

827 BR95

NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO PARA O SETOR SANEAMENTO

SÉRIE MODERNIZAÇÃO
DO SETOR SANEAMENTO

827-BR-14402

Ministério do Planejamento e Orçamento
Secretaria de Política Urbana



MINISTRO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
José Serra

SECRETÁRIA DE POLÍTICA URBANA
Mária Emília Rocha Mello de Azevedo

DIRETORA DE SANEAMENTO DA SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA
Dilma Sell Pena Pereira

PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
Andrea Sandro Calabi

DIRETOR EXECUTIVO DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
Fernando Rezende

COORDENADORES DO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO
Dilma Sell Pena Pereira (até 30/03/95)
Luiz Antônio de Andrade Baltar (a partir de 30/03/95)

PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO - PMSS
UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROJETO - UGP
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA
SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 4º andar, sala 420
Brasília - DF - CEP 70.076-900

11. 11. 11.

11. 11. 11.

SÉRIE MODERNIZAÇÃO
DO SETOR SANEAMENTO

**NOVO MODELO
DE FINANCIAMENTO
PARA O SETOR
SANEAMENTO**

Escola Brasileira de Administração
Pública da Fundação Getúlio Vargas
(EBAP/FGV)

LIBRARY IRC
PO Box 93190, 2509 AD THE HAGUE
Tel.: +31 70 30 689 80
Fax: +31 70 35 899 64

BARCODE: 14402
LO: 827 BR95

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

BRASÍLIA - 1995

O Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) é dirigido pelo Comitê de Direção do Projeto (CDP), integrado por representantes da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e presidido pelo titular da Sepurb.

O PMSS é executado pela Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), vinculada ao IPEA.

O Projeto é parcialmente financiado pelo Banco Mundial, através do Contrato de Empréstimo BIRD 3442-BR, e tem o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, através do Projeto PNUD BRA/92/028.

* Participaram da elaboração do presente trabalho Fernando Rezende (coordenador), José Roberto Afonso, Luiz Fernando R. de Paula, Márcio Miller Santos e Roberto Zamboni. O coordenador agradece a colaboração de Ricardo Varsano, em especial no tocante ao capítulo 3.

Escola Brasileira de Administração Pública.

Novo modelo de financiamento para o Setor Saneamento. - Brasília : Ministério do Planejamento e Orçamento Secretaria de Política Urbana / IPEA, 1995

204 p (Série Modernização do Setor Saneamento, 2)

1. Saneamento 2. Financiamento 3. Serviços de Saneamento 4. Setor Público I. Ministério de Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana II. IPEA. III. Série

CDD 352.6

SÉRIE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO.....	7
PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO.....	13
1. INTRODUÇÃO.....	33
2. ALCANCES E LIMITES DA AUTONOMIA TARIFÁRIA.....	40
3. RECURSOS FISCAIS - EVOLUÇÃO E POTENCIALIDADES.....	64
3.1. Principais problemas.....	64
3.2. Aspectos positivos a preservar.....	66
3.3. Os ajustes na tributação após 1988.....	82
3.4. As finanças públicas municipais.....	88
3.5. As condições financeiras do governo e a expansão dos serviços de saneamento.....	102
3.6. Especulações sobre uma possível reforma tributária.....	108
4. A POUPANÇA COMPULSÓRIA.....	119
4.1. Introdução.....	119
4.2. O FGTS sob a nova legislação - leis nºs 7.839/89 e 8.036/90.....	120
4.3. O desempenho do FGTS vis-à-vis seus objetivos básicos.....	125
4.4. A capacidade de financiamento do FGTS.....	130
4.5. A situação patrimonial do FGTS.....	138
4.6. Alterações institucionais em curso.....	140
4.7. Considerações finais.....	146

5. RECURSOS EXTERNOS.....	156
6. PROPOSTA DE UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO DO SETOR.....	169
6.1. Introdução.....	169
6.2. Autonomia tarifária e autofinanciamento.....	171
6.3. O financiamento dos investimentos.....	176
6.4. A demanda essencial e os subsídios.....	187
6.5. Operacionalização do modelo.....	191
6.6. Os números do modelo.....	200

SÉRIE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO

*O*s estudos que integram a *Série Modernização do Setor Saneamento* foram realizados no decorrer de 1994, abrangendo os principais temas de interesse do setor, no curto prazo, de modo a fornecer as bases para a discussão de uma nova política nacional de saneamento, na qual o elemento chave é o reordenamento institucional e financeiro.

Em função de terem sido realizados concomitantemente, houve grande integração das equipes encarregadas da elaboração dos diversos documentos, aprofundada mediante a realização de diversos seminários e a preparação de relatórios preliminares, distribuídos a todos os consultores e técnicos envolvidos com o Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS).

O fluxo permanente de informações entre as equipes permitiu que todos tomassem conhecimento do andamento do conjunto dos trabalhos, o que se reflete na citação de dados e informações de um determinado estudo pelos demais. Apesar disso, nem sempre os pontos de vista e os dados utilizados são coincidentes, devido ao uso de informações de fontes e datas diversas. Além de refletir o clima de liberdade observado no desenvolvimento dos trabalhos, as eventuais divergências de opiniões registradas contribuem, na realidade, para estimular os debates.

Outro ponto a ressaltar é o fato de um mesmo tema ter sido abordado em vários documentos, como por exemplo a avaliação das políticas de saneamento adotadas no passado, dos níveis de cobertura dos serviços prestados à população e da necessidade de recursos para in-

vestimento no futuro. Pode-se observar que esse procedimento enriqueceu o conjunto dos estudos, já que as informações e os enfoques analíticos adotados nem sempre foram da mesma natureza.

É importante chamar a atenção do leitor para o fato de que, no período entre a conclusão dos trabalhos, no último trimestre de 1994, e a publicação da Série, no segundo semestre de 1995, importantes modificações ocorreram no país. Assim, diversas análises e considerações seriam, com certeza, diferentes, se realizadas no novo contexto político e institucional do país.

Dentre as principais mudanças que devem ser consideradas durante a leitura dos diversos volumes da Série, merecem destaque:

- A reorganização da Presidência da República e dos ministérios, através da Medida Provisória nº 813, de 01/01/95, que transferiu para o recém-criado Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) a competência para a formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano. No MPO, foi criada a Secretaria de Política Urbana, que assumiu as competências das Secretarias de Desenvolvimento Urbano e de Áreas Metropolitanas, ambas do Ministério da Integração Regional, que foi extinto, e das Secretarias de Habitação e Saneamento do Ministério do Bem-Estar Social, também extinto. Com essas alterações, o PMSS ficou vinculado à Secretaria de Política Urbana do MPO, através da sua Diretoria de Saneamento.
- O veto integral, pelo presidente da República (Mensagem nº 4 ao Senado Federal, de 04/01/95), ao Projeto de Lei nº 199, de 1993 (nº 53/91 na Câmara dos Deputados), que dis-

põe sobre a Política Nacional de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências.

- A aprovação da Lei nº 8.987, de 13/02/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. A Lei diz, em seu artigo 1º, parágrafo único, que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias à sua legislação às prescrições desta lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços”. Os diversos capítulos da lei abordam as questões relativas ao pleno atendimento do usuário, bem como seus direitos e obrigações; política tarifária; licitação; cláusulas essenciais do contrato de concessão; encargos do poder concedente; encargos da concessionária; intervenção do poder concedente na concessão; extensão da concessão; e permissões.

- A Resolução nº 179, de 28/04/95, do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), aprovando o Programa de Saneamento (Pró-Saneamento), com o objetivo de “aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e apoiar ações de saneamento integrado para a população de baixa renda - alvo dos programas do FGTS, bem como a melhoria da eficiência e eficácia dos agentes prestadores de serviço”. Poderão ser mutuários do Pró-Saneamento os estados, municípios, Distrito Federal, concessionários estaduais e municipais de saneamento e órgãos autônomos municipais.

- A aprovação da Lei nº 9.074, de 07.07.95, estabelecendo normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos previstos na Lei nº 8.987, de 13.02.95.
- O início da contratação de novas operações de empréstimo pelo setor de saneamento com recursos do FGTS, interrompidas desde 1991, prevendo-se a aplicação de R\$ 652 milhões em 1995.
- A aprovação pela Câmara dos Deputados, nos meses de maio e junho, de diversas emendas constitucionais no campo da ordem econômica, sujeitas, ainda, à aprovação do Senado Federal.
- O êxito do Plano Real que, no decorrer de um ano após sua criação, conteve a inflação acumulada em cerca de 35%, e a implantação da Medida Provisória nº 1.053, de 30/06/95, desindefnindo parcialmente a economia.

As mudanças citadas, em que pesem seus efeitos sobre o setor, não alteram, na essência, a validade dos estudos realizados, cujos conteúdos são sintetizados a seguir.

Volume 1 - Fundamentos e Proposta de Ordenamento Institucional

Os estudos realizados pelo Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas (Infurb), da Universidade de São Paulo (USP), começam abordando a situação atual, os desafios que se apresentam a partir das condições de inserção dos serviços de saneamento nas últimas décadas e as

bases jurídico-institucionais da estrutura de regulação e controle. Nesta etapa são analisados os fundamentos do ordenamento institucional e controle, remetendo-se a formalização para a parte seguinte.

A descrição detalhada do ordenamento proposto - espinha dorsal do trabalho - é então apresentada, ao lado das minutas dos instrumentos jurídico-institucionais necessários à sua implantação. Reforça-se a necessidade de separar com clareza as funções típicas de exercício da titularidade - a regulação, o controle e a coordenação executiva - da execução dos serviços.

Em relação às entidades de prestação dos serviços, foram avaliadas as potencialidades e condicionantes legais das várias formas possíveis de organização das pessoas de direito público e de direito privado, de acordo com a legislação em vigor.

A parte final é de caráter auxiliar, voltada ao apoio a possíveis ações futuras para o desenvolvimento da estrutura institucional proposta nas seções anteriores. Trata-se da implantação de um sistema de informações do saneamento e da administração da transição. Essas linhas de ação, absolutamente fundamentais para a eficácia do novo ordenamento, não poderiam ser objeto de um detalhamento maior antes da operação do órgão nacional. É a ele que competirá, com base em uma estrutura estável, implantá-las.

Volume 2 - Novo Modelo de Financiamento para o Setor Saneamento

O esgotamento do modelo de financiamento do setor baseado nos princípios do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e do Planasa determinou a busca de novos instrumentos de sustentação dos investi-

mentos indispensáveis à universalização dos serviços, em consonância com os princípios que norteiam a reestruturação do atual modelo.

A equipe da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas utilizou a técnica de avaliar o passado como chave para a apresentação de proposta de um novo modelo de financiamento do setor. Assim, estudou os alcances e limites da autonomia tarifária a partir dos critérios utilizados nas décadas de 70 e 80; sua capacidade de sustentar os custos de operação e manutenção dos sistemas, bem como de remunerar os investimentos realizados; e os limites das tarifas como instrumento capaz de cumprir integralmente o objetivo de universalização do atendimento da demanda essencial. O capítulo conclui apontando a necessidade de instituir alguma forma de subsídio para a população pobre.

As possibilidades de financiar novos investimentos e subsidiar a população pobre com recursos fiscais oriundos dos três níveis de governo são abordadas mediante análise da evolução da carga tributária e da distribuição dos recursos fiscais entre a União, os estados e os municípios; dos ajustes na tributação após a promulgação da Constituição de 1988; das finanças públicas municipais; das condições financeiras do setor público vis-à-vis a expansão necessária dos serviços de saneamento; e das especulações em torno de uma possível reforma tributária e seus efeitos sobre os investimentos sociais.

A principal fonte de recursos do setor é então considerada, estudando-se a evolução do FGTS, as alterações institucionais em curso sobre o Fundo, e sua capacidade futura de financiar investimentos em saneamento. As possibilidades de obtenção de financiamentos externos podem ser concretizadas no futuro, a exemplo do ocorrido no período 1970/1994, conforme enfocado em capítulo específico sobre o tema.

A proposta de um novo modelo de financiamento é apresentada, considerando-se as questões de autonomia tarifária e auto-financiamento, as possíveis fontes de financiamento, a concessão de subsídios para atender a demanda essencial da população carente e, finalmente, sugestões para a operacionalização do modelo e uma estimativa do montante de recursos que poderia ser direcionado para o atendimento das necessidades do setor nos próximos anos.

Volume 3 - Implicações e Desafios da Flexibilização Institucional na Prestação de Serviços de Saneamento

O documento, de responsabilidade da Acqua-Plan Estudos, Projetos e Consultoria, aponta os desafios e implicações que envolvem a transição entre a situação atual e a implantação de um novo modelo institucional e financeiro para o setor saneamento. As propostas de flexibilização na prestação dos serviços procuram oferecer um desenho preliminar para encaminhar os entendimentos acerca da construção de uma nova fase para o setor, diante das importantes transformações sociais, políticas e econômicas que vêm ocorrendo no Brasil e no mundo e que, certamente, serão ainda mais acentuadas nesse final de milênio.

O estudo aborda os antecedentes e o estado atual da prestação dos serviços de saneamento e a quantidade de recursos financeiros necessários à universalização do atendimento nas diversas regiões do país. Em seguida, fornece o registro das bases de um novo modelo de gestão, para depois destacar e analisar as implicações e os desafios da flexibilização na prestação dos serviços.

A questão é explorada em diversos níveis, inclusive no âmbito das possíveis transformações a se processarem nos municípios e nas

companhias estaduais de saneamento básico, sem dúvida os pólos principais das mudanças decorrentes do processo de flexibilização.

O capítulo final é dedicado à apresentação de diretrizes estratégicas para a flexibilização, traçando as linhas básicas para a condução do processo de transição do setor, da situação atual ao estágio desejado.

Volume 4 - Demanda, Oferta e Necessidades dos Serviços de Saneamento

O objetivo central do trabalho elaborado pelo Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) é fornecer um diagnóstico das necessidades presentes e futuras na área de saneamento, com base na evolução do padrão demográfico do país. Assim, foram considerados a evolução recente e o déficit atual, e projetada a demanda prevista até o ano 2010, em relação aos serviços de saneamento básico, especificamente abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo.

A especificidade do estudo é representada pelo enfoque demográfico. Estabeleceu-se, em primeiro lugar, a evolução das necessidades à luz das mudanças ocorridas, tanto nos padrões demográficos como na oferta de serviços, para em seguida dimensionar as necessidades futuras, combinando estimativas do déficit atual com hipóteses diferenciadas de atendimento e projeções de população.

O trabalho traça, de início, um panorama geral das grandes tendências populacionais em curso (queda da fecundidade, transição urbana) e um retrato da situação do setor por região e tamanho de município, utilizando as informações da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada pelo IBGE em 1989. Em seguida, avalia o perfil da demanda e das conseqüentes necessidades nos diferentes sub-setores de saneamen-

to, com base nas informações dos Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991, enfocando o país, as grandes regiões, os estados e capitais, as regiões metropolitanas e as cidades, segundo a classe de tamanho.

Um capítulo inteiro é dedicado ao dimensionamento dos custos necessários para atingir diferentes patamares de atendimento em cada um dos serviços básicos. Para tanto, são formuladas diferentes hipóteses do ponto de vista de engenharia sanitária e, a partir da estimativa de custos unitários e da projeção da população, projetados os custos de atendimento, em diferentes níveis, para os diversos tipos de cidades e para as regiões.

Finalizando, são apresentadas algumas reflexões sobre a situação atual, os problemas e perspectivas do setor, inclusive quanto aos níveis de renda da população e o acesso aos serviços de saneamento básico.

Volume 5 - Proposta de Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento

Ficou a cargo da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), através do Instituto de Economia do Setor Público (IESP), da Universidade de São Paulo, desenvolver um modelo de regulação para o setor.

A primeira parte do trabalho examina a tendência recente da regulação de serviços públicos no Brasil, enfocando os principais pontos da relação entre o poder concedente e o concessionário, que dão suporte à relação contratual. Dentro dessa perspectiva, realiza uma análise comparativa das leis de concessão dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Santa Catarina e do município de Limeira, bem como do Projeto de Lei nº 202-F, do Senado Federal (atual Lei nº 8.987/95), identificando os principais pontos de regulação para a concessão.

O passo seguinte é a apresentação de proposta de regulação da prestação de serviços de saneamento, sob a expectativa de que o setor conhecerá, ao longo dos próximos anos, alterações significativas em seu ordenamento institucional e no sistema de financiamento. O trabalho contém, ainda, um modelo básico de contrato de concessão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com artigos comentados.

O Anexo I corresponde à minuta de projeto de lei que “dispõe sobre o regime de concessão de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e dá outras providências”, incorporando os termos do substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 202-F, de 1991, do Senado Federal (atual Lei nº 8.987/95). O Anexo II contém minuta de projeto de lei complementar sobre o mesmo tema, em complementação ao Projeto de Lei nº 202-F (Lei nº 8.987/95).

Volume 6 - Análise Comparada da Legislação Internacional sobre Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento

Realizada pela empresa N.H. Consultoria e Planejamento Ltda., a pesquisa colheu subsídios em experiências internacionais, com o objetivo de auxiliar o PMSS na elaboração de um novo modelo institucional e na apresentação de propostas sobre regulação, tarifas, qualidade dos serviços, financiamento do investimento, formas de gestão, subsídios, atribuições de cada nível de governo, privatização e questões tecnológicas, ao lado de outros temas relevantes.

Após analisar a legislação e a experiência brasileira afeta ao setor - como o ordenamento constitucional, Código de Águas, Planasa e Sis-

tema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, dentre outros -, e os projetos de lei em andamento no Congresso que interessam ao saneamento básico, foram estudadas, em profundidade, as legislações da França, Espanha, Inglaterra, Chile, Argentina e Colômbia.

Foram avaliadas, especificamente, questões básicas da regulação do uso dos recursos hídricos, em geral, e do saneamento, em particular, com base, respectivamente, nas experiências dos Estados Unidos e da Inglaterra.

No capítulo dedicado às conclusões e sugestões são abordados os problemas básicos a serem enfrentados, tanto de natureza institucional (planejamento governamental e formulação de políticas públicas, gerenciamento integrado de recursos hídricos, reforma do Estado, incluindo a reestruturação do setor estatal e a alternativa de privatização e regulação do setor), como os relativos à gestão (formas e modelos de gerenciamento), além das questões tecnológicas.

O volume é encerrado com a apresentação de uma agenda para a reforma do setor de saneamento do Brasil.

Volume 7 - Diagnóstico do Setor Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro

Este estudo abrange um diagnóstico do setor, envolvendo os componentes econômico e financeiro e as políticas públicas traçadas para o abastecimento de água e esgotamento sanitário, e foi realizado pela equipe técnica da empresa Aliança, Pesquisa e Desenvolvimento Ltda.

O trabalho inicia-se com a análise da dinâmica demográfica do país, da evolução dos níveis de cobertura dos serviços nas últimas décadas e das inter-relações entre o saneamento e a saúde da população.

Segue-se um alentado capítulo sobre as políticas públicas de saneamento básico, desde a criação do Planasa até o presente, enfatizando o contexto macroeconômico do período e apresentando, ao final, uma avaliação das políticas traçadas para o setor, a partir de 1968.

O financiamento das políticas de saneamento é enfocado de acordo com as principais fontes de recursos, como o FGTS, as transferências federais a fundo perdido, os aportes dos governos estaduais e os empréstimos externos.

A estimativa da necessidade de recursos para investimento com vistas a eliminar os déficits atuais e atender o crescimento da população é realizada para o período 1991-2011, o que permitiu cotejar tais projeções com a capacidade de financiamento do setor público dentro de cenários alternativos de crescimento da economia brasileira no período 1994/2004.

Por último, o trabalho apresenta um balanço entre as necessidades de recursos para investimento, a evolução do PIB projetado para 1994-2004 e as disponibilidades de recursos dos três níveis de governo.

Volume 8 - Aplicação do Método de Avaliação Contingente em Projetos de Abastecimento de Água

O estudo de Diomira Maria C.P. Faria introduz uma metodologia de avaliação econômica para priorizar áreas objeto de intervenção com projetos de saneamento básico - o Método de Avaliação Contingente (MAC), atualmente adotado para estimar mudanças no bem-estar da população. As mudanças, ao serem traduzidas em valores monetários, permitem analisar a viabilidade sócio-econômica de projetos, como também construir indicadores que poderão nortear a tomada de decisões no setor.

O trabalho apresenta, inicialmente, o marco conceitual da metodologia. Em seguida, relata um estudo de caso desenvolvido para o Programa de Despoluição dos Ecossistemas Litorâneos do Estado do Espírito Santo, co-financiado pelo Banco Mundial.

A autora fornece todos os detalhes para o planejamento e execução da pesquisa de campo (desenho e ajuste do questionário, realização de pesquisa piloto, estimativa do tamanho da amostra, etc) e descreve o emprego do MAC nas áreas a serem beneficiadas com melhorias nos sistemas de abastecimento de água da Grande Vitória e Guarapari.

Os capítulos finais enfocam a avaliação econômica do Programa feita pelo Banco Mundial, onde os benefícios foram estimados pelo MAC; o impacto do Programa na melhoria da saúde pública; uma análise crítica do método e um estudo da distribuição de renda e estratificação da demanda de água por categoria de renda. O questionário utilizado na pesquisa de campo é apresentado em anexo.

Maria Emília Rocha Mello de Azevedo
Secretária de Política Urbana do MPO

Fernando Rezende
Diretor Executivo do IPEA

PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO

Os indicadores de comportamento do setor de saneamento, ao longo da última década, revelam dificuldades crescentes em relação à universalização da prestação dos serviços à população brasileira e até mesmo para a manutenção dos níveis de cobertura já alcançados.

O modelo institucional e financeiro criado no final dos anos 60 para a implementação dos serviços de saneamento no Brasil, responsável pela elevação dos índices de atendimento do setor, vem apresentando um prolongado processo de esgotamento, caracterizado por desequilíbrios de natureza institucional, financeira e empresarial, este último a nível operativo. Simultaneamente, graves dificuldades, como as que se relacionam a seguir, ainda persistem na oferta dos serviços:

- Nas áreas urbanas, 12% da população não possuem acesso a qualquer sistema de abastecimento de água tratada e 65% não dispõem de serviços de coleta de esgotos. No meio rural, somente 9,28% e 7,40% dos domicílios são atendidos, respectivamente, com abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados (FIBGE, Censo de 1991).
- Segue em curso um significativo processo de poluição ambiental, devido à carência quase absoluta de tratamento de águas servidas e à disposição inadequada dos resíduos sólidos. Apenas 8% do esgoto produzido no país recebem tratamento.

- Vários sistemas metropolitanos de abastecimento de água apresentam-se saturados ou em vias de saturação.
- Há dificuldades e custos crescentes para obtenção de uma oferta adequada de recursos hídricos.

A consequência mais grave deste quadro é o risco de regressão nos índices de cobertura já verificados, inclusive o que se refere aos serviços de abastecimento de água tratada, tendo em vista não só a incapacidade de parcela dos prestadores dos serviços se automanterem como organizadores eficientes e viáveis, como também a impossibilidade de manutenção dos níveis de investimentos necessários para a prestação ampliada do atendimento.

A ausência de uma política de saneamento a partir da deterioração do Planasa, instituído em 1971, tem resultado em ações públicas desordenadas e desarticuladas, incapazes de promover o adequado equacionamento dos problemas relacionados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário no Brasil. Não menos grave é a situação dos demais ramos do saneamento ambiental, tradicionalmente órfãos de uma política nacional que apóie as ações municipais em áreas como resíduos sólidos e drenagem urbana, entre outras.

