº 2.837, de 30 de maio de 2001, do Bacen, o patrimônio de referência é baseado no patrimônio líquido, mas são diferentes (essa reportagem utilizou-se de uma simplificação jornalística).

O artigo 7º da resolução em comento dispõe:

Art. 7º São vedadas às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil:

I – a realização de operações de crédito com órgãos e entidades do setor público que estiverem inadimplentes com as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;

II – a contratação de novas operações com órgãos e entidades do setor público caso apresentem pendências de registro no Sistema de Registro de Operações com o Setor Público – CADIP;

III – o recebimento de, em qualquer modalidade de operações de crédito, como garantia principal ou acessória, notas promissórias, duplicatas, letras de câmbio ou outros títulos da espécie, bem como cartas de crédito, avais e fianças de responsabilidade direta ou indireta de órgãos e entidades do setor público, correspondentes a compromissos assumidos junto a fornecedores, empreiteiros de obras ou prestadores de serviços; e

IV – a realização de qualquer tipo de operação que importe em transferência, a qualquer título, da responsabilidade direta ou indireta pelo pagamento da dívida para órgãos ou entidades do setor público.

Parágrafo 1º A vedação prevista no inciso III não se aplica às operações contratadas pelas empresas públicas ou pelas sociedades de economia mista controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, nem às operações garantidas formal e exclusivamente por duplicatas de venda mercantil ou de prestação de serviços sacadas contra as entidades definidas na alínea “c” do inciso I do parágrafo 1º do art. 1º desta Resolução [empresas públicas e sociedades de economia mista, basicamente].

Os incisos I e II cuidam, em particular, de consulta ao cadastro de inadimplentes do candidato a beneficiário de crédito, para fins de análise de sua capacidade de pagamento e seu comportamento no mercado.

Já os incisos III e IV, com restrições de garantias e transferência de responsabilidade para órgãos e entidades do setor público, por exemplo, evitam simulações de contratos para contornar as restrições da resolução em tela. Tal simulação ocorreria através de um negócio com um aparente beneficiário privado, mas, com a transferência das responsabilidades de fato para um ente público, por meio da utilização dos artifícios vedados por esses dois últimos incisos.

Limites quanto à Forma da Operação e à Pessoa do Beneficiário

Limites do Valor Global de Operações com o Setor Público

Transcrevemos a seguir a *redação original* do artigo 9º da resolução em comento:

Art. 9º O valor global das novas operações de crédito efetuadas ao amparo desta Resolução será de até R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

Parágrafo 1º Não se incluem no valor global as seguintes operações de crédito das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil:

I – contratadas com as entidades mencionadas na alínea “c” do inciso I do parágrafo 1º do art. 1º desta Resolução [basicamente, empresas públicas e sociedades de economia mista]:

a) garantidas formal e exclusivamente por duplicatas de venda mercantil ou de prestação de serviços, de emissão da própria beneficiária do crédito;

b) operações de amparo à exportação; e

c) financiamentos de projetos vinculados a licitações internacionais, com cláusula de financiamento prevista no Edital.

II – garantidas formal e exclusivamente por duplicatas de venda mercantil ou de prestação de serviços, sacadas contra as entidades mencionadas na alínea “c” do inciso I do parágrafo 1º do art. 1º desta Resolução [basicamente, empresas públicas e sociedades de economia mista], embora devam ser computadas para efeito do limite previsto no art. 1º [limite de 45% da instituição financeira, visto anteriormente];

III – contratadas com municípios com recursos do BNDES/PMAT, destinadas, exclusivamente, à implantação de programas de investimentos em modernização tributária;

IV – (...)

Parágrafo 2º O limite definido no *caput* inclui as operações cadastradas no Sistema de Registro de Operações com o Setor Público – CADIP, nos termos da Resolução nº 2.784, de 18.11.2000, na mesma ordem de cadastro.

De antemão, frisamos que essa redação é a original, pois ela sofreu alterações ao longo dos anos, de forma a aumentar ou um pouco o valor global estipulado no *caput*, ou os casos não-sujeitos à referida barreira de investimento público.

Mas a transcrição do conteúdo original basta para os fins deste texto, pois foi mantido o molde de haver a fixação de um montante máximo para todas as operações de crédito entre o setor público e as instituições financeiras no Brasil.

Esse artigo guarda um dos principais limites para operações de crédito com o setor público. Assim, há limitação do investimento público em vários setores da economia, inclusive o relativo a saneamento ambiental, visando, principalmente, alcançar-se determinada meta de superávit primário (4,5% do PIB brasileiro em 2004), de modo a ser atingido o objetivo maior: o equilíbrio das contas públicas.

Por conta disso, o referido valor global é continuamente aumentado e atingido e, por conseguinte, há paralisação nos investimentos diretos do setor público, inclusive quanto a saneamento ambiental.

Por conseguinte, foi determinado um valor à parte para o saneamento, que detalharemos a seguir.

Tendo em vista o valor global referido no item anterior, e seus respectivos aumentos, ser menor do que a demanda por financiamentos públicos, o Conselho Monetário Nacional (CMN) deliberou um montante específico para o saneamento ambiental, o que foi publicado através da Resolução nº 3.153, de 11 de dezembro de 2003, do Bacen, a qual é o foco deste trabalho e tem a seguinte redação, já com as modificações de outras Resoluções (3.191/04, 3.201/04, 3.204/04 e 3.228/04):

**Limites
Flexibilizados no
Final de 2003 para o
Saneamento**

Art. 1º Incluir na Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001 [estudada anteriormente], o art. 9º-B, com a seguinte redação:

Art. 9º-B Fica autorizada a contratação de novas operações de crédito para a execução de ações de saneamento ambiental nos limites abaixo especificados:

I – até R\$ 1.189.150.000,00 (hum bilhão, cento e oitenta e nove milhões e cento e cinquenta mil reais) destinados para financiamentos de projetos vinculados a licitações internacionais, com cláusula de financiamento prevista no edital e cuja contratação ocorra até 30 de junho de 2005;

II – até R\$ 1.233.950.000,00 (hum bilhão, duzentos e trinta e três milhões e novecentos e cinquenta mil reais) para as operações contratadas até 30 de junho de 2004, previstas nos Programas de Ajuste Fiscal dos estados, como parte integrante dos contratos de refinanciamento firmados com a União, no âmbito da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, bem como aquelas constantes dos contratos de refinanciamentos de dívidas dos municípios, assinados sob o amparo da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e

III – até R\$ 881.900.000,00 (oitocentos e oitenta e um milhões e novecentos mil reais) para as operações constantes do Sistema de Registro de Operações com o Setor Público – CADIP, respeitada a ordem cronológica de registro das mesmas.

É condição prévia à contratação das operações de crédito com o setor público, dentre outras questões, a ratificação pelo Bacen de que o respectivo projeto está dentro do valor global referido. E a priorização dos projetos é feita por ordem cronológica de seus registros no Cadip.

Com essa modificação, criou-se uma *fila* específica para o saneamento ambiental, também obedecido o registro no Cadip, cujo procedimento foi regulado pelas Cartas-Circulares nº 3.113, de 23-12-2003, e 3.117, de 22-1-2004, do Bacen.

Ademais, atribuiu-se ao Ministério das Cidades a fiscalização de cada operação no tocante a estar enquadrada e cumprindo o modelo estipulado pela norma em comento.

Com base nisso, foram firmados contratos de abertura de crédito com instituições financeiras, tendo o BNDES como um dos destaques, o que analisaremos a seguir.

Panorama do Saneamento no Brasil

Segundo as autoridades de saúde, a ausência de água tratada e de coleta de esgoto é uma das principais causas de mortes de crianças no Brasil. Portanto, conforme já comentamos na Introdução, o investimento em saneamento ambiental tem elevado efeito multiplicador perante a população em geral.

As tabelas seguintes apresentam o panorama desse setor no Brasil e no mundo.

A Tabela 1 mostra que, segundo o Unicef, mais de um quarto dos brasileiros que moram nas cidades não possui condições sanitárias mínimas, estando atrás de países como a Turquia e a Argentina no *ranking* mundial.