É neste contexto que se desenha a necessidade de um novo marco de referência para orientar e balizar, do ponto de vista da política pública, a nível nacional, as ações que são desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas no campo do saneamento.

Concepção e objetivos

Constatada a precariedade das políticas públicas e dos serviços de saneamento no país, agravada pelo crescimento significativo da população, sobretudo na periferia das grandes cidades, o governo brasileiro, através da então Secretaria de Saneamento do Ministério do Bem-Estar Social (SNS/MBES), concebeu o Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS).

Iniciado em 1992, mediante cooperação entre a SNS/MBES e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e co-financiado pelo Banco Mundial, o Projeto tem por objetivo promover a modernização do setor de saneamento do Brasil e a retomada dos investimentos na área*. O PMSS é gerido por um Comitê de Direção que, em janeiro de 1995, passou a ser presidido pela Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, que recebeu dos extintos MBES e Ministério da Integração Regional (MIR) a incumbência de encaminhar a solução das questões urbanas.

O Projeto é composto de duas linhas de ação complementares e interdependentes. A primeira é o Componente Institucional e visa, principalmente, desenvolver estudos aplicados para a reestruturação do setor saneamento, incluindo: a revisão dos atuais modelos institucionais e de financiamento do setor, com a definição de um novo modelo de regulação capaz de estimular um maior grau de competição entre os agentes promotores das atividades de saneamento; o desenvolvimento dos instrumentos institucionais (jurídicos, administrativos e técnicos) e o

* Os estudos preliminares do PMSS foram conduzidos pela SNS ainda no âmbito do Ministério da Ação Social (MAS), em 1991, com o apoio do Departamento Nacional de Planejamento e Avaliação (DNPA), do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

provimento dos equipamentos e consultorias técnicas necessárias à capacitação e à consolidação dos agentes federais envolvidos no setor; e a preparação de um projeto de gerenciamento de demanda por serviços de saneamento e reabilitação dos sistemas existentes.

A segunda linha de ação contempla um Componente de Investimentos e Modernização em três Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB's) - a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan), a Empresa Baiana de Saneamento (Embasa) e a Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul (Sanesul), visando dotá-las, no prazo máximo de cinco anos, de condições técnico-financeiras que assegurem uma política saudável de financiamento dos investimentos. Os resultados deste componente deverão, também, complementar o componente institucional do PMSS e proporcionar um efeito demonstração para as demais CESB's.

Esta segunda linha de ação busca induzir as empresas de saneamento a atuar em bases empresariais, através de maior independência financeira, padrões eficientes e eficazes de atuação, e ampliação da autonomia e da responsabilidade de seus quadros dirigentes sobre os resultados gerenciais apresentados. O Projeto possui uma Unidade de Gerenciamento (UGP/PMSS), localizada no IPEA, que se encarrega de executar o Componente Institucional e supervisionar o desenvolvimento do Componente de Investimentos.

Para modernizar o setor saneamento é preciso, em linhas gerais, eliminar ineficiências e maximizar os processos de produção, distribuição e comercialização de serviços, com vistas a preparar as instituições do setor para responder adequadamente às seguintes necessidades: aumentar, a partir de esquemas técnico-econômico-financeiros auto-sustentáveis, a cobertura dos serviços em áreas urba-

nas e rurais; incorporar novas ações complementares e inadiáveis na área de saneamento ambiental, como tratamento de resíduos sólidos e líquidos, recuperação de áreas degradadas e drenagem; melhorar a qualidade dos serviços prestados à população; e modernizar práticas, processos e métodos de gestão.

Na presente etapa de desenvolvimento do Componente Institucional do PMSS destacam-se os estudos e pesquisas que embasarão a elaboração de novas propostas para o setor, consubstanciadas em:

- um novo marco institucional e regulatório, que permita disciplinar, de forma coerente e inovadora, as relações entre diferentes níveis de governo, as formas de intervenção do Estado e de participação do setor privado no desenvolvimento e exploração dos serviços de saneamento, em condições de eficiência crescente;
- um sistema de financiamento que assegure aos agentes prestadores de serviços de saneamento condições de auto-sustentação financeira e de geração interna de recursos, além da mobilização de recursos das mais variadas fontes para o financiamento de suas operações normais e de seus programas de expansão.

Componente Institucional

Os estudos aqui desenvolvidos têm os seguintes objetivos:

- formulação de propostas para o estabelecimento de novo modelo regulatório do setor de águas e esgotos no Brasil, incluindo plano de ação para reformulação institucional, minutas de pro-

postas de legislação e regulamentação, e definição de funções e mecanismos nos níveis federal e estadual;

- avaliação e reformulação da programação de investimentos e modelo de financiamento do setor nos níveis federal, estadual e municipal, objetivando ampliar sua eficiência e assegurar a melhoria do auto-financiamento das companhias do setor;
- melhoria da capacidade institucional das entidades setoriais federais, estaduais e municipais, para cumprirem suas responsabilidades, estabelecidas no Projeto e nos mecanismos institucionais e políticas setoriais a serem propostos;
- melhoria da administração do setor quanto às técnicas de planejamento, comercialização e operação, incluindo redução de custos; e
- preparação de projetos de gerenciamento de demanda de água e reabilitação de sistemas.

A reestruturação do atual modelo institucional e financeiro do setor deverá atender os seguintes princípios norteadores:

Autonomia e regulação - A autonomia administrativa requer órgãos e entidades sólidos e bem preparados, bem como delegação de autoridade e estabelecimento de metas e controle dos resultados. A experiência recente no Brasil e em outros países em desenvolvimento mostra que um processo de regulação, estadual e ou federal, é condição fundamental para que estes aspectos possam ser exercitados. Evidencia, tam-

bém, que há fortes correlações entre a performance do setor e as características dos órgãos de regulação e controle ou da entidade governamental que orienta e avalia suas instituições. Neste sentido, a tarefa de modernizar o setor inclui a formulação de uma proposta de regulação, no âmbito da realidade social, jurídico-legal, econômica e política do país, e sob as premissas de autonomia com maior responsabilidade, independência empresarial, competição e decisão política, além da existência de entidades públicas capazes de exercer o controle sobre a prestação dos serviços.

Flexibilização institucional - O trabalho de modernização do setor buscará conceber arranjos institucionais flexíveis que possibilitem a existência de uma gama de opções para prestação dos serviços, envolvendo o setor público e o setor privado, sempre que possível e viável, na competição pelos recursos e na demonstração de resultados. Sobretudo, deve-se estudar e propor formas de criar competição entre as instituições fornecedoras dos serviços. Neste caso, a questão chave é como criar a forma de competição adequada à realidade social, econômica e política brasileira e, em particular, ao setor de saneamento, considerando as especificidades técnicas, de custos, de gerência e de operação dos seus componentes, e preservando-se a natureza essencial desses serviços.

Autonomia financeira - A autonomia financeira dos órgãos que atuam no setor constitui questão fundamental para a sua modernização. A experiência evidencia que o caminho a ser percorrido é a busca da geração de recursos internos, através de estrutura e níveis tarifários adequados, como fonte crescente de financiamento. Neste aspecto, o papel a ser exercido pelo Estado refere-se à criação de um sistema de financiamento para o setor e à equalização das

oportunidades de acesso da população pobre aos serviços, por meio da alocação de subsídios orientadamente dirigidos e transparentemente identificáveis.

Atuação em bases empresariais - O desafio da modernização do setor, inspirado, sobretudo, na adoção de estratégia empresarial de gestão, pressupõe:

- perseguir objetivos comerciais;
- seguir os padrões técnicos da contabilidade comercial;
- praticar preços de serviços, salários e outros compatíveis com os de mercado;
- adotar padrões de eficiência alcançados no mercado; e
- conhecer o custo real da prestação dos serviços.

Neste sentido, o trabalho de modernização do setor deverá colocar à disposição dos interessados todas as técnicas e métodos de gestão empresarial conhecidos, bem como explorar as opções conhecidas de processos de comercialização dos serviços, tendo como parâmetro as peculiaridades e potencialidades brasileiras, e buscando encontrar aquelas mais adequadas à nossa realidade.

Participação do setor privado - Essa participação será considerada no contexto geral da política de privatização da economia, tendo, como objetivo primordial, aumentar a eficiência operacional e a eficácia do setor. No entanto, essa participação na prestação de serviços públicos, como os de saneamento, tem especificidades, na medida em que somente ocorrerá por delegação do poder público (concessão ou

permissão), permanecendo o serviço sempre público. A participação do agente privado deve ser estudada e discutida como meio para se conseguir o objetivo referido e não como um fim em si mesma. Para viabilizar a abertura do setor saneamento ao capital privado, torna-se necessário:

- estabelecer procedimentos, critérios e normas que orientem e dêem transparência do processo ao governo e à sociedade;
- fortalecer das atuais administrações do setor para gerir e direcionar o processo; e
- regulamentar as exigências e condições para a prestação de serviços, por empresas que passarão a deter o poder de monopólio.

Descentralização e papel do Estado - Modernizar o setor saneamento significa compartilhar responsabilidades gerenciais e financeiras entre os níveis federal, estadual e municipal de governo e entre estes e o setor privado. O Estado tem o papel de regular o setor, propondo regras e critérios para o planejamento e a prestação dos serviços, e de equalizar as oportunidades de acesso da população aos serviços públicos de saneamento.

Ação integrada - No cumprimento de seus objetivos, o governo, no âmbito da modernização do setor saneamento, manterá a orientação de integrar, tanto quanto possível, os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem, com as ações de saúde e meio ambiente, particularmente mediante projetos especiais destinados ao atendimento dos segmentos de baixa renda, com vistas à melhoria geral do bem-estar da população. A concepção de soluções integradas, no entanto, não implica tratamento idêntico aos

componentes do setor, que deverão ser tratados a partir de suas especificidades técnicas, de custo, de comercialização e de gestão.

É importante destacar, ainda, que o PMSS é um projeto prioritário para o atual governo, que reconheceu sua importância no documento *Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo*, de Fernando Henrique Cardoso, 1994. As diretrizes governamentais para o setor contidas nesse documento coincidem com os objetivos e princípios norteadores do PMSS: revisão do papel das três esferas de governo na definição e implementação na política nacional de saneamento; descentralização da execução de programas; definição de critérios para concessão de serviços, possibilitando a parceria com agentes privados; estabelecimento de prioridades para aplicação dos recursos orçamentários e do FGTS; incentivo à implantação de soluções intermunicipais e/ou interestaduais conjuntas, mediante planos regionais e integrados; estímulo à formação de consórcios municipais para solucionar problemas de interesse comum; incentivo à pesquisa científica e tecnológica e à formação de recursos humanos; e adoção de tecnologia de menor custo.

Além de coordenar a formulação de propostas para a modernização do setor, o PMSS, através de seu Componente Institucional, recebeu como novas incumbências, a partir de 1995: apoiar a estruturação técnica e administrativa da Sepurb e de sua Diretoria de Saneamento, em particular, bem como a realização de estudos e pesquisas pelo IPEA, visando subsidiar a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano; assistir tecnicamente os prestadores de serviços, com vistas à melhoria do atendimento à população através do apoio ao seu desenvolvimento institucional, de modo a habilitá-los a novos programas de investimentos; elaborar uma segunda fase do componente de investimentos do PMSS, objetivando atender um número substancialmente maior de companhias estaduais e

de órgãos autônomos municipais; e preparar a regulação necessária, a nível federal, para que os governos estaduais e municipais possam exercer um controle mais eficiente sobre a prestação de serviços, inclusive face à possibilidade de participação da iniciativa privada.

Dilma Seli Pena Pereira

Diretora de Saneamento da Sepurb/MPO

Luiz Antonio de Andrade Baltar

Coordenador da UGP/PMSS

1. INTRODUÇÃO

O eixo central das propostas direcionadas à modernização do setor saneamento é a atribuição, aos municípios e prestadores de serviços, da responsabilidade principal pela geração, via tarifas, dos recursos financeiros necessários para enfrentar os desafios de atendimento das exigências de expansão dos serviços de saneamento. A reformulação institucional que está sendo contemplada prevê um modelo flexível de organização e gestão dos serviços, no qual a ação municipal seja suplementada pelos estados e pelo governo federal sempre que os municípios não apresentarem condições suficientes - por razões técnicas, geográficas, administrativas, econômicas ou financeiras -, para suprir, integralmente, as necessidades setoriais no âmbito das respectivas jurisdições.

O objetivo da flexibilização normativa é permitir a adequação das soluções às peculiaridades regionais e locais, a redução de custos, a eficiência operacional e o controle social sobre a prestação dos serviços. Sua implementação, todavia, não está livre de obstáculos. Para traçar propostas realistas, aptas a serem rapidamente implementadas, é importante avaliar cuidadosamente a natureza dos obstáculos e a maneira de contorná-los.

Na análise desses obstáculos, o problema do financiamento assume, por motivos óbvios, uma posição de destaque. No campo fiscal, um dos problemas a serem considerados é a assimetria na repartição espacial dos recursos orçamentários municipais. Por motivos que serão apresentados adiante, a situação das finanças municipais sofreu profundas transformações no passado recente. Em particular, a correlação

entre a pobreza do município e o tamanho de seu orçamento foi se tornando cada vez mais fraca. Tampouco está ela associada ao tamanho do município (medido por sua área) ou à sua inserção regional. O fato de que a realidade econômico-financeira municipal distancia-se da imagem que a opinião pública tem a respeito é pouco conhecido; precisa ser cuidadosamente analisado e corretamente divulgado.

A dissociação entre pobreza e orçamento, no nível dos municípios, levanta aspectos interessantes para o desenho de um modelo financeiro compatível com o propósito de modernização dos serviços de saneamento. De um lado, a pobreza limita as possibilidades de sustentação dos serviços pela via exclusiva da cobrança de tarifas. De outro, porém, a maior disponibilidade orçamentária em municípios pobres pode compensar tal deficiência. Não há um padrão único a respeito da relação entre pobreza e orçamento que permita estabelecer uma recomendação geral a respeito. Existem várias situações distintas que precisam ser consideradas.

A dinâmica demográfica constitui outro problema cujas proporções precisam ser bem compreendidas. A urbanização da pobreza e a concentração da população de baixa renda na periferia das grandes cidades e principais áreas metropolitanas do país aumenta a distância entre a capacidade de pagamento do usuário e os custos de expansão/modernização do sistema, tendo em vista as prováveis limitações ao uso de soluções de baixa ou mediana complexidade tecnológica. Além disso, as disponibilidades orçamentárias *per capita* são menores nesses municípios em função das características específicas do federalismo fiscal brasileiro, conforme será analisado adiante. É provável, pois, que os maiores entraves à adoção de soluções locais para o atendimento das necessidades do setor estejam diretamente

relacionados com a concentração populacional e a densidade demográfica, e não com a pobreza municipal.

A diversidade de situações não comporta a adoção de um rígido figurino financeiro. Mantida a premissa básica de que devem ser procuradas soluções locais, a necessidade ou não de recorrer a outras instâncias precisa ser bem definida. Na área do financiamento, a ação supletiva deve se definir pela sua natureza, e não pela instância de governo encarregada de administrá-la. Há dois pontos principais a considerar: investimentos e subsídios. Ambos comportam opções que devem estar presentes no novo modelo de financiamento, mas cuja escolha não deve ser pré-definida. As circunstâncias de cada caso é que deverão conduzir à escolha da opção mais adequada, de acordo com regras de atendimento a serem oportunamente estatuídas.

Com respeito aos investimentos, reconhece-se como fundamental a necessidade de recomposição de linhas de crédito para o setor, no nível federal. Não é indispensável reconstituir um fundo específico, mas sim restabelecer garantias de recursos para financiar a expansão/modernização de sistemas de saneamento, a exemplo do vivido no passado. As possibilidades de recomposição do crédito público variam em função de perspectivas de reformas estruturais no padrão de financiamento do Estado brasileiro, que ainda carecem de uma futura revisão constitucional.

Dentro das regras vigentes, a linha de crédito para o setor poderá contar com o aporte usual de recursos do FGTS e a reorientação dos recursos orçamentários a ele atribuídos. Conforme será demonstrado adiante, o aporte de recursos orçamentários e a recuperação parcial da capacidade financeira do FGTS são suficientes para recompor linhas de crédito comparáveis com o montante de recursos aplicados no passado

e para assegurar um confortável período de transição. Além disso, a reconstituição da capacidade de financiamento do governo federal, com base no aporte de um volume significativo de recursos orçamentários, abrirá espaço para a adoção de condições mais favoráveis para o financiamento de projetos em regiões mais pobres e em áreas habitadas por populações de baixa renda, através de uma adequada mistura de fontes de recursos nas respectivas aplicações financeiras.

Futuras revisões constitucionais poderão contribuir para uma maior estabilidade dos fluxos financeiros que devem compor as linhas de crédito para o setor. Um problema que sempre afligiu o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é o caráter pró-cíclico de suas contribuições, que torna muito instável as disponibilidades financeiras anuais para aplicação. Uma eventual fusão do FGTS com o programa de seguro desemprego poderá dar lugar à formação de um fundo patrimonial mais apto a aportar recursos estáveis e suficientes para atender às demandas por crédito federal para investimentos em saneamento. Tal mudança, todavia, não dispensa o aporte de recursos do orçamento, que devem ser renovados, de acordo com o estipulado nos orçamentos plurianuais de investimento.

Um reforço importante para a política de investimentos no setor é o estabelecimento de linhas de crédito regionais, capazes de suplementar o crédito nacional nas regiões menos desenvolvidas do país. Algumas possibilidades a serem exploradas são a vinculação de parte dos recursos do Programa de Integração Nacional (PIN) e do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (Proterra) e a promoção de alterações constitucionais para permitir a aplicação de recursos dos atuais fundos constitucionais - FNE (Norte), FNO (Nordeste) e FCO (Centro-Oeste) - em programas de infra-estrutura.

Recomenda-se, ainda, a abertura de linhas de crédito estaduais formadas por repasse de recursos federais acrescido de contrapartida de recursos do orçamento estadual e pelo aporte eventual de recursos externos. O esquema seria semelhante ao que funcionou satisfatoriamente no passado, quando os bancos estaduais de desenvolvimento tiveram um papel importante como aplicadores de fundos de investimento repassados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Abandona-se, por indesejável, qualquer solução padronizada. As condições sob as quais os estados receberiam parcela dos recursos federais para aplicação em projetos de seu interesse seriam negociadas entre as partes com base em programas setoriais de investimento elaborados pelo interessado e analisados pelo gestor dos recursos da União.

O crédito para investimento em projetos de saneamento deverá ser concedido com base na apresentação de projetos que preencham os requisitos exigidos para aprovação. Aplicações a fundo perdido devem ser expressamente proibidas, admitindo-se, no entanto, a adoção de condições favorecidas para o atendimento de demandas de regiões mais pobres e de áreas habitadas por populações de baixa renda. Não haverá uma rígida atribuição de responsabilidades. Os interessados (empresas municipais, estaduais ou privadas, isoladamente ou consorciadas) poderão recorrer indistintamente ao crédito federal, estadual ou a ambos, dependendo de suas necessidades específicas, das condições oferecidas e da conjuntura política.

O financiamento dos investimentos deverá se beneficiar, ainda, da adoção de providências para o saneamento financeiro das empresas e a instituição de garantias legais para a necessária independência da política tarifária em relação a objetivos estranhos ao setor. Ainda que

tais providências precisem de tempo para se consolidar, de modo a inspirar a confiança do investidor, é necessário adotar, desde logo, medidas para viabilizar a capitalização do setor. Propõe-se, assim:

- conceder incentivos fiscais à colocação de debêntures das companhias de saneamento no mercado de capitais;
- conceder isenção de contribuições sociais (exceto a previdenciária) às empresas do setor que apresentarem projetos meritórios de modernização com metas específicas de aumento da eficiência operacional, redução de custos e adoção de padrões satisfatórios de qualidade e produtividade.

O desenvolvimento de alternativas para a capitalização do setor depende da instituição de regras claras para a concessão de subsídios, principalmente os de natureza social. A regra básica, nesse caso, é limitar o subsídio à diferença entre o custo do atendimento da demanda essencial e a capacidade de pagamento da população de baixa renda, e consignar recursos orçamentários para garantir o atendimento da população que não pode pagar a tarifa integral. Em qualquer hipótese as empresas de saneamento devem ser obrigadas, por lei, a manter uma dupla contabilidade, sujeita à fiscalização de auditores independentes: uma com a tarifa real e outra com o preço cobrado dos mais pobres para atender a objetivos sociais. A diferença que corresponderia ao montante do subsídio sustentado por recursos orçamentários ficará, assim, explicitamente consignada.

A solução para o problema do subsídio passa pela reorganização institucional do setor. Em tese, a municipalização reduz o espaço para

a adoção de subsídios cruzados na estrutura tarifária, mas, ao mesmo tempo, amplia as possibilidades de soluções de custo mais baixo. Levando em conta o fato de que os municípios de menor população são os que apresentam maior disponibilidade orçamentária, é lícito afirmar que as dificuldades de atendimento das demandas da população menos favorecida estariam concentradas nos municípios maiores e nas regiões metropolitanas. Assim sendo, a questão do papel supletivo do governo estadual pode tornar-se menos problemática.

O perfil do novo modelo de financiamento do setor assume o formato de uma pirâmide asteca. A base é suficientemente larga para gerar, via tarifas e tributos municipais, recursos importantes para a operação dos serviços, a remuneração dos investimentos e o atendimento parcial das necessidades sociais. Contudo, não tem condições de mobilizar os recursos necessários ao financiamento dos investimentos requeridos para ampliar a cobertura do atendimento, nem para assegurar o acesso integral da população desfavorecida aos serviços de saneamento. O papel principal, com respeito à mobilização de fundos para financiar os investimentos na expansão e modernização dos serviços, deve ser exercido pela União. Aos estados cabe atuar supletivamente nos dois principais componentes da equação financeira supramunicipal: assistência aos investimentos e atendimento dos objetivos sociais.

2. ALCANCES E LIMITES DA AUTONOMIA TARIFÁRIA

O Plano Nacional de Saneamento (Planasa), instituído em 1971, criou as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Elas deveriam manter níveis tarifários adequados às possibilidades dos usuários, sem prejuízo do equilíbrio entre sua receita e os custos de serviços, “levando em conta a produtividade do capital e do trabalho”¹.

A viabilidade econômico-financeira das CESBs era considerada uma importante garantia para a consecução dos objetivos e metas do Planasa. Esta viabilidade deveria ser obtida através de receitas suficientes, via tarifas, para cobrir as despesas de operação e manutenção dos serviços e, ainda, os serviços das dívidas contraídas junto ao Sistema Financeiro de Saneamento (SFS).

As tarifas constituíam, portanto, o fator básico de viabilização econômico-financeira das CESBs. No período inicial de execução do Planasa, a estrutura tarifária e os valores de cobrança pelos serviços prestados eram definidos em cada companhia por critérios próprios, tendo por base os respectivos estudos de viabilidade econômico-financeira. As tarifas, que tinham seus reajustes, em alguns casos, submetidos ao Conselho Interministerial de Preços (CIP) e, em outros, à aprovação do governo estadual ou das próprias CESBs, deviam ser fixadas de forma a seguir a seguinte expressão:

$$RO = DOM + DF \text{ ou}$$

$$RO > DOM + DF, \text{ onde}$$

RO = Receita Operacional

DOM = Despesas de Operação e Manutenção

DF = Despesas Financeiras

O sistema tarifário dos serviços públicos de saneamento básico integrados ao Planasa foi, posteriormente, normatizado através da Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, regulamentada pelo Decreto nº 82.587, de 6 de novembro do mesmo ano.