Além disso, no Brasil, quase 20% da população não têm água encanada, 52% moram em casas sem rede de esgoto e cerca de 15% dos domicílios não são atendidos por coleta de lixo (Tabela 2).

Entre as regiões brasileiras, a Sudeste é onde há a melhor abrangência de domicílios atendidos por serviços de saneamento. Mesmo assim, quase 10% deles não possuem água canalizada, nem coleta de lixo, assim como cerca de 15% não são atendidos pela rede

Tabela 1
População Urbana com Acesso a Condições Sanitárias Mínimas no Mundo

PAÍSES	POPULAÇÃO (%)	RANKING (Países Listados)
Finlândia	100	1º
Estados Unidos	100	1º
Canadá	100	1º
Turquia	97	4º
África do Sul	93	5º
Argentina	89	6º
México	85	7º
Brasil	72	8º
China	69	9º
Índia	61	10º

Fonte: *Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, do United Nations Childrens Fund (Unicef), apud Anuário Exame 2004-2005 (Infra-estrutura), novembro de 2004.*

Tabela 2
População Atendida por Serviços de Saneamento no Brasil

TIPO DE SERVIÇO	POPULAÇÃO (%)	DOMICÍLIOS (%)
Coleta de Lixo	83,2	85,6
Água Canalizada	81,1	82,5
Coleta de Esgoto	66,7	48,0

Fonte: *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000, apud Anuário Exame 2004-2005 (Infra-estrutura).*

de esgoto. A situação global mais drástica em saneamento apresenta-se na Região Norte, onde em cerca de um terço das casas não há água canalizada e mais de 10% não possuem coleta de lixo. Não bastasse isso, essa região é praticamente desprovida de rede de esgoto (Tabela 3).

No Brasil, 7% da água distribuída diariamente não são tratados (Tabela 4) e apenas 35% do esgoto recolhido diariamente são processados (Tabela 5).

Após esse panorama do setor, concluímos que ele é bastante carente, necessitando de investimentos urgentes para melhorar as condições de vida da população brasileira.

Tabela 3

Domicílios com Serviços de Água, Esgoto e Coleta de Lixo no Brasil

LOCAL	ÁGUA CANALIZADA (%)	ESGOTO E FOSSA SÉPTICA (%)	COLETA DE LIXO (%)
Brasil	82,5	48,0	85,6
Região Sudeste	91,0	75,7	93,9
Região Sul	83,2	25,5	86,8
Região Centro-Oeste	77,1	33,3	86,1
Região Nordeste	72,1	25,7	70,1
Região Norte	66,0	4,5	88,7

Fonte: *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2003, apud Anuário Exame 2004-2005 (Infra-estrutura).*

Tabela 4

Volume de Água Distribuída Diariamente no Brasil

TIPO	QUANTIDADE (Em m ³)	PORCENTAGEM (%)
Tratada	40.843.004	93
Não-Tratada	3.156.674	7
Total	43.999.678	100

Fonte: *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000, apud Anuário Exame 2004-2005 (Infra-estrutura).*

Tabela 5

Volume de Esgoto Processado Diariamente no Brasil (em m³)

ESGOTO RECOLHIDO	ESGOTO TRATADO	TOTAL
14.570.079 (A)	5.137.171 (B)	35% (B/A)

Fonte: *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000, apud Anuário Exame 2004-2005 (Infra-estrutura).*

O BNDES e o Crédito para o Saneamento Ambiental

O BNDES há mais de 50 anos vem contribuindo para o desenvolvimento brasileiro, especialmente no âmbito da infraestrutura.

(...) o BNDES contribuiu para o surgimento, a expansão e a consolidação dos mais importantes setores que impulsionaram o desenvolvimento do Brasil: siderurgia, (...) infraestrutura urbana e social. (Kalache Filho e São Paulo, 2002, p. 6.)

A complexidade da estrutura produtiva brasileira, associada à incompletude e às deficiências da estrutura de financiamento (privado e público) no Brasil, explica também a diversificação das atividades do BNDES em direção a atividades como serviços distintos da infraestrutura (...) e desenvolvimento social. (*Idem*, p. 13.)