Na fixação da estrutura tarifária, da qual dependia a viabilidade econômico-financeira das CESBs, condicionante do êxito do Planasa, procurava-se promover não somente a auto-suficiência das companhias, mediante aplicação do princípio de retribuição do serviço pelo custo, mas também a equidade social, através do mecanismo de subsídios cruzados, permitindo o acesso aos serviços de saneamento a todas as camadas da população. Nesse sentido, a Lei nº 6.528 estabelecia que:

- “As tarifas obedecerão ao regime do serviço pelo custo, garantindo ao responsável pela execução dos serviços a remuneração de até 12 % (doze por cento) ao ano sobre o investimento reconhecido”;

- “A fixação tarifária levará em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico e a preservação dos aspectos sociais, de forma a assegurar o adequado atendimento dos usuários de menor consumo, com base na tarifa mínima”.

¹ Esta seção retoma alguns tópicos tratados no capítulo 1.4, de Rezende, F., Paula, L. F. R., Santos, M. M. e Coriolano, M. S. A., *O Financiamento do Setor Saneamento - Primeiro Relatório Parcial*, 1994, IPEA/PMSS. A questão tarifária é tratada como possível fonte de financiamento do setor, não se analisando, desta forma, diversos aspectos estudados em outros relatórios integrantes do PMSS.

O caráter centralizador desta legislação se manifestava claramente quando ela atribuía ao Ministério do Interior competência para estabelecer as normas gerais de tarifação e fiscalizar sua aplicação, assim como autorizar o reajustamento de tarifas, após análise pelo BNH e aprovação pelo CIP. Os estados, através das CESBs, ficavam incumbidos de realizar os estudos e as propostas tarifárias.

O Decreto no 82.587/87 estabeleceu os critérios gerais para a fixação da estrutura tarifária e para o cálculo do valor da tarifa pelo custo do serviço. O custo do serviço (CS), base de referência para a determinação das tarifas, é definido da seguinte forma:

- CS = DEX + DPA + i (IR), onde:
- DEX = despesas de exploração (manutenção e operação dos serviços)
- DPA = quotas de depreciação, provisão para devedores duvidosos e amortização de despesas
- IR = investimento reconhecido (soma de imobilizações técnicas, ativo diferido e capital de movimento)
- i = taxa de remuneração do investimento reconhecido de até 12%, conforme estabelecido em lei

A tarifa média, que deveria ser suficiente para que as CESBs obtivessem receitas operacionais que cobrissem o custo dos serviços prestados e a remuneração do capital, seria obtida dividindo-se o custo dos serviços (CS) pela previsão do volume faturável (VF):

$$T_m = CS / \bar{V}F, \text{ ou seja,}$$
$$(T_m) \times (\text{Volume água faturável}) = \text{Custo Serviços; como}$$

$$(T_m) \times (\text{Volume água faturável}) = \text{Receita Total, tem-se:}$$
$$\text{Receita} = \text{Custo.}$$

A uma tarifa média T_m , a empresa deveria estar financeiramente equilibrada, gerando inclusive recursos para a amortização dos investimentos existentes. Logo, em condições de viabilidade mínima, tem-se:

$$RT = DEX + DPA + SD, \text{ onde}$$
$$SD = i \times (IR) = \text{serviço da dívida}$$

A taxa mínima de viabilidade, como destacamos, é a que iguala a remuneração do investimento reconhecido ao serviço da dívida. A remuneração do investimento reconhecido, por sua vez, é definida como a diferença entre a receita operacional e a soma das despesas de exploração com as quotas para devedores duvidosos. Em condições de equilíbrio econômico-financeiro, a remuneração do investimento reconhecido deveria ser, no mínimo, capaz de se igualar ao serviço da dívida.

Quanto à preocupação com a equidade e a universalização do acesso aos serviços de saneamento, instituiu-se um sistema de subsídios cruzados nas estruturas tarifárias, por nível de consumo e categoria de uso, com base na idéia de que “as tarifas devem ser diferenciadas segundo as categorias de usuários e faixas de consumo, assegurando-se o subsídio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim como dos grandes para os pequenos consumidores”.

Nesse sentido, a legislação tarifária definiu critérios e orientações gerais para o estabelecimento de estruturas tarifárias que compatibilizassem os aspectos sociais das tarifas e o equilíbrio econômico-financeiro das CESBs:

- determinação de tarifas diferenciadas segundo categorias de usuários (residencial, comercial, industrial e pública), sendo recomendado que a tarifa média cobrada nas categorias industrial e comercial fosse superior à tarifa média da empresa;
- as tarifas da categoria residencial eram diferenciadas para as diversas faixas de consumo, devendo ser progressivas em relação volume tarifável; para as categorias comercial, industrial e pública deveriam ser definidas apenas duas faixas de consumo, sendo uma para consumo mínimo e outra para consumo excedente;
- a conta mínima residencial, compreendendo abastecimento de água e coleta de esgotos, não deveria ultrapassar 50% do valor fixado para a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN), sendo que o consumo mínimo correspondia a 10 m³ mensais.

Portanto, de acordo com a sistemática acima, a equidade da estrutura tarifária pressupunha uma correlação positiva e estreita entre nível de consumo e nível de renda, ou seja, quanto maior o nível de renda, maior o nível de consumo.

O Decreto 82.587/87 fixou um período de cinco anos para que as CESBs apresentassem ao BNH um plano tarifário que permitisse alcançar a taxa mínima de viabilidade. Isto, entretanto, não foi possível, já que os níveis tarifários praticados não foram suficientes para cobrir os custos médios das companhias². A Tabela 2.1 indica a disparidade re-

² Ver Paula, L. F. R. de, (1990), *Estado e Políticas Sociais no Brasil: uma avaliação da política de saneamento básico no pós-64*. Dissertação de Mestrado, COPPE/UFRJ.

Tabela 2.1

Taxas de remuneração e de viabilidade de algumas companhias estaduais de saneamento - 1983

Empresa	Taxa de remuneração sobre investimento reconhecido	Taxa mínima de viabilidade
Copasa	0,3	5,2
Cedae	1,4	2,8
Sanepar	3,2	5,2
Embasa	1,5	4,6
Brasil (1)	1,9	6,5

Fonte: BNH / Cosan, in Paula (1990)

(1): Média de todas as CESBs do país.

Tabela 2.2

Taxas de remuneração e de viabilidade da Sabesp - 1982/87

Ano	Taxa de remuneração sobre investimento reconhecido	Taxa mínima de viabilidade
1982	4,0	6,0
1983	3,5	7,0
1984	4,6	6,9
1985	4,3	7,2
1986	5,6	8,4
1987	3,7	8,2

Fonte: Sabesp, in Paula (1990)

gistrada entre a taxa mínima e a taxa de remuneração obtida por algumas das maiores CESBs e a média nacional, especificamente no ano de 1983. A Tabela 2.2 indica a evolução desta taxa na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), a maior das companhias estaduais de saneamento, no período 1982/87.

Na realidade³, as companhias estaduais já vinham enfrentando um quadro desfavorável, na época da aprovação da lei de tarifas: as tarifas mínimas tendiam a constituir “tarifas sociais”; eram mantidas proposadamente baixas pelos governos estaduais e sofriam o controle que o CIP vinha impondo aos preços dos serviços urbanos, como parte da estratégia governamental de controle da inflação. Isto levou a freqüentes congelamentos de preços, que afetaram negativamente o setor.

Por esta razão, fica impossível atribuir o não atendimento das normas tarifárias estipuladas na época a problemas internos do setor, como mau gerenciamento ou incapacidade de cobrar a tarifa plena do usuário. É possível, de fato, que a maior parte das dificuldades enfrentadas pelas empresas de saneamento para sustentar o equilíbrio econômico-financeiro previsto na legislação tributária deva-se a interferências externas, ainda que a ineficiência operacional e o baixo poder aquisitivo de grande parte da clientela possam ter contribuído para aumentar ainda mais a distância entre a meta estipulada e os resultados obtidos.

As condições políticas que passaram a vigorar no país após a promulgação da Constituição de 1988, assim como o esvaziamento do FGTS, com a conseqüente exaustão do modelo do Planasa, forçaram o abandono do caráter centralizador da política de saneamento e o controle

³ Ver Coutinho, Luciano, *Estrutura e Gênese da Administração Pública de São Paulo: setor de saneamento básico*, São Paulo, Finep/Fundap (1978).

das tarifas pelo governo federal.

Verificou-se na prática, que os governos estaduais, através das CESBs, passaram a ter ampla autonomia para estabelecer suas tarifas, como ocorreu com os governos municipais que não aderiram ao Planasa e mantiveram suas próprias empresas ou serviços autônomos de saneamento. O ambiente inflacionário, porém, era pouco propício para uma ampla reformulação da política tarifária de modo a gerar recursos próprios para financiar a expansão dos serviços e melhorar a equidade do ônus tarifário. Assim, o violento acréscimo tarifário promovido em 1989 e 1990, que mostraremos em seguida, provocou distorções e agravou a inadimplência, forçando um recuo parcial nos anos seguintes, muito embora tenha contribuído para situar a receita tarifária em um novo patamar.

Entretanto, a autonomia tarifária foi interrompida quando a Lei nº. 8.030, de 12 de abril de 1990, vetou por tempo indeterminado, como parte de um plano de controle da inflação, “quaisquer reajustes de preços de mercadorias e serviços em geral, sem a prévia autorização, em portaria, do ministro da Economia, Fazenda e Planejamento”.

Posteriormente, a Portaria nº 401, de 5 de julho de 1990, do então Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento, excluiu “da sistemática estabelecida no artigo 1º, da citada Lei nº 8.030, as tarifas de serviços de saneamento básico prestados pelas Companhias Estaduais e do Distrito Federal”. Em seu artigo 2º, a portaria determinava que “o poder concedente aprovará a fixação das tarifas e respectivos reajustes, obedecida a legislação específica, dispensada a submissão desses atos a este Ministério”. O Ministério passaria, entretanto, a acompanhar esses valores e reajustes.

Com base na Lei nº 8.170, de 1º de março de 1991, que estabe-

lecia regras para preços e salários (especialmente seu artigo 3º, inciso III, que dava ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento o poder de estabelecer normas que liberassem os preços de qualquer setor), a Portaria nº 970 de 14 de outubro de 1991, daquele Ministério, estabeleceu que as tarifas dos serviços de saneamento básico ficavam sujeitas ao regime de preços liberados e estabelecidos pelo poder concedente.

O poder concedente dos serviços de água e esgoto, conforme a Constituição de 1988, é o município, tendo em vista que a ele cabe “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”. Foi, deste modo, aberto um espaço importante para que a fixação de tarifas passasse a levar em conta as especificidades dos locais onde são prestados os serviços. Na realidade, porém, as empresas de saneamento têm fixado suas tarifas orientando-se pelos governos dos estados, seus acionistas majoritários, e não pelos municípios.

A análise de seis empresas estaduais no período 1990/92 indica que a autonomia tarifária deu, inicialmente, frutos positivos, mas não solucionou o problema da instabilidade. Apesar das disparidades, a taxa de remuneração sobre o investimento reconhecido nas companhias relacionadas na Tabela 2.3 alcançou, em 1990, valores muito acima daqueles apontados nas tabelas precedentes, com destaque para a Sabesp. Além disso, em alguns casos, essas taxas ficaram acima das respectivas taxas mínima de viabilidade, indicando uma geração líquida de recursos para investimento no setor. No entanto, entre 1990 e 1992 registrou-se uma expressiva queda nos índices, provavelmente impulsionada por interesses político-eleitorais e por um aumento da inadimplência. Em uma conjuntura de juros elevados e crescentes, a não sustentação dos índices alcança-

Tabela 2.3

Taxas de remuneração e de viabilidade de algumas companhias estaduais e municipais de saneamento - 1990/92

Empresa	1990		1991		1992	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Sabesp	14,3	4,3	4,5	3,3	5,7	3,7
Embasa	6,3	12,4	-6,9	6,2	-10,2	21,8
Cesan	11,5	25,8	9,7	46,6	3,4	71,5
Casan	16,0	9,6	3,3	2,0	1,6	2,3
Corsan	7,9	12,2	5,1	5,2	6,0	6,5
Sanesul	0,9	4,9	0,7	1,8	-0,4	2,3
Cesama	.....	.....	9,3	0,5	1,3	0,2
Sanasa	37,6	42,3	2,5	17,9	-0,3	0,6

Fonte: Gabarrone e Reis⁴

.....: Dados não disponíveis

(1) Taxa de remuneração sobre o investimento reconhecido (%) = receitas operacionais - despesas de exploração - depreciação e provisão para devedores duvidosos / investimento reconhecido.

(2) Taxa mínima de viabilidade (%) = serviço da dívida investimento reconhecido.

dos em 1990 agravou as dificuldades financeiras do setor.

A oscilação do comportamento das tarifas no período recente é confirmada por uma análise mais abrangente do conjunto das empresas estaduais de saneamento do Brasil, no período 1985/93. De acordo

⁴ Ver Gabarrone, C., e Reis, L. B. (1994), *Diagnóstico sobre a Questão Tarifária em Saneamento. Relatório de Pesquisa*, IPEA/PMSS, p. 41. Este texto analisa as empresas estaduais Sabesp (São Paulo), Casan (Santa Catarina), Cesan (Espírito Santo), Corsan (Rio Grande do Sul), Embasa (Bahia) e Sanesul (Mato Grosso do Sul) e as municipais Cesama (Juiz de Fora) e Sanasa (Campinas).

Tabela 2.4

Faturamento e arrecadação das companhias estaduais de saneamento por região - 1993/95

Anos	Faturamento (US\$ milhões)					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
1985	834	24	142	483	128	56
1986	909	25	151	536	132	65
1987	1234	40	196	727	183	87
1988	1881	62	266	1146	272	135
1989	2856	128	382	1709	429	209
1990	4018	114	566	2521	498	320
1991	3582	136	492	2154	502	300
1992	3709	222	481	2117	578	311
1993	3447	142	473	1936	558	338

Anos	Arrecadação (US\$ milhões)					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
1985	698	20	116	405	104	46
1986	796	22	123	474	123	54
1987	1095	25	143	577	269	82
1988	1331	37	173	782	241	98
1989	1842	48	226	1042	375	152
1990	2960	67	370	1866	414	244
1991	2492	78	339	1451	392	233
1992	2729	124	326	1616	442	223
1993	2759	96	331	1644	459	229

Anos	Arrecadação/Faturamento %					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
1985	82,6	81,3	81,3	83,7	80,9	81,0
1986	87,6	81,5	81,5	88,4	93,2	83,0
1987	88,7	72,7	72,7	79,3	146,7	93,6
1988	70,8	65,2	65,2	68,2	88,4	72,7
1989	64,5	59,2	59,2	61,0	87,3	72,5
1990	73,7	65,3	65,3	74,0	83,2	76,2
1991	69,6	69,0	69,0	67,4	78,1	77,6
1992	73,6	67,8	67,8	76,3	76,4	71,6

Fontes: Cebes 1990 e 1992/93. FGV/Conjuntura Econômica

com os dados apresentados na Tabela 2.4⁵, verifica-se que o montante total faturado pelas empresas sofreu, em 1989 e 1990, aumentos sensivelmente superiores aos dos anos anteriores. Isto indica que, mesmo antes da sanção oficial da autonomia tarifária, as empresas estaduais já haviam aumentado substancialmente suas tarifas. No ano seguinte, ao contrário, houve queda no faturamento, alterando o sentido da curva que se mantinha ascendente desde 1985.

No período 1985/92, o faturamento das empresas da região Norte cresceu 825%, em comparação com o crescimento de 345% relativo ao conjunto das empresas do país. O Centro-Oeste também apresentou uma taxa de crescimento maior que o nacional (455%). A região Sul apresentou o menor crescimento (206%), seguida do Nordeste (239%). No Sudeste o comportamento foi bastante semelhante ao do conjunto. Vale a pena notar que a abrupta queda registrada no faturamento da região Sudeste entre 1990 e 1991 não se reproduziu nas demais regiões com a mesma intensidade, sendo que nas regiões Sul e Norte houve, nesse período, um crescimento do faturamento das empresas.

⁵ Para 1985 e 1986: ABES, Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental - Cabes - 1986/89 (1990), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES, Rio de Janeiro - Brasil - nºs XI a XIV. Para 1987: ABES, Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental - Cabes 1990 (1991), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), Rio de Janeiro - Brasil - nº XV. Para 1988 e 89: ABES, Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental - Cabes 1991 (1992), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES, Rio de Janeiro - Brasil - nº XVI. Para 1990 a 93: ABES, Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental - Cabes 1992/93 (1994), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES, Rio de Janeiro - Brasil - nº XVII. Neste caso, por haver disparidades entre os valores de arrecadação e de faturamento por regiões. Note-se que os dados coletados pela ABES junto às CESBs, utilizados nesta seção, únicas informações consolidadas para o setor, devem ser considerados com alguma reserva, em vista de terem sido identificadas incompatibilidades de índices em algumas empresas, embora, no conjunto, as informações sejam representativas.

No que tange à arrecadação, o Nordeste apresentou, no período 1985/92, um crescimento de 181%, inferior ao do conjunto das companhias estaduais do país (296%). A região que apresentou maior aumento do volume arrecadado por suas empresas de saneamento foi o Norte, com 520%. Note-se, entretanto, que a intenção de arrecadar, isto é, o faturamento, cresceu mais que a arrecadação real em todas as regiões, exceto na região Sul.

Estas evidências apontam questões importantes para a identificação de possíveis limites ao autofinanciamento do setor, com destaque para os casos extremos das regiões Norte e Sul. A primeira registra os maiores índices de crescimento, tanto do faturamento quanto da arrecadação, mas foi também aquela que acusou um maior aumento na inadimplência.

Tabela 2.5

Volume de água produzido e faturado pelas companhias estaduais de saneamento - 1988/92

Anos	Volume produzido (1) (1000 metros cúbicos/dia)	Volume faturado (2)	Índice de perdas (3)
1988	20,8	12,8	38,4
1989	19,6	12,1	38,5
1990	22,5	13,3	40,7
1991	.....	.....	.....
1992	23,1	13,4	42,1

Fontes: Cabes 1986/89, 1990, 1991 e 1992/93, FGV/Conjuntura Econômica

(3) - (1) - (2)/(1)

..... Dados não disponíveis

Tabela 2.6

Tarifas e custos médios das companhias estaduais de saneamento por região - 1988/92

Anos	Tarifa média (US\$/metro cúbico)					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
1988	0,27	0,23	0,24	0,28	0,43	0,28
1989	1,47	0,52	0,54	0,34	0,36	0,43
1990	1,64	0,47	0,43	0,53	0,69	1,46
1991	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1992	0,46	0,31	0,40	0,54	0,78	0,55

Anos	Custo médio (US\$/metro cúbico)					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
1988	0,26	0,32	0,24	0,19	0,27	0,28
1989	0,51	0,68	0,64	0,26	0,29	0,42
1990	0,70	0,81	0,49	0,31	0,49	1,56
1991	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1992	0,44	0,46	0,43	0,35	0,55	0,47

Anos	Custo médio/tarifa média (%)					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
1988	95,8	140,0	101,6	67,1	61,4	101,4
1989	109,8	129,5	118,3	77,3	80,4	98,4
1990	109,3	171,6	114,9	59,0	71,1	107,0
1991	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1992	95,7	148,4	107,5	64,8	70,5	85,5

Fontes: Cabes 1986/89, 1990, 1991 e 1992/93, FGV/Conjuntura Económica
 Dados não disponíveis

No pólo oposto, a região Sul, que teria mantido uma atitude mais conservadora em matéria de reajustes tarifários, foi a única onde o crescimento da arrecadação foi mais ou menos equivalente ao do faturamento, evitando uma deterioração acentuada da relação entre o valor faturado e o efetivamente arrecadado.

Note-se que não houve, no período, aumento de produção de água capaz de gerar um aumento tão grande de montantes faturados, conforme demonstram os dados da Tabela 2.5. Estes montantes aumentaram, portanto, de acordo com os aumentos da tarifa média, conforme analisaremos mais adiante.

A relação entre arrecadação e faturamento para o conjunto das CESBs do país (apresentada na Tabela 2.4) indica que a capacidade das empresas arrecadarem, em relação ao faturado, cresceu no período 85/89, quando atingiu a marca de 88,7%. A partir daí este índice caiu, apresentando valores que variam em torno de 70%, com uma indicação de melhora em 1992.

A análise das empresas, utilizando os dados publicados pelo Cabes, indica que em 1992 a razão entre arrecadação e faturamento variou de 40,0% em Roraima a 85,7% no Rio Grande do Sul. Considerando as cinco empresas que apresentaram, em 1992, faturamento superior a 200 milhões de dólares, podemos notar que algumas empresas apresentaram melhoria de índice no período 1990/92, como é o caso da Sabesp (São Paulo), que passou de 63,9% em 1990 para 72,7% em 1991, e da Corsan (Rio Grande do Sul), que passou de 77,8% em 1990 para 78,2% em 1991. Em duas destas cinco grandes empresas, ao contrário, houve decréscimo na relação: Cedae (Rio de Janeiro), que caiu de 74,6% em 1990 para 71,9% em 1991 e 66,2% em 1992, e Sanepar (Paraná), que apresentava, em 1990, o alto índi-

ce de 92,9%, passou a 79,4% em 1991 e, finalmente, a 70,4% em 1992. A Copasa (Minas Gerais) decresceu de 81,8% em 1990 para 74,6% em 1991, mas apresentou pequena recuperação no ano seguinte, atingindo 76,2%.

Estes dados indicam que é possível fortalecer a capacidade de arrecadação das empresas, tendo em vista que esta capacidade já atingiu proporções superiores às atuais. Deve-se considerar, entretanto, que há um limite para o aumento da capacidade de pagamento dos usuários do serviço, como indica a relação entre faturamento elevado e alta inadimplência. A inadimplência aumentou a partir de 1989, quando também aumentou, com um ritmo mais acelerado, o faturamento. Ultrapassada a capacidade de pagamentos dos usuários a inadimplência tende a aumentar, além de ocorrer apropriação indébita de água através de “gatos” e utilização de fontes alternativas.

Considerando as regiões do país, constata-se, pelos dados apresentados na Tabela II.6, que, com algumas discrepâncias, as tarifas médias praticadas pelas empresas estaduais de água e esgoto⁶ cresceram de 1988 para 1989 e deste ano para 1990, caindo de 1990 para 1992. Esta mesma tabela apresenta os custos médios dos serviços e a relação entre estes e as tarifas médias nas empresas estaduais, no conjunto do país e em cada uma de suas grandes regiões. Verifica-se que na regiões Norte e Nordeste, em todos os anos sobre os quais temos informações, o custo dos serviços é superior à tarifa média. Ocorre o contrário no Sudeste e no Sul, e há um equilíbrio no Centro-Oeste. Esta situação, evidentemente, piora à medida que se consideram os custos financeiros e os impostos devidos por estas empresas.

⁶ Ver Cabes 86/89, 90, 91 e 92/93, que não incluem dados referentes a 1991.

Uma pesquisa⁷ para avaliar as normas e critérios de fixação de tarifas, realizada com dados de 25 empresas estaduais, referentes a janeiro de 1986, mostrou as seguintes características da estrutura tarifária, no que se refere à categoria residencial⁸:

- em relação ao volume, havia uma tendência de adotar o parâmetro mínimo estabelecido pela legislação em vigor (10 m³), com exceção das empresas da região Norte, que operavam, em geral, com volume mínimo superior à média nacional;
- quanto ao valor da conta mínima de água e esgoto, os valores praticados pelas CESBs encontravam-se significativamente abaixo do limite fixado pela legislação tarifária;
- havia nítidas diferenças regionais com relação à conta mínima e também à tarifa mínima, sendo que as empresas do sul do país apresentavam valores acima da média nacional;
- quanto à determinação das faixas de consumo excedente, era clara a ausência de um padrão uniforme na adaptação das normas gerais, não se observando nenhuma similaridade no que tange às características sócio-econômicas das empresas e ao aspecto regional;

⁷ Sanepar (1987), *Avaliação das Normas e Critérios de Fixação de Tarifas no Setor de Saneamento*, CEF/Depea.

⁸ Ver a seção 1.4.2 de Rezende, F. et alii, opus cit.

- no que diz respeito ao grau de progressividade em relação ao consumo, verificou-se que mais da metade das CESBs (incluindo Sabesp, Cedae e Sanepar) tinha um estrutura tarifária mais progressiva em relação ao consumo, ou seja, a tarifa no nível de consumo mais elevado era pelo menos o dobro da tarifa mínima.

Uma pesquisa mais recente, com base em informações de oito empresas⁹, mostrou existir atualmente uma grande diversidade de estruturas tarifárias no Brasil, o que evidencia diferenças na utilização do sistema de subsídios cruzados e nas condições de viabilização financeira das empresas. A pesquisa delinea o seguinte quadro, em relação às estruturas tarifárias:

- o consumo mínimo predominante é de 10 m³/mês;
- segundo os dados de agosto de 1993, verifica-se na categoria residencial uma grande dispersão nos valores das contas em todas as faixas de consumo, principalmente na conta mínima. Isto demonstra que os valores são fixados não com base nos respectivos custos, mas levando em conta o conteúdo social dos serviços de saneamento. Os valores das contas, para um consumo mensal de 10 m³, variam de cerca de R\$ 1,33 (tarifa social da Casan) a R\$ 3,99 (tarifa normal da mesma empresa), sem considerar os extremos: R\$ 0,22 (tarifa social da Embasa); R\$ 4,30 (tarifa única da Sanesul) e tarifas de residências especiais ou de ocupação tem-

⁹ Gabarrone, C. e L. B. Reis, opus cit.

porária¹⁰. Note-se que na Sabesp este valor é de R\$ 2,72 em todo o estado, mas que para consumos mais altos há diferenciação entre valores cobrados para a região metropolitana, a Baixada Santista e o interior;

- nas categorias comercial e industrial os valores tarifários não apresentam diferenças tão grandes quanto na categoria residencial; situam-se em torno de R\$ 6,00 a R\$ 10,00 para um consumo mensal de 10 m³. Há algumas exceções, especialmente para a indústria, onde os valores chegam a R\$ 20,00 na Cesan;
- a proporção de economias residenciais é de 90% em relação ao total de economias atendidas pelas empresas, mas o volume faturado através da tarifa residencial varia de 76,6% na Corsan a 90,9% na Sanesul, sendo que na Sabesp estas proporções são de 90,1% e 82,2%, respectivamente;
- o volume faturado nas economias residenciais por consumo superior a 30 m³ mensais varia de 22% a 56% nas empresas;
- em relação à tarifa de esgoto, existe grande variação de critérios; predomina, porém, a utilização de um percentual fixo sobre a conta de água. Este percentual varia de 45% a 100%, nas oito empresas analisadas;

¹⁰ Os valores de agosto de 1993 em cruzeiros reais foram convertidos para Real na proporção de CR\$ 100,00 = R\$ 1,00.

- o faturamento das tarifas de esgoto através de tarifa de água é de 82,2% na Embasa e de 57,5% na Sabesp. O restante é faturado através das contas de esgoto, não havendo informação sobre as demais companhias;
- as tarifas das empresas estaduais são geralmente superiores às das municipais, que muitas vezes contam com subsídios do orçamento municipal;
- há grande dispersão percentual do comprometimento da renda (correspondente a três salários mínimos) com o valor da conta mensal, sendo que, em alguns casos, o valor que a conta de água representa no orçamento de uma família de baixa renda é superior a 3%, podendo representar peso no orçamento doméstico;
- os índices de perdas, que indicam a diferença entre volume produzido e volume faturado, são extremamente elevados nos sistemas de abastecimento de água do país; situam-se acima de 35%, conforme se pode constatar pela Tabela 2.5, mas às vezes superam 50%. Este nível é inaceitável para os padrões dos países desenvolvidos, cujas perdas situam-se em torno de 20% e 25%.

Analisando o período de janeiro de 1992 a agosto de 1993, o estudo de Gabarrone e Reis¹¹ constata, ainda, que os reajustes tarifários superaram o ritmo inflacionário, com exceção da Embasa e das companhias municipais Cesama e Sanasa. Isto confirma o que foi evidenciado

¹¹ Gabarrone, C., e L. B. Reis, opus cit.

pela Tabela 2.4, com respeito à recuperação do faturamento e da arrecadação em 1993.

Conclui-se que, embora o acréscimo real da receita tarifária no período analisado tenha sido bastante expressivo, não foi suficiente para propiciar a desejável auto-sustentação financeira das empresas de saneamento em virtude do constante acréscimo de custos operacionais, que, em geral, subiram em proporção equivalente ao acréscimo na tarifa média, conforme indica a Tabela 2.6.

Cabe ressaltar que os índices econômicos e operacionais¹² revelam a fragilidade do desempenho das empresas estaduais, embora de forma diferenciada no que respeita ao porte dessas empresas. Podemos destacar os seguintes aspectos:

- os índices de micromedição são reduzidos, exceto em algumas poucas companhias como a Sabesp, Copasa, Sanepar, Caesb e Saneago, que apresentam índices entre 50% e 65%. Isto compromete uma cobrança mais justa e efetiva. Mesmo empresas grandes, como a Corsan e a Cedae, apresentam índices de apenas 35% e 23%, respectivamente;
- as margens de despesas com pessoal, calculadas como uma proporção destas em relação à receita operacional, são bastante elevadas em companhias dos estados das regiões Norte e Nordeste;
- as companhias das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, aí incluídas as maiores do país, apresentaram, em geral, as margens

¹² Ver a seção 1.5.3 de Rezende, F. et alii, opus cit.

mais reduzidas de despesas com pessoal, como também as margens mais adequadas de despesas de exploração. Estas companhias apresentaram resultado operacional positivo.

É indispensável, portanto, enfrentar o problema dos custos através de um programa rigoroso de reestruturação das empresas, voltado para a melhoria da eficiência operacional, administrativa e gerencial, de modo a evitar que os ganhos decorrentes das revisões tarifárias continuem sendo acumulados pela ineficiência e pelo desperdício.

O passado recente demonstra que é possível atingir a meta da viabilidade econômico-financeira das empresas de saneamento. Chegar a esta meta, porém, não é suficiente para assegurar a universalização dos serviços de saneamento, em particular para as faixas de baixa renda. Para isto é preciso abordar a questão dos subsídios, em nível tarifário e orçamentário.

A universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos, condição essencial para a proteção da saúde e a conservação do meio ambiente, é um dos principais desafios a serem enfrentados pelo país neste final de século e início do próximo milênio. Embora as metas globais estabelecidas pelo Planasa - atender cerca de 80% da população urbana com serviço de água e elevar para no mínimo 50% a cobertura dos serviços de esgotos sanitários - tivessem sido alcançadas em 1991, o acesso da população de baixa renda a esses serviços ainda é limitado. A análise das informações de 1990 por classe de rendimento domiciliar nas áreas urbanas indica que apenas 52,4% dos domicílios com renda mensal inferior a um salário mínimo eram atendidos por rede geral de abastecimento de água e 33,7% com esgoto. Pode-se ainda constatar que as classes com renda inferior a cinco salários míni-

mos não haviam ainda atingido o patamar de 80% dos domicílios providos de abastecimento de água por rede geral com canalização interna.

Portanto, apesar do grande avanço das condições de saneamento no Brasil desde 1960, cabe lembrar que, nas áreas urbanas do país, cerca de 20 milhões de habitantes não são atendidos por sistema de água e 46 milhões não contam com rede de esgoto. Atender a essa população, que em geral pertence às camadas mais pobres, é a tarefa a ser cumprida para a universalização dos serviços de água e esgoto nas áreas urbanas do Brasil. O novo modelo de financiamento para o setor não pode ignorar essa realidade.

Em resumo, as informações utilizadas para a análise da questão das tarifas de água e esgoto no Brasil levam a algumas indicações que podem ser apresentadas à guisa de conclusão:

- a arrecadação das empresas estaduais cresceu e ainda poderá sofrer novos acréscimos, desde que seja aumentada a eficiência da cobrança, como já aconteceu no passado recente;
- não obstante, há indícios de que os custos são muito elevados, o que absorve a maior parte do esforço de realismo tarifário e limita a possibilidade de autofinanciamento;
- é pouco provável que as tarifas possam atender integralmente o objetivo de universalização de atendimento da demanda essencial, sendo necessário para isso instituir alguma forma de subsídio;
- um diagnóstico preciso da questão tarifária depende de um estudo específico sobre a situação econômico-financeira das com-

panhias estaduais de saneamento e das empresas municipais (onde os dados são, até o presente momento, de difícil obtenção). Este estudo poderá, ainda, indicar medidas a serem tomadas pelas empresas de saneamento para reduzir os custos de operação e manutenção dos sistemas implantados. Poderá, sobretudo, indicar como reduzir custos de implantação de novos sistemas, com repercussão não somente sobre o valor do investimento mas também sobre sua posterior operação.

3. RECURSOS FISCAIS: EVOLUÇÃO E POTENCIALIDADES

3.1. Principais problemas

A despeito do avanço verificado nos índices de atendimento à população nos últimos vinte anos, a expansão necessária para universalizar os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário requer investimentos de monta. Quanto ao abastecimento de água, cujo índice de atendimento já ultrapassa a marca dos 80% nas áreas urbanas, devemos lembrar que a demanda não atendida está localizada principalmente na periferia das regiões metropolitanas e em municípios de menor porte, principalmente do Norte e do Nordeste, onde há forte concentração de pobreza. Em relação à coleta de esgotos, além dos índices de atendimento serem muito mais modestos, o investimento requerido por unidade é bem maior que o investimento necessário para o abastecimento de água. Esta expansão também estaria atingindo principalmente a população mais pobre.

A capacidade de pagamento da população a ser atendida pela expansão dos serviços é, portanto, precária. Esta demanda dificilmente poderá ser atendida em bases puramente comerciais, com as tarifas cobrindo completamente o custo dos serviços, incluindo os custos financeiros e a amortização dos investimentos.

Portanto, para assegurar a provisão dos serviços de saneamento em nível suficiente para atender à demanda essencial, o setor público terá necessariamente que participar de sua expansão, seja garantindo financiamento para o investimento a um custo mais baixo, seja subsidiando o consumo dos serviços - ou, ainda, de ambas as formas. Note-se

que, à medida que aumenta a parcela dos investimentos financiada por recursos orçamentários, mais baixo se torna o custo financeiro dos serviços - e, em conseqüência, menor será o volume necessário de subsídios ao custeio futuro dos serviços. Nesse sentido, os subsídios ao investimento e ao custeio são substitutos.

Assim sendo, a capacidade que cada uma das unidades de governo teria para participar do esforço de expansão do sistema de saneamento com recursos orçamentários é importante não só para que se avalie o ritmo possível da expansão como também para que se defina sua estratégia e as características mais adequadas à execução do sistema de financiamento.

A seção 3.2 analisa a evolução da carga tributária no Brasil e a distribuição dos recursos públicos entre as três esferas de governo, enquanto a seção 3.3 concentra-se nos ajustes que ocorreram após a reforma tributária promovida pela Constituição de 1988. Verifica-se que, enquanto na reforma da década de 60 a principal preocupação era recuperar a capacidade de arrecadar do sistema tributário, na de 1988 predominou o objetivo de desconcentrar os recursos disponíveis, ampliando a capacidade de gastos dos estados e dos municípios. Em vista disto, a União vem buscando desde então ajustar suas finanças. Consta-se, também, um esforço de arrecadação por parte dos municípios (analisado mais detalhadamente na seção 3.4), que ampliou ainda mais os ganhos já propiciados pela Constituição de 1988 e que os credencia como parceiros importantes no futuro esforço de financiamento da expansão do saneamento.

A seção 3.5 avalia a possível contribuição dos três níveis de governo para este esforço, em termos de recursos orçamentários. Embora os dados relativos a estados e municípios ainda sejam precários para

uma avaliação de caráter definitivo, conclui-se, preliminarmente, que os municípios poderão dedicar a investimentos em saneamento montantes superiores à soma dos recursos das demais esferas de governo.

A seção 3.6 afirma que o principal objetivo da reforma deve ser a melhoria da qualidade do sistema tributário. Não se deve esperar que ela amplie significativamente a receita e, conseqüentemente, a capacidade de gasto do setor público. Os escassos recursos públicos serão intensamente disputados pelas diversas áreas do governo; é importante que as instituições responsáveis pelas atividades de saneamento se preparem desde já para essa competição. A possibilidade de extinção do FGTS, principal fonte de financiamento do setor no passado, também deve que ser considerada.

3.2. A evolução da carga tributária e a distribuição dos recursos fiscais entre União, estados e municípios

A partir de 1955 o governo brasileiro comandou um esforço de desenvolvimento, atraindo capital estrangeiro para o país através de favores financeiros e cambiais e transformando o imposto de importação em instrumento de proteção à indústria doméstica. O apoio à industrialização gerou um crescimento das despesas que não foi acompanhado pelo das receitas. Assim, a despesa do Tesouro Nacional, ao redor de 8% do PIB no final da década de 40, elevou-se para 11% a partir de 1957 e, no início dos anos 60, atingiu a marca dos 13%.

Nessa época, o sistema tributário começou a se mostrar incapaz até mesmo de manter a carga tributária que vinha conseguindo gerar na

década de 50. Como as despesas continuaram a crescer aceleradamente, o déficit do Tesouro ultrapassou, em 1962 e 1963, a marca dos 4% do PIB. Não existindo uma estrutura institucional que possibilitasse o seu financiamento por meio de endividamento público, o déficit foi coberto quase que totalmente através de emissões. A taxa de inflação anual, que era de 12,4% em 1950 e já atingia 30,5% em 1960, elevou-se rapidamente para 47,7 e 51,3% nos anos seguintes; em 1963, saltou para 71,3%.

Ao mesmo tempo, como consequência do desenvolvimento em um ambiente de debate aberto, os movimentos reivindicatórios ganharam força, assim como a idéia de que as instituições existentes já não satisfaziam às necessidades do país. Iniciou-se, então, um grande debate sobre as chamadas “reformas de base”, entre elas a reforma tributária, que teria por finalidade não só equilibrar as contas do governo como também prover recursos para garantir a execução das demais reformas.

Após a revolução de março de 1964 e o fim do debate sobre as reformas de base, a reforma tributária teve curso nos gabinetes do Poder Executivo. Um novo sistema tributário foi paulatinamente implantado. A administração fazendária federal foi reorganizada; o Imposto de Renda (IR) sofreu revisões que resultaram em um vigoroso crescimento da arrecadação; o imposto de consumo foi reformulado dando origem ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com resultado semelhante. A receita do Tesouro Nacional, que atingira o mínimo de 8,6% do PIB em 1962, recuperou-se; em 1965, já chegava aos 12%. A Emenda Constitucional nº18/65 (que, com algumas alterações de pouca importância, incorporou-se ao texto da Constituição de 30 de janeiro de 1967) e o Código Tributário (Lei nº5.172, de 25 de outubro de 1966) são os documentos legais que marcam o fim dos trabalhos desta reforma.

O objetivo fundamental da reforma da década de 60, redefinido

pelo governo militar, foi elevar o nível de esforço fiscal da sociedade, de modo a não apenas alcançar o equilíbrio orçamentário como também de garantir recursos que pudessem ser utilizados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico. Ao privilegiar o estímulo à acumulação privada e ao crescimento acelerado (privilegiando, portanto, os detentores da riqueza), a reforma desprezou o objetivo de equidade.

De acordo com a estratégia adotada, a orientação e o controle do processo de crescimento cabiam ao governo federal, o que exigia a centralização das decisões econômicas. As decisões do setor privado podiam ser conduzidas por meio dos incentivos fiscais. Em relação ao setor público, era necessário o comando centralizado dos impostos que servissem de instrumentos da política econômica, assim como da forma de utilização dos recursos tributários. A reforma previa, no entanto, que os estados e municípios contassem com recursos suficientes para desempenhar suas funções sem dificultar o processo de crescimento, principalmente através da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM) e de um sistema de transferências intergovernamentais.

Para assegurar a não-interferência das unidades subnacionais na definição e controle do processo, o seu grau de autonomia fiscal precisava ser severamente restringido. Assim, o poder concedido aos estados para legislar em matéria relativa ao ICM foi limitado, de modo que o imposto gerasse arrecadação sem poder ser usado como instrumento de política; e os recursos transferidos foram, em parte, vinculados a gastos compatíveis com os objetivos fixados pelo governo central.

Depois de completada a reforma, os estados sofreram limitações adicionais ao seu poder de tributar. Em 1968, no auge do autoritarismo,

as transferências também foram restringidas. O Ato Complementar nº40/68 reduziu de 10% para 5% os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados ao FPE e ao FPM (Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, respectivamente). Em contrapartida, criou o Fundo Especial (FE), com distribuição e utilização dos recursos inteiramente controlada pelo poder central, que ficava com 2% do produto da arrecadação. O Ato também condicionou a entrega das cotas dos fundos a diversos fatores, inclusive à forma de utilização dos recursos. A autonomia fiscal dos estados e municípios foi reduzida a um nível mínimo, aí permanecendo até 1975.

A Tabela 3.1 apresenta a evolução das receitas tributárias própria e disponível, globais e por nível de governo, em proporção do PIB, para o período de 1970 a 1992. A Tabela 3.2 mostra a participação das três esferas de governo no total da receita tributária. Ela resulta da evolução expressa na tabela anterior, não acrescentando, portanto, qualquer informação. Permite, no entanto, visualizar com mais nitidez a forte concentração da receita na União e o processo de desconcentração que teve início em 1984, antecedendo, portanto, a reforma tributária realizada ao longo do processo de elaboração da Constituição de 1988.

Verifica-se que a carga tributária do país, a despeito da intensa concessão de incentivos fiscais, conseguiu se sustentar acima de 25% até 1978. Contudo, desde 1970 já era evidente para o governo que a concessão dos incentivos era excessiva. Os Decretos-Leis nº1.106/70 e 1.179/71, ao criarem o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (Proterra), reduziram praticamente à metade o valor dos incentivos concedidos através do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas. Embora relacionados pela legislação aos incentivos fiscais - um subter-

fúgio utilizado na época para evitar a distribuição de parcela desses recursos, através do FPE e do FPM, aos estados e municípios - os recursos do PIN e do Proterra são, de fato, receitas vinculadas. Atualmente, os recursos desses programas, destinados exclusivamente ao Nordeste e à Amazônia, estão pulverizados em convênios de duvidosa utilidade e poderiam ser redirecionados, ao menos em parte, para reforçar as fontes de financiamento da expansão dos serviços de saneamento nessas regiões.

Ao encerrar-se a fase do “milagre brasileiro”, o sistema tributário já mostrava os primeiros sinais de exaustão. A proliferação dos incentivos fiscais havia enfraquecido a sua capacidade de arrecadar; a partir de 1975, o sistema praticamente deixou de ser utilizado como instrumento para novas políticas. Suas características opostas à idéia de equidade haviam se acentuado a ponto de exigir ajustes na legislação do IR, realizados em 1974, com o intuito de mitigar a regressividade da tributação. Os estados e municípios começavam a esboçar uma reação ao baixo grau de autonomia, o que sustou o processo de crescente centralização das decisões e gerou a Emenda Constitucional nº5/75, elevando os percentuais de destinação de recursos ao FPE e ao FPM a partir de 1976.

Entre 1979 e 1983, apesar da recessão que caracterizou os últimos anos desse período, ainda foi possível manter a carga tributária oscilando entre 24,5 e 25,8% do PIB, através de freqüentes alterações na legislação, do fim da criação de novos incentivos e da eliminação de alguns já existentes.

É interessante observar que as iniciativas no sentido de promover a desconcentração de recursos através de medidas legais, como a mencionada Emenda Constitucional nº5/75 e a de nº17/80, não surtiram qualquer efeito até 1983. Estas emendas elevaram progressivamente os

Tabela 3.1

Brasil - Receita tributária própria e disponível, em produção do PIB - 1970/92

(em %)

Anos	Receita própria				Receita disponível			
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
1970	17,3	8,0	0,7	26,0	15,8	7,6	2,6	26,0
1971	17,4	7,2	0,7	25,3	15,9	6,9	2,5	25,3
1972	18,1	7,2	0,7	26,0	16,6	7,0	2,4	26,0
1973	17,8	6,6	0,6	25,1	16,2	6,6	2,3	25,1
1974	18,1	6,4	0,6	25,1	16,6	6,3	2,1	25,1
1975	18,6	5,9	0,7	25,2	17,2	5,9	2,2	25,2
1976	18,9	5,4	0,8	25,1	17,1	5,8	2,2	25,1
1977	19,4	5,4	0,7	25,5	17,7	5,7	2,2	25,5
1978	19,3	5,7	0,7	25,7	17,5	6,0	2,2	25,7
1979	18,4	5,4	0,8	24,7	16,8	5,6	2,3	24,7
1980	18,3	5,3	0,9	24,5	16,7	5,7	2,1	24,5
1981	18,7	5,3	0,8	24,8	16,9	5,5	2,3	24,8
1982	19,5	5,5	0,7	25,7	17,8	5,7	2,3	25,7
1983	19,7	5,3	0,7	25,8	18,0	5,5	2,3	25,8
1984	16,8	5,4	0,6	22,8	15,0	5,5	2,3	22,8
1985	16,3	5,6	0,5	22,5	14,1	5,9	2,5	22,5
1986	17,5	6,7	0,6	24,8	15,1	6,7	3,0	24,8
1987	16,8	5,9	0,6	23,3	14,3	6,2	2,8	23,3
1988	15,6	5,6	0,6	21,8	13,1	5,8	2,9	21,8
1989	14,7	6,5	0,6	21,9	12,7	6,2	2,9	21,9
1990	18,7	8,3	0,9	27,9	15,7	7,9	4,3	27,9
1991	15,3	7,3	1,3	23,8	12,8	6,8	4,1	23,8
1992	16,2	7,2	1,2	24,6	13,8	6,9	3,9	24,6

Fontes: Dados, segundo o conceito de Contas Nacionais, elaborados a partir de: 1992: José Roberto R. Afonso, *Sistema tributário nacional: características e projetos para sua reforma - Uma análise econômica*, mimeo, julho de 1993. 1991: José Roberto R. Afonso, *Federalismo fiscal e reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização*, mimeo, outubro 1992. 1980/90: Renato Villela, *Crise e ajuste fiscal nos anos 80: um problema de política econômica ou de economia política?*, in *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*, IPEA, Rio de Janeiro, 1991. 1970/79: Fernando Rezende, José Roberto R. Afonso, Renato Villela e Ricardo Varsano, *A questão fiscal*, in *Perspectivas da economia brasileira - 1989*, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1989. PIB: DECNA/IBGE (revisão de outubro de 1993).