Já o foco da atuação do BNDES em infraestrutura urbana remonta à década de 80, o que inclui o saneamento ambiental. De 1986 até 2001, houve desembolsos do BNDES no montante de US\$ 642 milhões só para o setor.

Desde a década de 80, a atuação do BNDES na infraestrutura urbana vem caracterizando-se pela constância e pelo caráter institucional de suas ações, estabelecendo objetivos, critérios e princípios de atuação claros, com ampla articulação, discussão e divulgação, visando à efetiva implementação de sua estratégia de promoção urbana.

Tabela 6

Desembolsos do BNDES – Infra-Estrutura Urbana – 1986-2001 Operações Diretas e através de Agentes Financeiros

(Em US\$ Mil)

ANO	SANEAMENTO AMBIENTAL
1986	37.221
1987	16.383
1988	30.350
1989	6.892
1990	11.671
1991	3.692
1992	3.614
1993	3.540
1994	11.918
1995	13.366
1996	156.260
1997	75.031
1998	91.527
1999	51.206
2000	92.341
2001	37.103
Total	642.115

Fonte: Kalache Filho e São Paulo, 2002, p. 293.

Registre-se ainda a expressiva contribuição das inversões em infra-estrutura urbana para manter e gerar novas oportunidades de trabalho e emprego desde a fase de execução dos investimentos, configurando mais um aspecto positivo no objetivo de melhorar com renda, cidadania e acesso a serviços e equipamentos públicos a qualidade de vida da população brasileira. (Moreira, 2002, p. 277-93.)

Com isso, comprova-se a importância da instituição para o financiamento do saneamento ambiental brasileiro. Por conseguinte, analisaremos a seguir a participação do Banco na flexibilização das operações de crédito com o setor público no segmento da infra-estrutura.

Conforme vimos nas seções anteriores, o BNDES sempre teve importante papel nos investimentos brasileiros em saneamento ambiental, e tal não foi diferente com a reserva de valores especificados pelo Conselho Monetário Nacional para operações de crédito nesse setor, a partir do final de 2003.

Financiamentos do BNDES e a Flexibilização das Operações de Crédito

Em 11 de dezembro de 2003, foi editada a Resolução nº 3.153/03, do Bacen, formalizando essa flexibilização. A partir dessa data até hoje (janeiro de 2005), houve, de fato, apenas cerca de seis meses para serem contratados financiamentos para saneamento com o setor público. Isso porque 2004 foi um ano de eleições municipais, período em que a legislação eleitoral vedava a contratação de operações de crédito com o setor público entre 4 de julho de 2004 até janeiro de 2005, quando da posse dos prefeitos eleitos.

Essa regra aplica-se a qualquer instituição financeira, incluindo instituições como a Caixa Econômica Federal, que também promove operações no âmbito do saneamento ambiental.

Cabe-nos esclarecer que as operações de saneamento no âmbito do BNDES possuem, basicamente, quatro fases: carta-consulta, enquadramento, análise e contratação. A primeira fase é a formalização do pedido de financiamento perante o Banco. Com isso, caso o projeto esteja de acordo com as Políticas Operacionais da instituição, é aprovado pelo respectivo Comitê de Crédito. A seguir, é distribuído para um grupo de análise. Se se concluir pela viabilidade econômico-jurídica da proposta, encaminha-se um relatório de análise para a Diretoria, propondo sua aprovação. Por fim, uma vez aprovado pela Diretoria da instituição, assim como cumpridas as condições prévias à contratação, é assinado o contrato de financiamento mediante abertura de crédito. A partir daí, de acordo com o andamento do projeto e as condições contratuais, são feitas as liberações dos recursos financeiros.

Ademais, cabe frisar que, em média, o prazo dos contratos quanto a saneamento firmados pelo BNDES é de dez anos, somando-se os prazos de carência e amortização. Ressalte-se que tais contratos dizem respeito a valores na escala de milhões de reais.