Tabela 3.2

Brasil - Participação na receita tributária - 1970/92

(em %)

Anos	Receita própria				Receita disponível			
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
1970	66,7	30,6	2,7	100,0	60,8	29,1	10,1	100,0
1971	68,7	28,6	2,7	100,0	62,8	27,5	9,7	100,0
1972	69,7	27,7	2,6	100,0	63,8	26,8	9,4	100,0
1973	71,1	26,3	2,5	100,0	64,7	26,3	9,0	100,0
1974	72,3	25,4	2,3	100,0	66,3	25,3	8,4	100,0
1975	73,7	23,5	2,8	100,0	68,3	23,2	8,5	100,0
1976	75,4	21,6	3,0	100,0	68,2	23,0	8,8	100,0
1977	76,0	21,1	2,9	100,0	69,3	22,1	8,5	100,0
1978	75,0	22,2	2,8	100,0	68,2	23,2	8,6	100,0
1979	74,8	21,8	3,4	100,0	68,1	22,6	9,2	100,0
1980	74,7	21,6	3,7	100,0	68,2	23,1	8,7	100,0
1981	75,4	21,3	3,3	100,0	68,2	22,4	9,4	100,0
1982	74,9	21,4	2,7	100,0	69,1	22,2	8,8	100,0
1983	76,6	20,6	2,8	100,0	70,0	21,2	8,9	100,0
1984	73,6	21,7	2,7	100,0	65,9	24,2	9,9	100,0
1985	72,7	24,9	2,4	100,0	62,7	26,3	11,0	100,0
1986	70,5	27,0	2,5	100,0	60,9	27,1	12,1	100,0
1987	72,3	25,2	2,5	100,0	61,5	26,5	12,0	100,0
1988	71,7	25,6	2,7	100,0	60,3	26,6	13,1	100,0
1989	67,4	29,8	2,7	100,0	57,9	28,6	13,5	100,0
1990	67,0	29,6	3,4	100,0	56,1	28,5	15,4	100,0
1991	64,2	30,5	5,3	100,0	54,0	28,8	17,2	100,0
1992	65,9	29,3	4,8	100,0	55,9	28,1	16,0	100,0

Fontes: Dados, segundo o conceito de Contas Nacionais, elaborados a partir de: 1992: José Roberto R. Afonso, *Sistema tributário nacional: características e projetos para sua reforma - Uma análise econômica*, mimeo, julho de 1993. 1991: José Roberto R. Afonso, *Federalismo fiscal e reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização*, mimeo, outubro 1992. 1980/90: Renato Villela, *Crise e ajuste fiscal nos anos 80: um problema de política econômica ou de economia política?*, in *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*, IPEA, Rio de Janeiro, 1991. 1970/79: Fernando Rezende, José Roberto R. Afonso, Renato Villela e Ricardo Varsano, *A questão fiscal*, in *Perspectivas da economia brasileira - 1989*, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1989. PIB: DECNA/IBGE (revisão de outubro de 1993).

percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados ao FPE e ao FPM; de 5% em 1975, esses percentuais atingiram 10,5% em 1982 e 1983. Neste ano, as participações da União tanto na receita tributária própria quanto na receita tributária disponível do setor público alcançaram picos históricos. Em outras palavras, a cada ação no sentido de descentralizar os recursos corresponderam reações da União que as neutralizaram. O total das transferências da União para estados e municípios manteve-se, desde 1976 até 1983, entre 8,7 e 9,5% da sua receita tributária, a despeito do aumento dos percentuais de destinação de recursos aos fundos.

A impressionante quantidade de alterações da legislação na década de 80 tinha, quase sempre, o objetivo de sustentar o nível da arrecadação obtida através de um sistema tributário reconhecidamente deficiente. Essas alterações, entretanto, não atingiram seu objetivo. A carga tributária foi reduzida a partir de 1984, oscilando entre 21,8% e 23,3% até 1988, com exceção de 1986, ano do Plano Cruzado. Embora o esforço legislativo não tenha sido capaz de evitar a queda da carga tributária - observada na União e nos municípios, mas não nos estados -, ele não pode ser considerado malsucedido. Sem ele, num longo período de estagnação da economia e de inflação crescente, o Estado brasileiro estaria em condições ainda piores que as verificadas atualmente.

A partir de 1984 ocorreu também um forte processo de desconcentração dos recursos. Ele foi, em parte, conseqüência da Emenda Constitucional nº23/83, que em 1984 elevou os percentuais do FPE e do FPM para 12,5% e 13,5%, respectivamente, e de 1985 em diante para 14% e 16%. A emenda também fechou brechas legais que, no passado, permitiram à União reduzir as bases sobre as quais incidiam os percentuais destas e de outras participações dos estados e municípios

na receita tributária. As transferências da União cresceram até atingir o máximo de 16% de sua receita tributária, em 1988. Mas a desconcentração resultou também da perda do poder de arrecadar da União, fenômeno que, como mencionamos, não aconteceu no nível estadual. Assim, a participação da União no total da arrecadação dos três níveis de governo caiu do pico de 76,6%, em 1983, para 71,7% em 1988, e sua participação na receita tributária disponível teve, no mesmo período, uma queda de quase 10 pontos percentuais, passando de 70% para 60,3%.

Foi nesse ambiente (mas sem o conhecimento dos dados de anos mais recentes, que confirmavam a forte desconcentração) que se iniciou, no 1º trimestre de 1987, o processo de elaboração da nova Constituição.

O sistema tributário criado pela Constituição de 1988, ao contrário do originado pela reforma da década de 60, elaborado por técnicos em gabinetes, foi fruto de um processo participativo em que os principais atores eram políticos. É bem verdade que os políticos que conduziram o processo de criação tinham formação técnica, haviam exercido recentemente funções executivas no governo e eram assessorados por um grupo de técnicos. Contudo, as decisões, embora tecnicamente informadas, tinham caráter eminentemente político.

Foi este o tipo de processo definido pelo Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, elaborado logo após a sua instalação. Definidos os temas a serem tratados na Constituição, repartiu-se a tarefa entre 24 subcomissões, que iniciaram a preparação dos textos relativos a seus respectivos temas praticamente a partir do nada. As subcomissões eram, três a três, subordinadas a oito comissões que atuaram de forma independente e não-coordenada. Os textos resultantes dos trabalhos das oito comissões convergiram para a Comissão de Sistematização, cuja atribuição era, em princípio, apenas integrar as diversas partes, eliminando

duplicidades e conflitos, preparando assim o projeto de Constituição a ser encaminhado à votação em plenário. A previsão era de um processo rápido, que desse ao país uma nova Constituição ainda em 1987.

Este processo, sem dúvida, era profundamente democrático, pois permitia intensa participação de todos os constituintes e até mesmo a participação direta da população, através das chamadas emendas populares. Permitia também total liberdade de concepção, o que não havia ocorrido em processos constitucionais anteriores, que, por se basearem em textos previamente preparados por especialistas, tendiam a limitar a discussão aos tópicos ali expostos.

Promoveu-se, portanto, o debate mais amplo de que se tem notícia na história do Brasil. Mas o processo, ímpar e nunca testado, tinha riscos altos. A dificuldade de coordená-lo e o prazo muito curto, tardiamente prorrogado diversas vezes, acabaram por vitimar o projeto de Estado que, ao final, foi impresso na Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

Para definir o papel do Estado e a divisão de suas atribuições entre os três níveis de governo é preciso conhecer o montante de recursos que o sistema tributário é capaz de arrecadar, assim como a repartição desses recursos entre as esferas de governo. E, para definir o sistema tributário adequado para financiar o Estado, é preciso ter noção do nível de dispêndio necessário ao desenvolvimento das ações governamentais. Em outras palavras, o papel do Estado e a tributação que financia as suas ações precisam ser definidos conjuntamente.

A despeito da amplitude do debate que promoveu, a Assembléia Nacional Constituinte criou um sistema inadequado ao tamanho do Estado que estava sendo definido, ao dividir a discussão do papel do Estado por quase todas as comissões, enquanto em uma delas se dese-

nhava, isoladamente, o sistema tributário. Este, por sua vez, não se fundamentou em uma previsão realista da disponibilidade de recursos para o financiamento de suas ações. A situação de desequilíbrio, ao invés de ser eliminada, consolidou-se.

O caráter eminentemente político do processo e a carência de informações sobre as condições recentes das finanças públicas impediram que a recuperação da carga tributária fosse listada entre os objetivos da reforma. A reação natural a vinte anos de concentração do poder político alçou o fortalecimento da Federação à condição de principal objetivo da reforma tributária. Este objetivo exigia, no que diz respeito às finanças públicas, o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e a transferência de encargos da União para aquelas unidades. O texto constitucional resultante do processo é tímido quanto ao primeiro aspecto, exagerado quanto ao segundo e praticamente omissivo (nos casos da seguridade social e da educação, até impeditivo) quanto à descentralização de encargos.

A ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios resultou de diversas alterações na tributação vigente até então. A principal mudança foi a atribuição, aos estados, de competência para fixar de maneira autônoma as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS, Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, sucessor do ICM. Outras modificações importantes foram a eliminação da faculdade de conceder isenção de impostos estaduais e municipais (atribuída pela Constituição anterior à União) e o veto à imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos pela União aos estados e municípios.

Algumas das limitações ainda impostas ao poder dos estados para legislar a respeito do ICMS, assim como deficiências nas características econômicas deste imposto e do sistema tributário como um todo, poderiam ter sido evitadas não fossem as resistências a inovações e a qualquer modificação que implicasse redução de receita, ainda que outras alterações (propostas por governos estaduais e municipais, além de grupos de constituintes conhecidos como “regionalistas” e “municipalistas”) mais do que compensassem tais perdas. A nítida preferência desses governos por recursos transferidos *vis-à-vis* sua obtenção mediante esforço fazendário próprio, resultou também, face à omissão das autoridades fazendárias federais no processo de concepção do sistema tributário, no excessivo aumento das transferências.

Os percentuais do produto da arrecadação de IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM foram, outra vez, ampliados progressivamente; a partir de 1993, chegaram respectivamente a 21,5% e 22,5%. O montante transferido dos estados para os municípios também cresceu consideravelmente, tanto pelo alargamento da base do principal imposto estadual quanto pelo aumento do percentual destinado às unidades municipais (de 20% para 25%). Criou-se também uma partilha de IPI, cabendo aos estados 10% da arrecadação do imposto, repartido de forma proporcional à exportação de produtos manufaturados. Desse montante, 25% são entregues pelos estados aos municípios. O FE foi extinto, mas 3% da arrecadação do IR e do IPI (ao invés dos 2% que compunham o fundo) são destinados a programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional. Tais programas poderiam destinar parte de seus recursos ao financiamento dos investimentos em saneamento.

A perda de recursos disponíveis da União, resultante do aumento das transferências e da eliminação de cinco impostos, cujas bases foram incorporadas à do ICM para formar o campo de incidência do ICMS, requer alguns ajustes. O mais óbvio deles - compatível com o objetivo de fortalecer a Federação - é a descentralização de encargos. Como essa descentralização não pode ocorrer instantaneamente, o projeto de sistema tributário da Assembléia Nacional Constituinte (elaborado pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças) continha uma disposição transitória que criava um fundo para garantir recursos adicionais aos estados e municípios durante o período de transição, com o objetivo de organizar o processo de descentralização e assegurar a continuidade dos serviços.

Este fundo seria alimentado com a arrecadação do Finsocial e outros recursos que a União determinasse. Mediante acordos, estados e municípios receberiam, por tempo determinado, recursos que financiassem parcialmente os encargos concomitantemente assumidos. Estimava-se que o processo se completasse em cerca de cinco anos, ao longo dos quais o Finsocial se reduziria gradativamente até a extinção, dando margem a que estados e municípios aumentassem suas receitas próprias sem que a carga tributária global fosse alterada.

Paralelamente, o projeto da Comissão de Ordem Social previu, entre os instrumentos de financiamento da seguridade social, uma contribuição dos empregadores incidente sobre o faturamento. A Comissão de Sistematização preferiu manter esta contribuição no orçamento da seguridade social (a atual Cofins), eliminando, conseqüentemente, o fundo de descentralização. Dificultou-se, assim, o desenvolvimento de um processo ordenado de descentralização e manteve-se em vigor um tributo cumulativo, de péssimos efeitos econômicos¹³.

A seguridade social e a educação são as áreas de atuação governamental onde há maior volume de atividades descentralizáveis. Justamente estas áreas foram contempladas, na Constituição, com a garantia de disponibilidade de recursos federais.

Embora as seções do texto constitucional referentes à saúde e à assistência social declarem que uma das diretrizes da ação governamental é a descentralização político-administrativa, a maior parte dos recursos que financiam essas atividades provém de contribuições sociais, cuja instituição é de competência exclusiva da União. Isto quer dizer que ou as ações permanecem centralizadas ou seu financiamento se dá necessariamente através de transferências, que, na falta de um critério pré-estabelecido, são negociadas caso a caso, favorecendo a concentração do poder político e restringindo a autonomia de estados e municípios.

No caso da educação, o texto constitucional manteve a vinculação de 18% da receita de impostos da União a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. O governo federal conta, ainda, com uma parcela dos recursos arrecadados pela contribuição do salário-educação, exclusivos para esta atividade. Na área de educação também será difícil promover a descentralização das atividades.

Nas demais áreas de atuação do Estado, a Carta de 1988 estabeleceu atribuições e competências para legislar privativas da União e dos municípios, reservando aos estados as competências que não lhe sejam vedadas. No entanto, o artigo 23 estabeleceu a competência concor-

¹³ Um dos grandes méritos da reforma tributária da década de 60 foi eliminar essa forma de tributação, que infelizmente foi reintroduzida, já na década de 80, como parte do esforço de sustentação do nível da carga tributária. O então Finsocial, atual Cofins, face ao seu bom desempenho como gerador de receita, transformou-se em uma das principais fontes de recursos da União.

rente das três esferas de governo para um conjunto de importantes atividades, entre as quais o saneamento básico, atribuindo à lei complementar a fixação das normas para cooperação entre elas. Como a legislação complementar até agora não foi elaborada, ficaram indefinidos os papéis de cada um dos níveis de governo na prestação dos serviços, o que pode resultar em duplicação de esforços ou omissão do Estado nas tarefas que lhe cabe executar.

Em suma, a Constituição de 1988, além de consolidar uma situação de desequilíbrio do setor público, não proveu os meios, legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos. Previa-se à época da promulgação da Constituição, com base nos dados do balanço da União de 1987 e na hipótese de que a carga tributária permanecesse constante, que o impacto das mudanças promovidas sobre os recursos disponíveis para as três esferas de governo seria uma forte redistribuição dos recursos da União para os estados e, principalmente, para os municípios. Especificamente, a União perderia 17,8% dos recursos de que dispunha, os estados ganhariam 13,4% e os municípios 31,2%. Estas mudanças, devidas à perda de bases impositivas da União - e aumento das bases dos demais níveis - e à ampliação do volume das transferências intergovernamentais, ocorreriam ao longo do período 1988/93, concentrando-se, porém em seus dois primeiros anos¹⁴.

Voltando aos dados das Tabelas 3.1 e 3.2, verifica-se que, após 1989 - ano em que, além da natural dificuldade de transição para um novo sistema tributário, a arrecadação foi prejudicada pela vigorosa ace-

¹⁴ Ver Ricardo Varsano, *O sistema tributário brasileiro na nova Constituição*, mimeo, outubro de 1988.

leração da inflação -, a carga tributária retornou a níveis semelhantes aos de 1986 e 1987. O nível anormalmente alto observado em 1990 (27,9%) é explicado pelo Plano Collor, que, mediante medidas excepcionais e de curta duração, possibilitou um aumento temporário da receita federal e, pelo seu impacto sobre o nível da inflação, permitiu melhor desempenho da arrecadação nas três esferas de governo.

Houve, como esperado, uma mudança na distribuição das receitas entre os três níveis de governo. Desde o início da vigência do novo sistema tributário - exceto em 1990, pelo motivo já apontado -, a receita própria da União foi inferior aos níveis de 1986/87; o crescimento da carga tributária ocorreu nos estados e municípios, proporcionalmente mais nos municípios, onde a arrecadação quase dobrou em relação aos níveis históricos. O quadro das receitas tributárias disponíveis, ou seja, após computadas as transferências intergovernamentais, mostra resultados semelhantes. Verifica-se, porém, que os estados, que desde 1976 eram beneficiários líquidos das transferências, passam a ter receita disponível menor que a arrecadada, embora seu nível seja superior aos registrados em quase todos os anos da série apresentada. É nos municípios, porém, que ocorrem os maiores ganhos.

Dado que a carga tributária global foi, em 1991, muito próxima da registrada em 1987, ano que serviu de base para a mencionada previsão do impacto das mudanças na tributação, é interessante comparar os dados efetivos com as previsões. Comparando 1991 com 1987, a perda efetiva de recursos disponíveis da União foi de 10,4% (menor que a prevista, que seria 15,7% até 1991, uma vez que os 2,1% restantes seriam perdidos em 1992/93). O ganho dos estados também foi inferior (9,6% contra os 13,4% previstos). Nos municípios, o ganho efetivo foi marcadamente superior ao previsto (46,4% contra 31,2%).

Se admitirmos que as previsões realizadas em 1988 refletiam corretamente o impacto estático das mudanças no sistema tributário, podemos concluir, sem surpresa, que a União estaria fazendo um esforço para ampliar sua arrecadação, cujo resultado seria um aumento da ordem de 0,8% do PIB nos seus recursos disponíveis. A conclusão surpreendente é que estaria ocorrendo também um forte esforço de arrecadação nos municípios brasileiros nos últimos anos, a despeito de terem sido estas unidades de governo, consideradas globalmente, as mais beneficiadas pela reforma tributária de 1988. Este esforço teria gerado recursos adicionais estimados em cerca de 0,5% do PIB. A avaliação do desempenho recente das finanças públicas, apresentada nas próximas seções, confirma estas hipóteses. Mostra também que o esforço realizado pela União tem contribuído para deteriorar a qualidade do sistema tributário, enquanto que a ação dos municípios concentra-se nos tributos mais adequados ao papel de fontes de recursos de governos locais.

3.3. Os ajustes na tributação após 1988

Não restam dúvidas de que a Constituição de 1988 reduziu os recursos disponíveis para a União, via aumento das transferências tributárias e limitação de suas bases impositivas. Entretanto, a seção anterior também deixa claro que a Constituição não é a única responsável pelas dificuldades financeiras da União, uma vez que sua perda de recursos já vinha ocorrendo desde 1984. Outros fatores que explicam essas dificuldades são a estagnação econômica, a aceleração da inflação e o estado deplorável a que se deixou chegar a administração fazendária. No período pós-Constituição, o governo federal, para enfrentar seu crônico

desequilíbrio fiscal e financeiro, adotou sucessivas medidas para compensar suas perdas. Entre elas, destacam-se as seguintes:

- redução dos gastos, diminuindo as transferências não-constitucionais para estados e municípios - as do orçamento da seguridade social, em que predominavam as relativas ao Sistema Único de Saúde (diminuição de 0,3% do PIB de 1988 para 1991) e as transferências voluntárias ou negociadas do orçamento fiscal (menos 0,2% do PIB no período) - e seus investimentos em infraestrutura econômica e social;
- estabelecimento de restrições creditícias para as esferas subnacionais, procurando reduzir seus encargos com a rolagem das dívidas estaduais e municipais e garantir o recebimento parcial de seus créditos, diminuindo o refinanciamento da dívida externa vinculada dos estados e dos municípios e exigindo pagamento dos compromissos em atraso (medidas que foram flexibilizadas ao longo do tempo e negociadas junto àquelas unidades de governo). Os bancos federais e o próprio Tesouro Nacional passaram a executar garantias e cobrar empréstimos;
- criação de novos tributos e elevação das alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios. Alguns exemplos são a criação da contribuição sobre o lucro das empresas, em 1989, o aumento da alíquota do Finsocial de 0,5% para 2%, o aumento das alíquotas do IOF, em 1990, e a criação do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), em 1993.¹⁵

Este último ponto é ilustrado pela Tabela 3.3, que apresenta a evolução dos principais tributos que geram a receita da União no período 1987/92. A partir de 1989, a receita de tributos que compõem o orçamento fiscal se reduz em relação a 1987/88. Apenas em 1990 esta receita se iguala à de 1987, devido ao IOF cobrado, adicionalmente, por força do Plano Collor. A queda se deve à perda das cinco bases tributárias incorporadas à do ICM (incluídas no item "outros"). A receita do IOF aumenta, devido às alterações nas alíquotas; a do IPI sofre ligeiro acréscimo e a do IR pequena queda (exceto em 1990). A receita do orçamento da seguridade social, não repartida com as unidades subnacionais, cresce, compensando a perda. Destacam-se as receitas das contribuições sobre o faturamento e sobre o lucro. Assim, as posições se invertem: enquanto no biênio 1987/88 as receitas do orçamento representavam 52,5% do total e as da seguridade social 41,7%, em 1991/92 as primeiras correspondem a 42,2% do total e as últimas a 52,7%.

Esta inversão significa deterioração da qualidade da tributação. As elevadas contribuições sobre a folha de salários criam uma grande cunha entre o custo do trabalhador para as empresas e o salário que eles recebem, estimulando a informalização das relações trabalhistas, o que, por sua vez, reduz a própria base impositiva destes tributos. As contribuições incidentes sobre o faturamento das empresas - Cofins e PIS - são tributos cumulativos, que, além de distorcerem a alocação dos recursos, reduzem a competitividade dos produtos nacionais tan-

¹⁵ A arrecadação dos impostos e contribuições federais sujeitos à repartição com os governos subnacionais, que representava 51% do total da receita tributária em 1988, caiu para 42% em 1991 (não computadas as contribuições ao FGTS e ao PIS/Pasep). Ver José Roberto R. Afonso, *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso no Brasil*, Relatório de Pesquisa nº 4, Rio de Janeiro, Cepal/CEPP, 1994, p. 71.

to no mercado externo quanto no mercado doméstico. Com o aumento do grau de abertura da economia brasileira e, principalmente, com o início de operação do Mercosul e a conseqüente eliminação das tarifas sobre importações de países membros, o impacto desses tributos ficará mais evidente.

Tabela 3.3

Brasil - Evolução das receitas dos principais tributos federais - 1987/92

Tributos	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Orçamento fiscal	8,3	8,7	7,0	8,3	6,3	7,0
IR	3,7	4,1	3,9	4,4	6,1	3,3
IPI	2,3	2,0	2,0	2,4	2,1	2,3
IOF	0,5	0,3	0,2	1,3	0,6	0,6
Outros	1,8	2,3	0,9	0,2	0,5	0,8
Seguridade Social	7,1	6,3	7,4	9,6	8,1	8,5
Contr. s/salários	4,6	4,1	4,3	5,0	4,3	4,5
Confis e Contr. s/lucro	0,6	0,7	1,2	2,0	1,5	1,7
PIS/Pasep e FGTS	1,9	1,5	1,9	2,6	2,3	2,3
Demais tributos	1,4	0,6	0,3	0,8	0,9	0,7
Receita da União	16,8	15,6	14,7	18,7	15,3	116,2

Fontes: *Balancos gerais da União*, MPAS/Dataprev e IBGE

Uma eventual reforma tributária que pretenda melhorar a qualidade da tributação será certamente dificultada pelo peso que as contribuições sociais representam no total da receita da União e pela fragilidade da administração fazendária federal, que, na ausência de medidas no sentido de fortalecê-la, não será capaz de arrecadar adequadamente tributos de melhor qualidade mas de mais difícil administração, como, por exemplo, o Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Os estados e municípios, ainda que favorecidos pelo aumento da receita tributária, continuaram com dificuldades financeiras, face ao estoque das dívidas passadas e ao aumento das despesas correntes. Comparando 1988 e 1990, para termos idéia da dimensão desta questão, verificamos que os estados tiveram um aumento de receita disponível de cerca de 2% do PIB, mas despenderam 74% deste ganho com aumento de despesas correntes (principalmente gastos com pessoal). Nos municípios, 30% do ganho de recursos, da mesma ordem de grandeza do dos estados, foram gastos com aumento de despesas com salários.¹⁶ Os incrementos nos dispêndios resultaram, por um lado, da pressão do funcionalismo por aumentos de salários e, por outro, do fato de os estados e municípios terem ampliado seus gastos nas áreas sociais, principalmente saúde e educação, onde são grandes as despesas com pessoal. É inegável, contudo, que os municípios, beneficiados por uma maior participação nos recursos tributários disponíveis e pela realização, como veremos adiante, de um ajuste fiscal, reduziram suas dívidas com as outras esferas governamentais.

Devemos destacar, ainda, que a crise econômica que o país vem

¹⁶ Ver Fabrício A. de Oliveira, *A desordem fiscal e os caminhos para uma nova reforma do sistema tributário*, Texto para discussão nº 21, Campinas, Unicamp/IE, 1993.

vivendo desde o início dos anos 80 neutralizou parcialmente, pelo seus efeitos corrosivos sobre a arrecadação tributária, os ganhos obtidos pelos estados e, sobretudo, pelos municípios. Os estados, principalmente os mais ricos, sofreram, além dos efeitos da crise, o impacto negativo das “guerras fiscais” sobre suas fontes de receita. Quanto aos municípios, deve-se registrar que os benefícios da reforma tributária de 1988 não se distribuíram uniformemente. Devido à manutenção dos critérios de rateio do FPM que vigoravam anteriormente, os municípios de médio e grande porte beneficiaram-se proporcionalmente menos que os pequenos. Em outras palavras, nos municípios mais densamente povoados, onde a demanda por serviços de infra-estrutura urbana é maior, o crescimento dos recursos foi relativamente menor.

Em suma, a reação do governo federal à nova ordem tributária instituída a partir da Constituição de 1988 ocasionou uma queda na qualidade do sistema tributário, sem, contudo, acarretar um equacionamento definitivo de seu desequilíbrio financeiro e fiscal. É indubitável, porém, que, como parte da reação, tenha sido gerado um processo acelerado de descentralização: os governos subnacionais responderam, em 1991, por 56% do consumo corrente e 75% da formação bruta de capital fixo do setor público.¹⁷ Este processo, entretanto, não foi decorrente de uma política deliberada, mas apenas consequência da adoção de políticas restritivas visando o controle do déficit. Falhou um plano de descentralização previamente negociado com os governos subnacionais, que desse um ordenamento mínimo ao processo. A ação do governo federal nas áreas sociais ficou ainda mais comprometida do que já estava, enquanto o fortalecimento financeiro dos esta-

¹⁷ Ver José Roberto R. Afonso, *Descentralização fiscal na América Latina...*, op. cit.

dos e municípios, apesar de significativo, tem sido insuficiente para atender às crescentes demandas sociais.

Além da inflação, os resultados do desequilíbrio estrutural do setor público são, portanto, a insuficiência, em qualidade e quantidade, dos serviços públicos, que avilta ainda mais a qualidade de vida dos mais pobres, e as freqüentes alterações introduzidas no sistema tributário com o objetivo de aumentar a receita, que não raro pioram a sua qualidade e perturbam o funcionamento dos mercados. Assim, a disfunção do Estado rapidamente contamina toda a sociedade. Esta é, claramente, a situação atual do país, daí decorrendo a necessidade urgente de uma nova reforma do Estado, inclusive da tributação que o financia.

3.4. As finanças públicas municipais

A precariedade dos dados referentes às finanças municipais ainda não permite que se proceda a uma análise mais sistemática do heterogêneo conjunto de municípios brasileiros. Esta seção busca construir, com base em um conjunto de trabalhos de José Roberto R. Afonso, um retrato da evolução recente das finanças municipais, que, embora ainda incompleto, permite uma primeira visão das mudanças que estão ocorrendo nesta esfera de governo.

Os dados disponíveis, relativos ao período 1988/91, mostram que os municípios tiveram um crescimento inédito de receita. Houve majoração tanto das receitas tributárias próprias quanto das receitas de transferências. No primeiro caso, a majoração resulta não só da reforma promovida pela Carta de 1988, que ampliou o número de impostos de competência dos municípios (adicionando o Imposto de Transmissão Inter-Vivos de Bens Imóveis (ITIBI) e o Imposto sobre Vendas a Varejo

de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), como também de um maior esforço de arrecadação dos tributos que já eram municipais.

A Tabela 3.4 mostra que a arrecadação própria dos municípios brasileiros cresceu de 0,6% para 1,3% do PIB no período 1988/91, ou seja, mais do que dobrou. Destaca-se, em particular, o desempenho da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que cresceu, em média, 39% ao ano no período, o que por si só explica 29% do aumento da arrecadação tributária municipal. Com isto, a composição da arrecadação foi substancialmente alterada: a despeito de também registrar crescimento acentuado no período, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que era responsável por mais da metade da arrecadação em 1988 e 1989, praticamente já dividia com o IPTU, em 1991, o papel de principal tributo municipal. Este fato é auspicioso do ponto de vista da qualidade da tributação, já que, enquanto o IPTU é a fonte de receita tecnicamente mais adequada aos governos locais, o ISS não só é inadequado (em diversos projetos de reforma já foi cogitado incorporar sua base à do ICM ou ICMS), como tem sua base concentrada nos grandes centros urbanos.

Quanto à distribuição regional dos recursos tributários municipais, observa-se na Tabela 3.5 uma concentração da arrecadação, em 1991, superior às concentrações demográfica e econômica. As participações, no total da receita municipal do país, das regiões Sudeste (73,9%) e Sul (12,3%) somam 86,2%, cabendo às demais regiões apenas os 13,8% restantes.¹⁸ Acrescente-se que o conjunto dos municípios dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro respondeu, sozinho, por quase dois ter-

¹⁸ Os dados não incluem o Distrito Federal e Roraima. A inclusão do primeiro poderia causar pequena alteração na distribuição.

Tabela 3.4

Arrecadação tributária municipal: evolução e composição - 1988/91

(em %)

Tributo	Composição				Variação média anual ¹	Contribuição ao crescimento
	1988	1989	1990	1991		
ISS	52	51	42	32	11	16
IPTU	22	11	17	26	39	29
ITIBI		7	6	6	36	12
IVVC		4	7	5	66	9
Taxa de prest. serviços	15	9	8	11	17	7
Taxa exerc. poder polícia	7	4	3	3	4	1
Outros ²	4	14	17	16	105	26
Total (% do PIB)	0,60	0,59	0,99	1,34	31	100

Fontes: Dados, segundo o conceito de Contas Nacionais, elaborados em José Roberto R. Alfonso, *Execução orçamentária da consolidação dos municípios*, mimeo, dez. 1992, a partir de Contas Nacionais-IBGE; Anuário do FMI-FGV; MEFP/DTN e Abrasf.

¹Média geométrica 1989/91 para o ITIBI e o IVVC e 1988/91 para os demais.

²Inclui IR retido na fonte, contribuições de melhoria e previdenciárias, multas, juros de mora e cobrar a dívida externa.

ços da arrecadação total dos governos locais. Considerando cada um dos tributos que geram a receita, verifica-se que suas distribuições regionais são bastante semelhantes à da receita global.

As exceções são as distribuições das Contribuições de Melhoria e do IVVC - em que a concentração na Região Sudeste é menos acentuada, indicando que este imposto, com extinção prevista para o final do exercício de 1995 por força da Emenda Constitucional nº 3/93, contri-

Tabela 3.5

Brasil - Distribuição regional das receitas tributárias - 1991*

Região	Receita tributária	Impostos				Taxas	Contribuições de melhoria
		IPTU	ISS	ITIBI	IVVC		
Norte	1,8	0,8	2,4	1,7	3,2	1,9	0,3
Nordeste	8,6	7,6	10,4	9,2	11,4	5,8	0,2
Sudeste	73,9	77,2	73,5	71,6	65,0	73,9	61,2
Sul	12,3	11,2	10,9	10,6	16,0	15,2	32,4
Centro-Oeste	3,4	3,1	2,8	6,8	4,4	3,2	5,9
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: Dados, segundo o conceito de Contas Nacionais, elaborados em José Roberto R. Afonso, *Execução orçamentária da consolidação dos municípios*, mimeo, dez. 1992, a partir de Contas Nacionais-IBGE, Anuário do FMI-FGV; MEFP/DTN e Abrasf.

*Não inclui o Distrito Federal e Roraima.

bui para a redução das disparidades regionais de recursos públicos. Em relação às contribuições de melhoria, a participação da região Sudeste é de apenas 61,2% do total do país, enquanto a da região Sul é de 32,4%, quase três vezes maior que sua participação na receita global. A contribuição de melhoria é um instrumento que poderia ser utilizado para financiar a expansão dos serviços de saneamento para áreas onde a capacidade contributiva não seja muito baixa. Não existe, no entanto,

tradição de cobrança deste tributo no Brasil, exceto nos estados da região Sul e em São Paulo e Minas Gerais.

Os municípios das capitais, que abrigam 24% da população do país, são responsáveis por cerca de metade da tributação local. A Tabela 3.6 mostra que a arrecadação total desse conjunto de municípios teve um crescimento médio de 30% ao ano no período 1988/91. Sobressai-se a receita do IPTU, que apresentou impressionante crescimento em 1990 e 1991 (159% e 99%, respectivamente), sendo responsável por 40% do aumento da arrecadação global. Sua participação na receita de impostos e taxas, que era de 18% em 1988 e caíra, em 1989, para 11% apenas (devido à inclusão de dois novos tributos na competência municipal), chegou, em 1991, à marca de 30%. Contudo, há ainda bastante espaço para crescimento futuro: observa-se que a receita *per capita* do IPTU era, em 1991, de US\$ 23,53 por habitante, enquanto nos países mais desenvolvidos a receita de impostos similares atinge, em média, o valor de US\$ 40,00 por habitante.

Também a arrecadação de taxas mostrou vigoroso crescimento em 1990/91, ampliando sua participação no total da tributação municipal. Registra-se, portanto, no período, uma tendência à utilização preferencial dos tributos mais apropriados aos governos locais, embora o ISS seja, nas capitais, a fonte de receita predominante. Também este último imposto apresentou crescimento expressivo de sua receita no período considerado, embora concentrado em um ano (1990). Como consequência do esforço geral de arrecadação, a receita *per capita* do conjunto de municípios das capitais cresceu de US\$ 38,00 em 1988 para US\$ 78,00 em 1991.

Pouco se sabe a respeito da evolução recente das finanças dos municípios não-capitais, pois não se dispõe de dados desagregados re-

Tabela 3.6

Arrecadação de impostos e taxas nos municípios das capitais - 1988/91

Tributos	1988	1989	1990	1991	Média 88/91
Crescimento anual (%)					
IPTU		-30	159	99	53
ISS		0	38	-2	11
ITIBI			-2	14	6
IVC			39	-3	16
Taxas		-19	99	80	42
Total		12	53	27	30
Composição (%)					
IPTU	18	11	19	30	22
ISS	71	63	57	44	56
ITIBI		11	7	6	9
IVC		6	6	4	6
Taxas	11	8	11	15	12
Total	10	100	100	100	100
Receita per capita (US\$/habitante)*					
IPTU	6,89	4,73	12,03	23,53	11,80
ISS	26,82	26,23	35,62	34,30	30,74
ITIBI		4,66	4,49	5,01	4,72
IVC		2,70	3,69	3,50	3,30
Taxas	4,29	3,40	6,62	11,72	6,51
Total	38,00	41,72	62,45	78,05	55,06

Fonte: Elaborado em José Roberto R. Afonso, *O ajuste fiscal dos municípios das capitais*, mimeo, ago. 1992, a partir de dados da ABRASF, das Secretarias Municipais de Finanças, do DTN/MEFP e do IBGE.

* Valores a preços de 1991, utilizando como deflator o IGP-DI, convertidos para US\$ pela taxa de câmbio média anual (Cr\$ 408,73/US\$).

centes para este conjunto de unidades de governo. Recorre-se, aqui, a uma amostra constituída por 93 desses municípios, para os quais havia dados disponíveis até 1991.¹⁹ As Tabelas 3.7 e 3.8 apresentam alguns resultados obtidos para a amostra. Os municípios foram distribuídos por grupamentos de regiões e por faixas de população, sendo apresentados dados sobre a evolução da receita líquida (receita total menos operações de crédito) e da receita de impostos e taxas,²⁰ ambas *per capita*, no período 1988/91, bem como informações sobre a estrutura da receita em 1991.

Os dados da amostra confirmam a tendência de realização de um expressivo esforço tributário próprio por parte dos municípios não-capitais. O aumento recente da arrecadação é uma tendência generalizada e quase unânime nos municípios da amostra. Em apenas dois casos houve queda real da arrecadação e em um outro não ocorreu cobrança de impostos nos anos considerados. A Tabela 3.7 mostra que nos dois grupamentos de regiões e em quatro das cinco faixas de população consideradas (e na amostra como um todo) o crescimento da arrecadação de impostos e taxas superou por ampla margem (mais de 40%) as variações da receita líquida. Apenas para os municípios com mais de 300 mil habitantes a diferença entre as taxas de crescimento foi relativamente pequena. Para o total da amostra, a receita de impostos e taxas

¹⁹ A amostra foi construída e analisada em José Roberto R. Afonso, *Evolução real e estrutura da receita dos municípios não-capitais: 1988-1991*, mimeo, 1992. Trata-se de uma amostra não-aleatória. O critério para sua constituição foi, exclusivamente, disponibilidade de dados. Contudo, há indícios de que ela possua um grau razoável de representatividade do universo de municípios não-capitais.

²⁰ A receita de impostos e taxas foi preferida pelo autor em face da diferença que se constatou em alguns casos entre o dado de receita tributária e a soma de seus componentes.

creceu 38% no período, contra os 27% constatados para a receita líquida. A diferença entre as taxas de crescimento é maior no grupamento Norte/Nordeste/Centro-Oeste que no Sudeste/Sul e nos municípios com menos de 10 mil habitantes que nos demais.

Tabela 3.7

Crescimento da receita líquida e da arrecadação de impostos e taxas de uma amostra de municípios não-capitais - 1988/91

Grupos de municípios ¹	Nº de municípios	Variação da receita <i>per capita</i> - 1988/91	
		Líquida ²	Impostos+Taxas ³
(em %)			
Por regiões			
Norte/Nordeste/C.Oeste	26	18	54
Sudeste/Sul	67	27	38
Por faixas de população			
<10.000	17	16	74
10.000 a 50.000	20	19	34
50.000 a 100.000	21	22	42
100.000 a 300.000	23	19	36
>300.000	12	35	39
Amostra	93	27	38

Fontes: Elaborado em José Roberto R. Afonso, *Evolução real e estrutura da receita dos municípios não-capitais 1988-1991*, mimeo, ago. 1992, a partir de dados do IBGE, DTN/MEFP e secretarias municipais de Finanças.

¹Amostra não-aleatória, construída em função da disponibilidade de dados; classificação conforme população do Censo Demográfico de 1991.

²Receita líquida = receita total - operações de crédito.

³Inclui receitas de IPTU, ISS, ITIBI, IVVC e taxas de serviços e de poder de polícia.

Tabela 3.8**Estrutura da receita de uma amostra de municípios não-capitais - 1991¹**

Grupos de municípios ¹	Número de municípios	Valores <i>per capita</i> (US\$/hab.) ²	
		Receita Líquida ³	Receita de Impostos e Taxas ⁴
Por regiões			
Norte/Nordeste/C.Oeste	26	69	7
Sudeste/Sul	67	173	43
Por faixas de população			
<10.000	17	143	6
10.000 a 50.000	20	160	39
50.000 a 100.000	21	121	19
100.000 a 300.000	23	160	35
>300.000	12	174	48
Amostra	93	162	40

Fontes: Elaborado em José Roberto R. Afonso, *Evolução real e estrutura da receita dos municípios não-capitais 1988-1991*, mimeo, ago. 1992, a partir de dados das seguintes fontes: IBGE, DTN/MEFP e Secretarias Municipais de Finanças.

¹Amostra não-aleatória, construída em função da disponibilidade de dados; classificação conforme população do Censo Demográfico de 1991.

NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO PARA O SETOR SANEAMENTO

Participação na receita líquida (%)				Participação na receita de impostos e taxas (%)				
Receita própria ⁵	Receita de impostos e taxas	Transf. ICMS	FPM	IPTU	ISS	ITIBI	IVVC	Taxas
23	11	21	31	36	30	8	8	18
41	25	44	8	33	35	6	7	19
7	4	19	51	31	10	33	7	19
34	24	32	20	52	16	7	4	21
33	16	34	19	31	28	7	9	26
35	22	43	11	34	34	6	8	22
45	28	45	4	37	37	6	7	16
40	24	43	9	34	35	6	7	19

² Conversão para US\$ pela taxa cambial média anual (Cr\$ 408,73/US\$).

³ Receita líquida = receita total - operações de crédito

⁴ Inclui receitas de IPTU, ISS, ITIBI, IVVC e taxas de serviços e de poder de polícia.

⁵ Receita própria = receita líquida - transferências.

Comparando-se os dados da Tabela 3.8 com os da 3.7, observa-se uma correlação inversa perfeita entre a ordenação das taxas de crescimento da receita de impostos e taxas e a ordenação do valor desta, ou seja, os municípios que cobram pouco imposto *per capita* são os que apresentam maiores taxas de crescimento. Esta correlação é observada também, embora imperfeita, quando se consideram os municípios da amostra individualmente.²¹ Naturalmente, aqueles que cobravam pouco tinham mais espaço para ampliar a arrecadação. Contudo, os dados parecem estar dando a notícia de que mesmo os prefeitos dos municípios pequenos, que tradicionalmente preferiam receber transferências a incorrer no ônus político de cobrar tributos, resolveram começar a arrecadá-los.

A Tabela 3.8 mostra claramente a pequena participação dos recursos próprios na receita líquida dos municípios com menos de 10 mil habitantes e a forte dependência que essas unidades têm de recursos do FPM. Mais da metade de seus recursos provêm desta fonte. O FPM consegue aproximar a receita líquida *per capita* do conjunto de unidades desta faixa de população à das demais, e até mesmo fazê-la ultrapassar o nível da faixa de 50 a 100 mil habitantes. Mas seu impacto regional é insuficiente para aproximar a receita líquida *per capita* dos municípios das regiões mais pobres do nível registrado no Sudeste/Sul, que ainda é duas vezes e meia maior.

A dependência de recursos do FPM é muito menor para todos os demais agrupamentos de municípios e, como era de se esperar, cai na medida em que a população aumenta. Inversamente, a dependência das transferências estaduais aumenta com o tamanho da unidade. O

²¹ Ver o trabalho mencionado na nota nº 9.

mesmo não acontece com a arrecadação *per capita* de impostos e taxas, que é maior nos municípios com 10 a 50 mil habitantes que nos de 50 a 300 mil. Naqueles, o peso do IPTU na arrecadação é muito maior que nos demais estratos. A explicação provável para este fato é a presença, nesta faixa, de municípios com grande potencial turístico, como Balneário Camboriú, Campos do Jordão e São Sebastião, que têm pequena população residente mas população flutuante grande e de alto poder aquisitivo, que pode suportar uma carga alta de IPTU. Essas três unidades são as que apresentam a maior arrecadação *per capita* da amostra.

O perfil tributário dos municípios da amostra é diferente das capitais, revelando maior participação das taxas (19% contra os 15% apresentados pelas capitais) e menor dependência do ISS (35% contra 44%), cuja importância era, em 1991, semelhante à do IPTU (34%). Caso a tendência do período 1988/91 tenha sido mantida, o IPTU já deve ser a principal fonte de receita dos municípios não-capitais. Regionalmente, verifica-se que as estruturas tributárias do Sudeste/Sul, de um lado, e das demais regiões, de outro, são extremamente semelhantes, com uma ligeira tendência à maior participação do IPTU nas regiões menos desenvolvidas e do ISS nas mais ricas.

De tudo que foi exposto acerca dos municípios brasileiros, conclui-se que houve um generalizado e bem-sucedido esforço de ampliação da arrecadação, que teve o mérito adicional de privilegiar as fontes de recursos tecnicamente mais adequadas a governos locais. Como consequência deste ajuste e das alterações no sistema tributário introduzidas pela Constituição de 1988, a participação da esfera local na receita tributária disponível cresceu de 13,1%, em 1988, para 17,2%, em 1991.

Ao contrário do que se diz comumente - que a Constituição de 1988 transferiu recursos federais para os estados e municípios, mas que

não houve um correspondente aumento das responsabilidades daquelas esferas de governo -, tem ocorrido, também, a partir da aprovação da Carta, uma descentralização de encargos que, embora pouco visível e desordenada, tem magnitude significativa. Dados consolidados dos balanços municipais mostram que o total da despesa local cresceu de US\$ 16 bilhões, em 1988, para US\$ 25,5 bilhões, em 1992, o que significa uma taxa de crescimento média de 12% ao ano. A despesa adicional de US\$ 9,5 bilhões foi alocada principalmente a gastos sociais: 22% para educação e cultura; 16% para saúde e saneamento; 14% para habitação e urbanismo; e 12% para infra-estrutura econômica (transportes).²²

A descentralização de encargos fica mais visível quando se considera a formação bruta de capital fixo do governo, que situou-se em 3,1% do PIB em 1991. Deste total, cerca de 36% correspondem a investimentos dos municípios, o que representa 78% do total do investimento estadual e o dobro da participação da União. Como o investimento presente define parcialmente o nível de gastos correntes futuros, a tendência é de crescente descentralização da despesa.

Nos municípios das capitais, a taxa de incremento real da despesa *per capita* foi expressiva, ainda que inferior à taxa de crescimento da receita. Na maioria deles, os gastos com programas de educação, saúde, habitação e urbanismo cresceram mais do que a despesa total. Aqueles que mais despenderam na área social tiveram, em geral, um aumento relativo maior das despesas com pessoal, enquanto os que priorizaram os gastos com desenvolvimento urbano ampliaram seus investimentos fixos

²² Dados extraídos de José Roberto R. Afonso, *Descentralização Fiscal e Despesa Pública: o papel dos municípios*, Relatório Preliminar de Pesquisa, Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1994.

mais do que proporcionalmente aos gastos correntes. Considerado o conjunto desses municípios, a despesa com pessoal subiu em termos absolutos nos últimos anos, mas seu peso relativo na receita corrente caiu.²³

Uma pesquisa sobre a estrutura da despesa, realizada em uma amostra de 90 municípios não-capitais no período 1988/91, indica um crescimento real de 73% da despesa total no período.²⁴ Destacaram-se os municípios do Norte/Nordeste/ e Centro-Oeste, que quase dobraram sua despesa total (aumento de 98%), superando o crescimento apresentado pelos municípios do Sudeste/Sul (72%). Contudo, o gasto médio por habitante é ainda bastante desigual: US\$ 80,00 no Norte/Nordeste/Centro-Oeste e cerca de US\$ 200,00 no Sul/Sudeste. Quanto à aplicação de recursos, a pesquisa verificou que as funções sociais - educação, saúde, habitação e transporte -, foram responsáveis por 66% do incremento do gasto total no período, destacando-se, especialmente, as duas primeiras, com aumentos reais, no período, de 126 e 121%, respectivamente.