Com base na flexibilização da Resolução nº 3.153/2003 – e ressalvados que os beneficiários são entes públicos (por conseguinte, por força da própria Constituição Federal, submetem-se ao princípio da publicidade) e que os dados são todos de livre consulta, visto que são contratos já constituídos e, portanto, já publicados nos respectivos órgãos oficiais de imprensa –, foram as seguintes as contratações efetivadas:

Tabela 7

Operações de Saneamento Ambiental Contratadas no BNDES com Base na Resolução Bacen 3.153/2003

(Valores em R\$ Mil)

PROJETO	DATA DA CONTRATAÇÃO	UF DO PROJETO	FINANCIAMENTO
Operação 1	Mai/04	DF	67.428
Operação 2	Jun/04	PB	86.069
Operação 3	Jun/04	MG	13.122
Operação 4	Mai/04	SP	45.647
Operação 5	Jul/04	SC	2.445
Operação 6	Jul/04	SC	3.743
Operação 7	Jul/04	SC	7.961
Operação 8	Jun/04	PE	52.436
Operação 9	Jul/04	MT	11.066
Operação 10	Jun/04	SP	10.950
Operação 11	Jun/04	MT	13.056
Operação 12	Jun/04	MG	60.160
Operação 13	Mai/04	MG	13.201
Operação 14	Jun/04	MG	7.071
Operação 15	Jul/04	ES	14.392
Total			408.747

Fonte: BNDES.

As 15 operações contratadas totalizaram R\$ 408.747.000. Frisamos ser esse o número das operações efetivamente contratadas porque, nos referidos seis meses, houve operações que ficaram em outras fases para análise posterior, devido, por exemplo, ao fato de o município não ter conseguido atender a outros limites fiscais determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais operações se referem àquelas efetivamente contratadas com base na Resolução nº 3.153/03, pois houve um número menor de operações contratadas com lastro em outras excepcionalidades (emissão de debêntures, fundo não-reembolsável), que não serão objeto do presente estudo.

Assim, tendo em vista o tempo de maturação da operação e o período disponível (seis meses), o número de operações efetivamente contratadas constituiu um resultado significativo. Isso demonstra que, muito mais do que a necessidade teórica, há demanda efetiva por projetos de saneamento ambiental, inclusive por municípios que estão dentro dos limites impostos pela legislação em vigor, bastando haver autorização para contratações com o setor público.

Nas seções do presente texto, discorreremos sobre os diversos limites fiscais impostos pela legislação brasileira, e seus reflexos no investimento público, sobre o controle do superávit fiscal, sobre a carência do saneamento ambiental no Brasil, assim como sobre a comprovação da demanda reprimida com a realização de operações de crédito no BNDES.

Foram cerca de R\$ 410 milhões em contratos de financiamento entre o BNDES e o setor público a respeito de saneamento ambiental, em um período efetivo de seis meses, ainda mais em um ano de eleições municipais, aproveitando-se da abertura de valor adicional para operações de crédito de entes públicos nesse setor de infra-estrutura urbana (Resolução Bacen nº 3.153/03). Como se sabe, nesses períodos, paralelamente às acaloradas disputas políticas, a legislação impõe restrições específicas para garantir a lisura do pleito, inclusive no tocante a prazo para contratações, que no caso de 2004 foi até 4 de julho. Mesmo assim, a demanda por financiamentos foi considerável.

Concluimos, portanto, pela especial atenção que deve ser dada ao setor de saneamento ambiental. Ainda que não se possa e até não se deva abrir mão de todas as restrições para as operações de crédito com os entes públicos, devem-se excepcionalizar esses limites quando se trata de saneamento – ilimitar o valor global para operações de crédito do setor público em saneamento – ou, ao menos, ampliar o limite de valor específico para esse tipo de financiamento, como já foi iniciado com a Resolução do Bacen nº 3.153, de 2003.

ASSIS, José Carlos de. *Pleno Emprego*. Rio de Janeiro, Ed. Universal Produções, 2004.

_____. Mais imposto tirado dos pobres em favor dos ricos. *Monitor Mercantil*, p. 2.

BALTHAZAR, Ricardo. Novas rotas: participação da iniciativa privada em projetos de infra-estrutura por meio de PPPs continua cercada de incertezas e dificuldades. *Valor Econômico – Especial Infra-Estrutura*, p. F-1.