Verifica-se, portanto, que, enquanto a União vem cortando gastos, os municípios têm aumentado suas despesas, assumindo encargos e responsabilidades. No entanto, o crescimento da importância da esfera local ainda não compensa a diminuição dos gastos da União, embora em algumas áreas, como no caso da saúde, seja significativo o aumento das despesas municipais.

²³ Ver José Roberto R. Afonso, *O ajuste fiscal dos municípios das capitais*, mimeo, 1992.

²⁴ Ver Guilherme Coutinho, *Evolução real e estrutura de despesa dos municípios não-capitais: 1988/91*, mimeo, 1992.

3.5. As condições financeiras do governo e a expansão dos serviços de saneamento

A indisponibilidade de dados desagregados por programas para as esferas subnacionais de governo impede uma análise mais acurada dos gastos orçamentários com saneamento. Mesmo os dados federais precisam ser avaliados com extremo cuidado conceitual e metodológico, para que não se chegue a conclusões enganosas quanto à capacidade que o governo central teria para participar do esforço de expansão do setor saneamento. Em vista disto, a avaliação aqui apresentada é ainda bastante precária e deve ser encarada como uma primeira incursão em uma área praticamente desconhecida.

A Tabela 3.9, extraída de um relatório elaborado para o PMSS,²⁵ apresenta a evolução dos investimentos em saneamento básico, realizados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Planasa/ Pronurb, no período 1980/93. Observa-se que, até 1988, o Planasa era responsável, ano a ano, por mais de 95% do total do investimento. A partir de 1989, a participação do OGU torna-se importante e, não só pelo crescimento dos recursos destinados ao saneamento como pela queda vertical do valor dos financiamentos concedidos pelo Pronurb (sucessor do Planasa), passa a ser, a partir de 1992, a principal fonte de recursos federais para o setor.

Na tabela, são definidos como recursos do OGU os investimentos realizados pelo Tesouro Nacional nos subprogramas 447, 448 e 449 - Abastecimento de Água, Saneamento Geral e Sistemas de Esgoto, res-

²⁵ Aliança - Pesquisa e Desenvolvimento Ltda., *Diagnóstico do Setor de Saneamento: estudo econômico e financeiro*, Relatório de Pesquisa, Brasília, 1994, PMSS.

pectivamente. Verifica-se que esses recursos, após passarem por um mínimo em 1984, cresceram rapidamente até 1987, sofreram uma queda em 1988 e, a partir daí, apresentaram um crescimento vertiginoso, difícil de ser explicado em face das dificuldades financeiras da União que, como visto nas seções anteriores, se agravaram a partir de 1984.

Admite-se que, com a redemocratização do país e o conseqüente crescimento da participação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento, tenha havido uma mudança na alocação dos recursos, em favor de gastos sociais, pulverizados e clientelistas, entre os quais os de saneamento. Mas, a reação do Poder Executivo tem sido a adequação das despesas à restrição de recursos, não realizando os gastos autorizados pelo orçamento ou retardando a liberação dos recursos nominalmente fixados para que a inflação corra seu valor real. Assim, uma explicação possível para os valores apresentados na tabela - que são dados de balanço e, portanto, gastos efetivamente realizados -, é que, como o período de crescimento vertiginoso coincide com o de aceleração não menos vertiginosa da inflação, no qual registram-se sucessivos planos heterodoxos de estabilização, a conversão dos dados de balanço para dólares pela taxa de câmbio média anual estaria provocando superestimação do valor real do investimento.

A mecânica que sustenta esta hipótese é a seguinte: o Plano Verão (1989) e os planos Collor I e II (1990 e 1991) foram executados no primeiro trimestre do ano (janeiro, março e fevereiro, respectivamente); os resultados, em todos, foram quedas abruptas da inflação seguidas de aceleração desta ao longo do ano até o novo choque no início do ano seguinte (e, após o Plano Collor II, aceleração lenta mas contínua até o Plano Real). Conseqüentemente, a taxa de câmbio dos meses finais do ano são muito superiores à taxa média anual. Caso as liberações de

Tabela 3.9**Investimentos em saneamento básico com recursos do Planasa/Pronurb e do OGU - 1980/93**

Ano	Fontes (US\$ milhões)			Recursos do OGU	
	OGU ¹	Planasa/ Pronurb ²	Total	Participação (%)	Varição Anual (%)
1980	30,0	1.125,0	1.155,1	2,6	---
1981	54,0	1.409,7	1.463,7	3,7	80,0
1982	42,1	1.258,7	1.300,8	3,2	-22,0
1983	20,3	671,0	691,3	2,9	-51,8
1984	16,5	428,6	445,1	3,7	-18,7
1985	23,1	709,7	732,7	3,2	40,0
1986	31,6	743,9	775,5	4,1	36,8
1987	51,1	963,2	1.014,3	5,0	61,7
1988	46,8	1.288,7	1.335,5	3,5	-8,4
1989	102,3	817,9	920,2	11,1	118,6
1990	138,9	885,1	1.024,0	13,6	35,8
1991	275,0	804,4	1.079,4	25,5	98,0
1992	429,0	326,8	755,8	56,8	56,0
1993	442,4	234,6	677,0	65,4	3,0

Fontes: Elaborado em Aliança - Pesquisa e Desenvolvimento Ltda., *Diagnóstico do Setor de Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro*, Relatório de Pesquisa, Brasília, jul. 1994, a partir de dados do Balanço Geral da União e da CEF/BNH.

¹Investimentos realizados pelo Tesouro Nacional nos subprogramas 447, 448 e 449 - Abastecimento de Água, Saneamento Geral e Sistemas de Esgoto, respectivamente.

²Planasa em 1980/89 e Pronurb a partir de 1990. Investimentos realizados em água, esgoto, drenagem urbana e na rubrica "Outros".

recursos para investimentos em saneamento tenham se concentrado nos finais de ano, o que é bastante provável face o padrão apresentado pela execução financeira do Tesouro Nacional em passado recente, a conversão para dólares pela taxa média anual estaria superestimando grosseiramente o valor real do gasto.

Para testar esta hipótese, foram obtidos, através do Siafi, os valores diários das liberações referentes aos subprogramas 447, 448 e 449, convertidos para dólares pela taxa de câmbio do dia da liberação. A Tabela 3.10 apresenta os novos resultados obtidos para o período 1990/93. Eles não são estritamente comparáveis com os da tabela anterior, por incluírem, também, os gastos de custeio desses subprogramas. Mas, como se verifica na tabela, ao menos em 1993, o valor do custeio é pouco mais de 1% do total dos recursos dos subprogramas, não distorcendo os resultados da comparação.

Os novos resultados são cerca de metade dos valores anteriores, exceto em 1990, quando montam a apenas um oitavo do valor registrado na tabela 3.9. É possível que ainda estejam superestimando a contribuição dos recursos da União para o financiamento dos investimentos em saneamento contidos nos três subprogramas, visto que o OGU inclui entre as fontes de financiamento recursos originários de empréstimos externos, que não puderam ser separados dos demais.²⁶ Por outro lado, outros subprogramas, como Planejamento Urbano, Limpeza Pública e Defesa contra Inundações, incluem alguns gastos relacionados ao setor saneamento que não foram aqui computados.

Consideradas as liberações de recursos dos últimos anos e adota-

²⁶ Para, através do Siafi, identificar as fontes de recursos e separar os recursos externos, seria necessária programação especial, que não pode ser feita no âmbito deste trabalho.

da a hipótese de que os recursos disponíveis da União permanecerão nos níveis recentes mas a eliminação do desequilíbrio fiscal requererá restrição adicional de despesas, é razoável estimar em cerca de US\$ 140 milhões anuais (aproximadamente dois terços do valor médio do biênio 1992/93) a contribuição futura possível dos recursos orçamentários federais para a expansão da oferta dos serviços de saneamento.

Não há dados disponíveis para a obtenção de estimativas semelhantes das contribuições dos conjuntos de estados e de municípios do país. Foi possível, contudo, obter dados para os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro e para os municípios de suas capitais, referentes a 1993, que desagregam a função "Saúde e Saneamento" nos programas "Saúde" e "Saneamento". A partir desses dados e de algumas hipóteses heróicas construíram-se estimativas grosseiras da ordem de grandeza dessas futuras contribuições.

Tabela 3.10

Liberações de recursos do Tesouro Nacional (subprogramas relacionados a saneamento)* - 1990/93

(em US\$ milhões)

Subprograma	1990	1991	1992	1993		
				Total	Investi- mento	Pessoal e custeio
447 - Abastecimento de água	9,33	26,15	65,40	96,43	96,13	0,30
448 - Saneamento geral	6,77	101,66	136,10	81,91	79,66	2,25
449 - Sistemas de esgoto	1,35	10,14	23,64	36,42	36,41	---
Total	17,45	137,95	225,14	214,75	212,20	2,55

Fonte: SIAFI/MF

* Convertidas para US\$ pela Taxa Cambial Diária.

O procedimento utilizado, registrado passo a passo no Quadro 3.1, foi o seguinte:

- Os dados dos balanços das unidades consideradas foram convertidos para dólares pela taxa de câmbio média anual.
- Para evitar a contagem de gastos realizados com recursos de outras fontes (financiamentos externos, FGTS, etc) foram considerados apenas aqueles realizados com recursos próprios.
- Para passar do regime de competência para o de caixa, admitiu-se que a proporção dos Restos a Pagar na despesa do programa Saneamento é igual à relação entre os Restos a Pagar da unidade e sua Despesa Total.
- As somas dos totais das despesas referentes ao programa Saneamento assim obtidos para os dois estados e para as duas capitais foram extrapoladas para o total do país, utilizando-se como fatores de expansão os inversos das participações dos dois estados e dos dois municípios nos totais das despesas nacionais dos respectivos níveis de governo na função Saúde e Saneamento em 1992.
- Para levar em conta a diferença entre o valor obtido pela conversão para dólares pela taxa de câmbio média anual e o que seria obtido pela utilização de taxas diárias, multiplicaram-se os valores calculados no item anterior pela relação entre valores em dólares dos investimentos da União, em 1993, referentes aos sub-programas 447, 448 e 449, convertidos pelos dois métodos (ver Tabelas 3.9 e 3.10), acrescida de 50% de seu valor.
 - Como os governos estaduais e municipais vêm apresentando crescentes e expressivos superávits (nos conceitos primário e operacional), é razoável supor que as liberações de recursos sejam menos concentradas nos meses finais do ano do que as da União

(sendo esta a razão para o acréscimo, arbitrado em 50%, na relação do item anterior); e que existe espaço para aumentar o volume de recursos destinado ao programa Saneamento, sendo a folga financeira maior nos municípios do que nos estados. Em vista disto, arbitraram-se fatores de expansão de 20%, no caso dos estados, e 30%, no dos municípios, aplicados às estimativas obtidas no item anterior.

Os resultados apresentados no Quadro 3.1 são, em números redondos, US\$ 150 milhões para a contribuição anual possível dos estados e US\$ 380 milhões para a dos municípios. Somando-se a estes valores a estimativa anteriormente obtida para a contribuição da União, conclui-se que a contribuição que o orçamento público brasileiro poderia dar ao financiamento da expansão dos serviços de saneamento monta a US\$ 670 milhões.

Seria possível expandir o volume de recursos destinado a investimentos em saneamento caso uma nova reforma tributária venha a ser realizada no futuro próximo? Esta é uma questão importante que se procura responder na próxima seção, em que se especula a respeito da natureza da reforma.

3.6. Especulações sobre uma possível reforma tributária

Embora o Plano Real tenha sido, até o momento, bem-sucedido quanto ao objetivo de reduzir a inflação, é praticamente consenso entre os economistas que, sem um ajuste estrutural do setor público, suas condições financeiras serão o estopim do recrudescimento do processo

inflacionário, dormente mas não extinto. A despeito do fracasso do recente processo de revisão constitucional ocorrido entre 1993 e 1994, há expectativas de que a necessária reforma do Estado será brevemente iniciada e vai requerer desde alterações na Constituição até mudanças nas instituições públicas e no comportamento dos políticos e da tecnoburocracia. Por isso, será um processo necessariamente longo.

Assim sendo, convém que o sistema de financiamento do investimento em saneamento seja, desde já, concebido para funcionar em dois diferentes cenários. O primeiro, transitório mas não necessariamente de curta duração, é a situação atual, descrita nas seções anteriores; o segundo é a situação após as reformas, sobre a qual se especula nesta seção. Para a questão do financiamento do saneamento importa considerar, principalmente, aspectos relacionados à reforma tributária (e à utilização mais adequada do atual sistema tributário) e da seguridade social.

Dado que a Constituição de 1988 ampliou e consolidou a desconcentração de receita tributária que vinha ocorrendo em favor dos estados e municípios, o objetivo de alterar a distribuição dos recursos disponíveis entre as três esferas de governo não terá a dominância que teve à época da Assembléia Nacional Constituinte. Embora a matéria deva reaparecer na agenda da discussão política de uma reforma tributária, parece óbvio que não há condições favoráveis nem para reduzir ainda mais os recursos disponíveis para a União nem para promover uma reconcentração das rendas públicas. Não se descartam, no entanto, mudanças nas distribuições de recursos entre estados e entre municípios e nas participações de recursos próprios e de transferências na composição de suas receitas. Uma das mais óbvias deficiências do atual sistema tributário é o critério de distribuição dos recursos do FPM que, como visto na seção 3.4, resulta em forte concentração dos mesmos nos

Quadro 3.1

Estimativa da contribuição anual possível dos recursos orçamentários dos estados e municípios para a expansão da oferta de serviços de saneamento

Itens do procedimento	Estados		Capitais	
	SP	RJ	SP	RJ
Dados - 1993				
a) Despesas do Programa Saneamento (Cr\$ milhões)	6.931	6.479	8.432	5.223
b) Participação de recursos próprios no Programa Saneamento (%)	100	11	100	58
c) Participação dos Restos a Pagar na Despesa Total da Unidade (%)	9	22	10	30
1. Despesas do Programa Saneamento (US\$ milhões - taxa de câmbio média anual: Cr\$ 90,222/US\$)	76,8	71,8	93,5	57,9
2. Despesas do Programa Saneamento com recursos próprios	76,8	7,9	93,5	33,6
3. Estimativa das liberações de recursos do Programa Saneamento	69,99	6,2	84,2	23,5
	Total dos Estados		Total dos Municípios	
Dados				
a) Soma São Paulo+Rio de Janeiro	76,1		107,7	
b) Participação de São Paulo+Rio de Janeiro nas despesas nacionais da função Saúde e Saneamento em 1992 (%)	45		27	
c) Relação entre os valores, para 1993, das Tabelas 3.9 e 3.10, acrescida de 50% (%)	73		73	
d) Fatores de expansão (%)	20		30	
4. Estimativa para o Brasil (taxa de câmbio média anual)	169,1		398,9	
5. Estimativas para o Brasil (taxas de câmbio diárias)	123,4		291,2	
6. Estimativas para o Brasil, considerada a folga financeira	148,1		378,6	

Fontes: Balanços dos governos estaduais e municipais

municípios com população abaixo de 10 mil habitantes.

Descartado o objetivo de redistribuir recursos entre as três esferas de governo, os debates do passado recente têm demonstrado uma convergência de opiniões em torno da necessidade de uma futura reforma, capaz de promover: a harmonização entre as necessidades de arrecadar e de aprimorar o sistema tributário, quanto aos seus efeitos sobre a alocação de recursos e a competitividade do setor produtivo nacional; a melhoria da distribuição da carga tributária entre contribuintes; e a simplificação do sistema tributário e das normas que o regem. O grande risco a ser enfrentado com uma futura reforma é o de que se pretenda atingir esses três objetivos mediante a redução da carga tributária. Caso disponha de menos recursos fiscais que atualmente, o Estado brasileiro ficará praticamente paralisado ou, pior, será um foco permanente de instabilidade econômica.

Os municípios, como se viu em seção anterior, por força de um considerável ajuste já realizado, estão atualmente em posição relativamente confortável. Ainda assim, não serão capazes de assumir novas atribuições ou o aumento significativo no nível atual de seus encargos sem que haja um crescimento concomitante de suas receitas. Os estados, apesar do pequeno alívio propiciado pela Constituição, ainda estão às voltas com o elevado nível de endividamento do período anterior a 1988.

A União, a despeito do esforço de ajuste de suas contas, é o nível de governo em piores condições. Dados referentes a 1992 mostram que é muito pequeno o espaço para cortes adicionais de gastos: todas as despesas de custeio (exclusive despesas com pessoal) e de investimento correspondiam a apenas 15% do total dos gastos, sendo o restante do gasto praticamente não-comprimível (a menos que se façam alterações nas disposições constitucionais que tratam da estabilidade

no emprego do servidor público e dos benefícios previdenciários).²⁷

Em relação ao elenco de impostos, poucas alterações deverão ser introduzidas por uma possível reforma tributária. Já estava prevista a extinção do IPMF ao final de 1994 e do IVVC e do adicional estadual do IR ao fim do exercício de 1995 (Emenda Constitucional nº 3/93). De resto, há propostas no sentido de eliminar o Imposto sobre Grandes Fortunas - que, previsto na Constituição, não foi até o momento instituído e, se o for, terá objetivo redistributivo mas pouca capacidade de geração de receita -, e de transformar o IPI em um conjunto de impostos seletivos, incidentes sobre fumo, bebidas, veículos, consumo final de combustíveis e energia elétrica e sobre um conjunto restrito de outros bens cujo consumo concentra-se nas classes de renda mais altas.

Nenhuma dessas alterações tem impacto positivo na carga tributária agregada. O aumento da carga só poderá ser conseguido através de medidas que visem a recuperação das administrações fazendárias dos três níveis de governo, bem como a ampliação da cooperação entre elas, e o aprimoramento das normas legais e administrativas que regem os impostos. Contudo, não se deve esperar que a carga tributária possa ser significativamente superior à verificada na década de 70.

A qualidade dos impostos deve, assim, merecer maior atenção de uma reforma que uma alteração no elenco. Dentre os impostos de competência da União, muito ainda pode ser feito para melhorar a qualidade (em relação aos objetivos anteriormente mencionados e quanto

²⁷ O restante da despesa dividiu-se entre transferências a estados e municípios e relativas à previdência social (36%), gastos com pessoal e encargos sociais (32%) e encargos da dívida (17%). Ver Banco Central do Brasil, *Brasil - Programa Econômico*, nº 35, dezembro de 1992.

à capacidade de arrecadar) do IR e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). A transformação do IPI em um conjunto de impostos seletivos sobre o consumo final seria uma simplificação significativa, tanto do ponto de vista da administração fazendária (que poderia deslocar recursos humanos e materiais escassos para a administração do IR) como do contribuinte (que teria suas obrigações acessórias reduzidas).

No âmbito dos estados, o ICMS é certamente o imposto que merece maior atenção. A desoneração dos bens de capital e das exportações (bem como de seus insumos) e alterações nas regras de tributação das transações interestaduais são as modificações necessárias para melhorar seus impactos sobre a alocação de recursos e sobre a competitividade dos produtos nacionais. A harmonização da tributação pelo ICMS e via ISS, evitando a bitributação de serviços de uso intermediário, também é necessária. Tais medidas acarretam importantes alterações na distribuição interestadual dos recursos tributário (e também no seu montante), devendo, por isso, ser precedidas de cuidadoso estudo sobre seus impactos sobre as receitas.

Com respeito aos municípios, o caminho que vem sendo seguido nos últimos anos - aprimorar a administração do IPTU e, onde a base seja significativa, a do ISS -, é o mais adequado. Nessas unidades, bem como nos estados, as contribuições de melhoria, ainda muito pouco exploradas, podem ampliar a capacidade de investimento, inclusive em saneamento.

Uma forma de tributação que, devido aos abusos do passado, quase desapareceu do corpo da Constituição - os empréstimos compulsórios -, poderia ser reabilitada para reforçar os recursos disponíveis para "investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional".²⁸ Não seria difícil defender a relevância dos investimentos

em saneamento nem a urgência de uma parte deles. O problema maior seria conceber empréstimos com características e garantias de devolução do capital que os tornassem suficientemente atraentes, para que o Congresso aprove a lei complementar necessária para sua instituição. A devolução dos empréstimos poderia se dar, por exemplo, na forma de participação no capital das empresas de saneamento, desde que a regulamentação dos serviços preveja garantia de remuneração mínima para o capital investido nessas entidades.

Verifica-se, pelo que foi dito até aqui, que a reforma do conjunto de impostos depende menos de revisão da Constituição do que de mudanças nas demais normas legais e de aprimoramento da administração fazendária. A situação é completamente diferente quando se consideram as contribuições sociais. Quanto a estas, são necessárias substanciais mudanças que, dada a grande importância que as contribuições assumiram como fontes de financiamento das ações do governo federal, dificilmente poderão se efetivar sem uma concomitante reforma da seguridade social (e da regulamentação do mercado de trabalho).

Como apontado anteriormente, as contribuições sociais apresentam dois problemas principais que precisam ser corrigidos: o caráter cumulativo da Cofins e da contribuição para o PIS e a excessiva tributação incidente sobre a folha de salários, incluída aí a contribuição para o FGTS.

A seguridade social, como definida na Constituição de 1988, engloba as ações das áreas de saúde, assistência social e previdência, que, em conjunto, dispõem de fontes exclusivas de recursos. No entanto, a própria Constituição mostra claramente a diferença de natureza entre as duas primeiras e a última dessas áreas: enquanto na previdên-

²⁸ Constituição da República Federativa do Brasil, art. 148.

cia os beneficiários são necessariamente financiadores do sistema, as demais ações são de caráter geral, sem qualquer vínculo entre benefícios e contribuições. Assim, talvez fosse mais apropriado que a previdência tivesse uma fonte exclusiva de recursos e as demais áreas fossem financiadas por recursos gerais.

Essa é uma questão importante para a reforma tributária, posto que a escolha das modalidades de tributo que financiariam a seguridade depende de uma decisão a respeito. Caso a tese da fonte exclusiva para a previdência prevaleça, o princípio do benefício sugere que o instrumento de seu financiamento deveria ser a contribuição sobre a folha de salários, ao passo que o financiamento das ações das demais áreas da seguridade deveria provir de recursos orçamentários gerais. Caso contrário, um esquema de financiamento como o previsto no artigo 195 da Constituição seria adequado, cabendo discutir apenas a qualidade das contribuições sociais.

Tributos que incidem em cascata, como a Cofins e o PIS, são incompatíveis com um sistema econômico eficiente e integrado à economia mundial. Além de distorcerem a alocação de recursos, eles prejudicam a competitividade dos produtos nacionais. Por outro lado, devido à boa capacidade que têm de gerar receita, não é recomendável a eliminação desses tributos sem que se assegurem fontes alternativas de receita. Uma sugestão, apresentada em proposta do Poder Executivo ao Congresso no final de 1992, é a criação de uma contribuição incidente sobre o valor adicionado pelo capital, que substituiria as contribuições cumulativas, bem como a incidente sobre o lucro das empresas.

Caso se prefira criar uma fonte exclusiva para a previdência social, esta contribuição garantiria a maior parte do financiamento das demais áreas da seguridade social, cabendo à folha de salário ser a base

exclusiva da previdência. Se a preferência recair sobre a proposta de financiamento conjunto das áreas da seguridade, pode-se instituir uma única contribuição, incidente sobre o valor adicionado e cobrada pelo método de adição, ou seja, tendo como base salários mais lucros (e não vendas menos compras, como nos casos do IPI e do ICMS).