BNDES Setorial, *Rio de Janeiro*, n. 21, p. 161-181, mar. 2005

Considerações Finais

Referências Bibliográficas

BRASIL – IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Finanças Públicas do Brasil 2001-2002*. Rio de Janeiro, IBGE, 2004. In: IBGE. Economia / Finanças Públicas do Brasil. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/despesaspublicas/financaspublicas_2001/financaspublicas_2001.pdf. Acesso em 21-12-2004.

BRASIL. *Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000* (“Lei de Responsabilidade Fiscal”).

BRASIL – Secretaria do Tesouro Nacional. *Operações de Crédito de Estados e Municípios – Manual de Instruções de Pleitos (MIP)*. Janeiro de 2005. Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

BRASIL – Senado Federal. *Resolução do Senado Federal nº 40, de 20-12-2001*. Disponível em <http://www.senado.gov.br>.

_____. *Resolução do Senado Federal nº 43, de 21-12-2001*. Disponível em <http://www.senado.gov.br>.

BRASIL – SNIS (Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento). *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2002*. Brasília, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2004.

BRASIL. *Resolução do Banco Central do Brasil nº 2.827, de 30 de março de 2001 (e alterações posteriores)*.

DEBUS, Ilvo e NASCIMENTO, Edson R. *Lei Complementar nº 101/2000 – Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, STN, sem data.

FREITAS, Jânio de. Sem parceiros. *Folha de São Paulo*, 28-12-04, p. A7.

IZAGUIRRE, Mônica. Investimentos dependem de novas regras bancárias. *Valor Econômico – Especial Infra-Estrutura*, p. F-8.

KALACHE FILHO, Jorge e SÃO PAULO, Elizabeth Maria de (orgs.). *BNDES 50 anos: histórias setoriais*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

LEITÃO, Miriam. Palocci: Juros não caem no grito, só com reformas. *O Globo*, 22-12-04, p. 29 e ss..

LEITE, Janaína. Superávit primário pode ficar sujeito a metas ajustáveis: credores admitem a urgência de se investir em infra-estrutura. *Gazeta Mercantil*, 1-12-04, p. A4.

MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo, Sarai-va, 2001.

- MOREIRA, Terezinha. A infra-estrutura urbana. In: KALACHE FILHO, Jorge e SÃO PAULO, Elizabeth Maria de (orgs.). *BNDES 50 anos: histórias setoriais*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.
- NUNES, Vicente. Fim de verba para saneamento. *Correio Braziliense*, 9-12-2004.
- PRADO, Daniel e PEREIRA, Sérgio. Acordo garante a aprovação da PPP. *Jornal do Brasil*, 22-12-04, p. A-7.
- RODRIGUES, Luciana. Cresce peso de estados no ajuste fiscal: prefeituras também ajudaram no esforço do governo federal, mostra IBGE. *O Globo*, 21-12-2004, p. 26.
- SAFATLE, Claudia. Prioridade dos recursos será acabar obras. *Valor Econômico – Especial Infra-Estrutura*, p. F-2.
- SALOMON, Marta. Lula gastou mais com seu avião que com saneamento. *Folha de São Paulo*, 6-1-2005.
- SECCO, Alexandre (coord.). *Anuário Exame 2004-2005: Infra-Estrutura*. São Paulo, Abril, novembro de 2004.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro, Renovar, 2004.
- _____. Reforma constitucional tributária. In: ROSA, Eugênio (org.). *A reforma tributária da Emenda Constitucional nº 42/2003: Aspectos polêmicos e controvertidos*. Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 2004, p. 201-17.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Av. República do Chile, 100
20031-917 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 2172-8888
Fax: (21) 2220-2615

Endereços

Escritórios

Brasília

Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco J
Ed. BNDES/13º andar
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 322-6251
Fax: (61) 225-5510

São Paulo

Av. Presidente Juscelino Kubitschek, 510/5º andar
Vila Nova Conceição
04543-906 – São Paulo – SP
Tel.: (11) 3471-5100
Fax: (11) 3044-9800

Recife

Rua Antonio Lumack do Monte, 96/6º andar
51020-350 – Recife – PE
Tel.: (81) 3465-7222
Fax: (81) 3465-7861

Internet

www.bndes.gov.br