Esta contribuição tem as vantagens de ser não-cumulativa e neutra em relação à escolha da intensidade de capital e trabalho, e de permitir a exclusão das exportações de sua base, mediante rateio semelhante ao utilizado no passado para o imposto de renda das pessoas jurídicas. Do ponto de vista da administração fiscal, permite a diferenciação da base para atender especificidades setoriais e o aproveitamento da estrutura de administração do imposto de renda de pessoas jurídicas. Tem, ainda, a vantagem de ser um tributo de mesma natureza econômica que o ICMS, embora arrecadado por método totalmente diferente, o que facilitaria um eventual processo de descentralização de encargos (via redução da carga de contribuições e concomitante aumento de ICMS).

Caso se mantenha a tributação incidente sobre a folha de salários, sua intensidade precisaria ser revista. Um trabalho recente lista nada menos que 14 contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários.²⁹ Entre essas, há contribuições de natureza privada (para o Sesi, Senai, Sesc, Senac, Senar e Sebrae) e outras relacionadas a finalidades não abrangidas pela seguridade social (contribuições do salário-educação, para o ensino aeroviário, para o ensino marítimo, para o Programa de Ensino Fundamental e para o Incra). Acrescendo-se a tudo isto a

²⁹ Sandra Cristina Filgueiras de Almeida, *Reforma das contribuições sociais e seus impactos quantitativos*, mimeo, IESP/Fundap, agosto de 1993.

própria contribuição para a previdência e a do FGTS, a alíquota total que incide sobre a folha de salários ultrapassa 35%, o que estimula alianças entre empregados e empregadores para informalizar as relações trabalhistas, reduzindo a base impositiva desse conjunto de tributos.

Não obstante o mérito social que possam ter as atividades das instituições privadas mencionadas no parágrafo anterior, não faz sentido financiá-las com contribuições compulsórias vinculadas, enquanto a falta de recursos devasta iniciativas públicas. Se a sociedade atribui mérito a tais atividades, mais que a outras que competem por recursos públicos, tal preferência deveria se manifestar nos orçamentos anuais, neles se atribuindo recursos para a realização dessas despesas. Quanto às demais contribuições incidentes sobre a folha de salários, exceto as destinadas a previdência e o FGTS, poderiam ser suprimidas por uma reforma, buscando-se o financiamento das atividades por meio de outras fontes.

Ainda que se cancelem todas as contribuições incidentes sobre a folha de salários, exceto as direcionadas para o financiamento da previdência social e para o FGTS, a tributação sobre a folha continuará a ser relativamente elevada, a menos que haja uma redução drástica do nível de benefícios previdenciários. Assim, não é desprezível a probabilidade de que se venha a propor o fim do FGTS. Esta possibilidade é reforçada pelo fato de que, com a criação do seguro desemprego, o FGTS perdeu parte de sua importância, passando a dividir com ele a responsabilidade de proteger o trabalhador que venha a perder seu emprego.

No estágio atual, o seguro desemprego ainda oferece uma proteção bastante limitada ao trabalhador, enquanto o FGTS já não é adequado para proteção ao trabalhador de baixa renda. Nessas condições, é razoável admitir que esta situação seja transitória e que o próximo passo seja a ampliação do seguro desemprego e a eliminação do FGTS,

o que teria a dupla vantagem de oferecer melhor proteção ao trabalhador desempregado, com menores encargos para os empregadores. Neste cenário, o outro papel do FGTS, o de formar um patrimônio a ser utilizado pelo trabalhador após a aposentadoria, passaria a ser exercido pela previdência complementar, de caráter não-compulsório.

Em resumo, não se deve esperar que uma possível reforma tributária venha a possibilitar um aumento significativo no nível de recursos orçamentários e, conseqüentemente, na disponibilidade de recursos para o financiamento dos investimentos em saneamento. Provavelmente, não estará incluído entre os objetivos da reforma o de aumentar a carga tributária além do suficiente para equilibrar as contas públicas, equilíbrio este que deverá ser atingido também mediante redução da despesa. O FGTS, historicamente a principal fonte de financiamento do setor saneamento, corre o risco de extinção. Provavelmente, os investimentos sociais passariam a ser financiados com uma parcela dos recursos do seguro desemprego, que seriam ampliados mas continuariam a ser escassos em face das múltiplas demandas que sobre eles serão exercidas. Neste cenário, a parte que caberá ao saneamento dependerá da competência das instituições responsáveis pelo setor para, competindo em um processo político de alocação com outras áreas não menos necessitadas, pleitear recursos para essa atividade.

4. POUPANÇA COMPULSÓRIA

4.1. Introdução

A instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço pela Lei nº 5107, em 1966, visava corrigir as disfunções do mercado de trabalho, resultantes da estabilidade do trabalhador, e alavancar recursos para financiar a produção de habitações, ramo de atividade com reflexos importantes do ponto de vista econômico e sócio-político. Por este instrumento, os empregadores deveriam efetuar, compulsoriamente, depósitos em contas vinculadas em nome dos trabalhadores, que seriam utilizados, principalmente, enquanto pecúlio no momento da aposentadoria ou como indenização nos casos de dispensa imotivada.

A remuneração das contas vinculadas era viabilizada pelas aplicações feitas pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), gestor dos recursos, e, para tanto, estavam sujeitas a correção monetária igual à das contas vinculadas, rentabilidade superior ao custo dos recursos depositados e garantia real.

As contas vinculadas eram operadas pela rede bancária incumbida do recebimento das contribuições, pagamento dos saques e controle das contas vinculadas, sob a supervisão do BNH, cabendo à Previdência Social a fiscalização da arrecadação das contribuições.

A Lei nº 5107 previa, ainda, que a gestão do FGTS pelo BNH far-se-ia “segundo planejamento e normas gerais expedidas por um Conselho Curador, integrado por um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, um do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, um representante das categorias profissionais e o presidente do BNH”, este último como presidente do Conselho.

Sendo a estabilidade um direito do trabalhador garantido pela Constituição, a introdução do FGTS como instrumento substituto só foi possível em função do caráter opcional de que se revestiu. Todavia, o interesse e o poder das empresas acabou por tornar praticamente compulsória a adesão a este novo sistema, permanecendo a estabilidade como um direito daqueles que já a haviam adquirido. Desde então, as empresas passaram a dar preferência à contratação de empregados que optassem pelo FGTS.

A disponibilidade de recursos do FGTS para investimentos nos primeiros anos de sua existência não só propiciou a expansão dos investimentos em habitação, como também contribuiu para ampliar os investimentos em saneamento e demais componentes da infraestrutura urbana. Assim, linhas de financiamento específicas para essas finalidades foram instituídas.

A crise dos anos 80 e a incorporação do BNH à Caixa Econômica Federal, em 1986, desarticulou as atividades de financiamento sustentadas pelo FGTS. Ao debilitamento financeiro do fundo somou-se o desmonte da estrutura de gestão anterior, com a extinção da área de planejamento do BNH, acarretando problemas que ainda não foram devidamente solucionados.

4.2. O FGTS sob a nova legislação: Leis nº 7839/89 e nº 8036/90

Os problemas acumulados ao longo dos anos foram objeto da atenção do governo federal em 1989, que constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial com a atribuição de aperfeiçoar o sistema. O Grupo adotou como diretrizes básicas de seu projeto:

- assegurar aos trabalhadores remuneração justa e proteção dos recursos depositados nas contas vinculadas;
- garantir a formação de um pecúlio por ocasião da aposentadoria;
- evitar que o Fundo trouxesse prejuízos para o governo e para os trabalhadores.

Essas diretrizes foram incorporadas à Lei nº 7839/89, que, entre outras medidas, preconizava:

- aperfeiçoar o controle das contas vinculadas dos trabalhadores mediante a centralização das contas vinculadas em um órgão gestor - a CEF - e a criação de um cadastro único;
- aprimorar a fiscalização da arrecadação de contribuições;
- estabelecer parâmetros para aplicação dos recursos;
- criar condições para tornar o Conselho Curador o órgão mais importante na gestão do Fundo, inclusive alterando a sua representação;
- reduzir o volume de saques mediante a extinção de várias de suas modalidades;
- instituir mecanismos visando a redução do número de contas;
- reduzir as perdas dos titulares de contas mediante a redução dos prazos para a rede bancária repassar os recursos recolhidos às contas vinculadas.

Em maio de 1990, a Lei nº 8036/90 introduziu modificações na Lei nº 7839, aprovada meses antes. Essas modificações, entretanto, não alteraram os aspectos essenciais da lei anterior.

A centralização das contas vinculadas na CEF, encerrada recente-

mente, constituiu passo importante para o aperfeiçoamento da gestão do fundo, inclusive criando condições para a redução no tempo de atendimento das demandas, especialmente no tocante aos saques do FGTS. Todavia, uma visão unificada das contas de cada titular, passo importante para se identificar o perfil dos detentores de saldos e racionalizar a operação do sistema, com reflexos na redução de seu custo de manutenção, esbarra na qualidade insatisfatória do cadastro relativo às contas operadas pela rede bancária antes da centralização.

Apesar do esforço empreendido na área de arrecadação, no sentido de combater a sonegação no recolhimento das contribuições pelas empresas, a evasão permanece elevada. O desaparecimento da Secretaria de Fiscalização do Ministério do Trabalho, a quem compete fiscalizar o recolhimento das contribuições, a falta de elementos na CEF para analisar a consistência das informações prestadas pelas empresas que requerem Certificados de Regularidade junto ao Fundo e a paralisação, durante os últimos anos, dos processos de execução judicial, oriundos de notificações de débitos de recolhimentos, favoreceram a manutenção de índices de sonegação superiores a 30% da arrecadação potencial do FGTS.

O estabelecimento, em lei, de parâmetros visando a distribuição dos recursos aplicados nas áreas de habitação - no mínimo 60% -, saneamento e infra-estrutura urbana, foi complementado por normas do Conselho Curador - especialmente a Resolução nº 25/90 -, especificando a distribuição dos recursos por unidade da federação, fundada em critérios técnicos. Da mesma forma, regulamentou-se a distribuição dos financiamentos habitacionais por faixas de valor, de maneira a garantir o atendimento às faixas de menor poder aquisitivo, sem comprometer o equilíbrio econômico do sistema.

A atuação do Conselho Curador do FGTS, instância principal da gestão do Fundo, foi marcada por um amplo espectro de decisões e diretrizes expressas sob a forma de resoluções. A regulamentação dos programas de aplicação dos recursos do FGTS, a aprovação dos orçamentos anuais, o estabelecimento de parâmetros para pagamento da tarifa bancária e da taxa de administração do FGTS, a fixação de condições para renegociação das dívidas de operações de crédito e de recolhimentos em atraso das empresas, a flexibilização das condições de financiamento para os empreendimentos com dificuldades de comercialização e a constituição de um fundo de liquidez, para eventualidades de excesso de saques em conjunturas desfavoráveis, são exemplos de matérias relevantes sobre as quais dispôs o Conselho Curador³⁰.

Não obstante sua preocupação em instituir normas reguladoras do sistema, não conseguiu o Conselho ter acesso às informações necessárias para coibir o desrespeito às suas resoluções pelos gestores e operadores do sistema, especialmente em 1991, quando comprometeram-se recursos do Fundo, em contratos em suas três áreas de atuação, que exauriram a capacidade de novos financiamentos nos dois anos e meio subseqüentes. Atualmente, o Conselho Curador está empenhado na revisão de todos os programas de aplicação e dos critérios e procedimentos para a análise e concessão de empréstimos, bem como na fixação de condições para o credenciamento dos agentes do sistema.

A almejada redução do volume de saques, via extinção de várias

³⁰ Esse colegiado era integrado por representantes do governo (Ministério do Trabalho, da Fazenda, Bem-Estar Social, Banco Central e Caixa Econômica Federal), dos trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical e Confederação Geral dos Trabalhadores) e dos empregadores (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio e Confederação Nacional das Instituições Financeiras).

modalidades previstas na legislação anterior, não obteve sucesso. Assis-tiu-se a uma retração dos saques para rescisão, nos anos de 1989 e 1990, em função, principalmente, da introdução de dispositivo constitucional inibidor de demissão sem justa causa. Mesmo assim, já em 1992 e 1993, a proporção dos saques por dispensa relativamente à arrecadação bruta superou a média histórica do sistema.

A redução do número de contas deveria ser alcançada tanto pela sua unificação (inviabilizada na escala desejada pela qualidade insatisfatória do cadastro existente), como pelo saque de parcela significativa das contas inativas, estimadas em mais de 80 milhões. Des-tas, apenas cerca de 12 milhões haviam sido objeto de saque até janeiro de 1994. Esta pequena proporção dos saques de contas inati-vas deve-se, em parte, às dificuldades de identificação de seus titula-res (resultante, também, do cadastro deficiente já apontado) e parte ao desinteresse dos titulares em requerer o saque de contas cujos sal-dos são de valores inexpressivos (estima-se que cerca de metade des-sas contas inativas têm saldo inferior a 20% de um salário mínimo). Desta forma, a redução dos custos de manutenção deste segmento do sistema só deverá ocorrer a partir de 1995, com a incorporação do saldo das contas que completarem cinco anos de inatividade ao patri-mônio do Fundo, prevista na Lei nº 8036/90.

Frente às dificuldades encontradas, dentre os objetivos colima-dos pelo grupo interministerial que concebeu a Lei nº 7839/89, o resul-tado mais importante alcançado refere-se ao impacto positivo sobre a arrecadação do FGTS, resultante da redução do *float* de 42 dias dos recursos do Fundo depositados na rede bancária, a título de remunera-ção pelos serviços prestados, cujo pagamento passou a se realizar sob a forma de tarifa, com base no número de contas movimentadas. Além

disso, cabe mencionar o estabelecimento de parâmetros para efeito de distribuição de recursos entre as unidades da federação, segundo critérios técnicos bem fundamentados e transparentes.

4.3. O desempenho do FGTS vis-à-vis seus objetivos básicos

4.3.1. Formação de pecúlio

Desde a origem do FGTS, a possibilidade do trabalhador formar uma poupança para o momento de sua aposentadoria esbarra nas características do mercado de trabalho, que favorecem a rotatividade da mão-de-obra, especialmente dos segmentos menos qualificados, comprometendo parcela significativa da arrecadação de contribuições com os saques para rescisão, que acentuam-se em conjunturas recessivas.

Tabela 4.1

FGTS - Relação entre os saques por rescisão e a arrecadação bruta - 1967/1993

Ano	(%)	Ano	(%)
1967	3,15	1981	43,85
1968	17,96	1982	43,11
1969	31,06	1983	61,79
1970	39,56	1984	62,62
1971	35,40	1985	55,11
1972	43,36	1986	50,82
1973	42,59	1987	57,23
1974	42,50	1988	59,41
1975	45,66	1989	36,05
1976	43,89	1990	39,30
1977	46,02	1991	55,30
1978	46,11	1992	60,13
1979	44,61	1993	58,86
1980	41,67		

Fonte: CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993.

Tabela 4.2

FGTS - Estimativa do tempo médio de permanência no emprego calculado a partir do valor do saque médio dos trabalhadores, por dispensa sem justa causa e por aposentadoria, segundo a classe de salário

Classe salário mínimo	Salário médio classe	Valor méd. saque por dispensa	Permanência emprego (meses)	Valor méd. saque aposentad.	Permanência emprego (meses)
Até 1	1	0,84	10	1,91	23
De 1 a 5	2	4,54	27	28,64	172
De 5 a 20	11	38,52	42	125,21	136
Mais de 20	30	110,21	44	193,57	77
Total	1,7	3,43	24	---	---

Fonte: dados brutos do relatório da CEF, relativos aos saques do FGTS realizados em janeiro de 1994.

Dados elaborados por Roberto Zamboni.

Na década de 70, os saques por rescisão do contrato de trabalho absorveram 44% da arrecadação bruta do Fundo, subindo este percentual, no decênio subsequente, para 51%, e atingindo, no período 1991/93, cerca de 58% (Tabela 4.1).

Embora não se disponha de estatísticas recentes sobre a estratificação dos saldos acumulados por faixas de rendimento dos titulares, os dados disponíveis sobre a estimativa da distribuição dos saques por aposentadoria, segundo a classe de salários dos empregados, confirmam as conseqüências da maior rotatividade sobre o segmento com menor renda na formação do pecúlio. Assim, enquanto para o trabalhador com rendimento de até um salário o valor médio do seu saque por aposentadoria equivale a 1,91 salário mínimo, para um trabalhador na faixa de 5 a 20 salários mínimos o valor do saque médio é de 125

salários mínimos, equivalentes a saldos proporcionais a, aproximadamente, dois e 12 anos trabalhados, respectivamente (Tabela 4.2).

A formação do pecúlio foi também prejudicada pela utilização de índices de correção das contas que não refletiram a inflação. A defasagem acumulada dos índices aplicados aos saldos das contas vinculadas relativamente ao Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP - DI), entre 1967 e 1993, foi superior a 400% (Tabela 4.11). A arrecadação líquida do Fundo, se corrigida pelo IGP-DI, proporcionaria um saldo acumulado duas vezes e meia superior ao existente atualmente no FGTS (Tabela 4.12), representando uma perda superior a US\$ 33,7 bilhões.

O poder aquisitivo dos depósitos também foi aviltado, até 1989, pela defasagem de até 30 dias para o recolhimento das contribuições pelas empresas, e de mais 42 dias entre as datas de recebimento e repasse de recursos pela rede bancária às contas vinculadas.

4.3.2. Proteção ao trabalhador dispensado sem justa causa

A Constituição, em seu Título II, Capítulo II, que trata dos direitos sociais, protege a relação de trabalho, através da indenização compensatória, do seguro desemprego e do FGTS.

- **Saques do FGTS por dispensa sem justa causa**

A Lei 8.036/90, no artigo 20, prevê a possibilidade de saque da conta vinculada pelo trabalhador despedido sem justa causa, no valor correspondente aos depósitos efetuados durante a vigência do contrato de trabalho, acrescido da respectiva remuneração.

Similarmente à formação do pecúlio, esta modalidade de saque cumpre a função de proteção ao desemprego de forma diferenciada, conforme a classe de rendimento do trabalhador. Assim, enquanto o

valor do saque médio dos trabalhadores com até um salário mínimo representa 84% de seu salário, para trabalhadores com rendimento de cinco a 20 salários mínimos este valor atinge mais de três vezes a remuneração média dessa faixa, conforme é possível inferir da Tabela 4.2. A partir da mesma tabela, é possível inferir, também, que o tempo de permanência médio no emprego para os empregados na faixa de até um salário mínimo é cerca de quatro vezes menor, relativamente aos situados na faixa de mais de cinco a 20 salários mínimos.

O exame do comportamento dos saques do Fundo por rescisão, apresentado na Tabela 1, demonstra uma tendência crescente de sua importância relativamente à arrecadação bruta. O elevado nível de retiradas por rescisão de contrato reduz o montante das aplicações em desenvolvimento urbano, bem como constitui um fator condicionante dessa fonte de recursos em financiamentos de longo prazo.

- **Indenização compensatória**

A Constituição de 1988 estabeleceu que, nos casos de dispensa imotivada, o empregador incorrerá em multa equivalente a 40% do valor recolhido, a título de contribuições ao FGTS do empregado, devidamente corrigido (até então, a Lei nº 5107/66 estabelecera esta multa em 10%). No entanto, o efeito dessa medida já foi inteiramente absorvido. Não obstante um substancial decréscimo em 1989 e 1990, em curto espaço de tempo o ritmo das demissões sem justa causa retomou os patamares verificados antes da aprovação da Constituição de 1988, conforme se pode observar na Tabela 4.1.

- **Seguro desemprego**

A assistência financeira ao trabalhador em caso de desemprego involuntário foi instituída pelo Decreto-Lei nº 92608, em 1986, e consolidou-se mediante o disposto no artigo 7º, que dispõe sobre os Direi-

tos Sociais, na Constituição de 1988.

Este benefício, regulado pela Lei nº 7.998/90 e pelas Leis nºs 8.438/92, 8.561/92, 8.699/93 e 8.845/94, permite o acesso ao seguro desemprego aos trabalhadores que preencham os seguintes requisitos:

- terem sido dispensados sem justa causa;
- terem recebido salário no período de seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa;
- terem trabalhado pelo menos 15 dos últimos 24 meses anteriores à dispensa;
- não tenham estado em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada (salvo auxílio acidente e suplementar).

Seu valor é atribuído em função da média dos três últimos salários recebidos, respeitados os limites mínimos de um salário mínimo e máximo de três salários mínimos, podendo ser concedido no máximo quatro vezes a cada período de 16 meses.

Em 1994, no sentido de flexibilizar sua utilização, não estão sendo consideradas as exigências relativas aos 16 meses de carência para a prestação de um novo benefício e aos 15 meses trabalhados nos últimos 24. Nestes casos, os trabalhadores têm direito a, no máximo, três parcelas do benefício.

Tomando-se como indicadores o número mensal de trabalhadores com carteira assinada demitidos sem justa causa e o número mensal de saques por esse motivo no FGTS - cerca de 600 mil -, verifica-se que o nível de cobertura atual do seguro desemprego - aproximadamente 300 mil habilitados por mês -, representa em torno do 50% dos empregados que foram dispensados no segmento formal da economia. Esses beneficiários

têm recebido, em média, 1,6 salário mínimo mensalmente, o que representa um valor expressivo para os trabalhadores de menor rendimento.

4.4. A capacidade de financiamento do FGTS

Desde sua instituição, o FGTS financiou a produção de mais de quatro milhões de moradia, suficientes para cobrir cerca de 25% das necessidades de habitações derivadas do crescimento da população urbana do Brasil no período. Neste espaço de tempo, os índices de cobertura dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos nas áreas urbanas subiram para 83% e 51% respectivamente.

A expressão desses resultados tem constituído um dos principais pontos de sustentação dos setores que advogam a manutenção, com aperfeiçoamentos, do FGTS, como peça central do sistema de financiamento do desenvolvimento urbano. Cabe, portanto, avaliar o potencial desse fundo do ponto de vista da realidade presente e das necessidades de financiamento da infra-estrutura urbana do país.

A capacidade do FGTS financiar empreendimentos em desenvolvimento urbano é formada basicamente pela expressão:

$$CI = AB - S + AE - GA - FL$$

onde:

CI = capacidade de investimentos

AB = arrecadação bruta de contribuições

S = saques

AE = arrecadação de empréstimos

GA = gastos com administração e operação do sistema

FL = alocação no fundo de liquidez

Tabela 4.3

FGTS - Capacidade de investimentos - 1994

		(Em US\$ milhões)
Entradas		
Arrecadação Bruta (1)	6.340	
(-) Saque para rescisão (2)	3.804	
(-) Saque para moradia (1)	358	
(-) Saque de inativas (3)	300	
Arrecadação Líquida		1.878
Arrecadação de Empréstimos (1)		1.007
Total		2.885
Saídas		
(-) Encargos do FGTS (4)		565
Capacidade de investimentos		2.320

Fonte: CEF. Segunda reformulação do orçamento do FGTS para 1994.

Hipóteses

(1) Constante da reformulação do orçamento elaborada em junho de 1994.

(2) Tendência dos últimos três anos.

(3) Previsão de saques, Lei nº 8.678/93

(4) Total de pagamentos de tarifas do banco depositário, taxa de administração e outras despesas constantes da segunda reformulação do orçamento.

Abstraindo-se o saque de contas inativas, que está produzindo efeitos mais relevantes excepcionalmente em 1993 e 1994, a dimensão da atual capacidade de investimentos do sistema é da ordem de US\$ 2,3 bilhões, cuja composição é apresentada na Tabela 4.3.

A confirmação desses números depende do comportamento futuro da arrecadação e dos saques. No que diz respeito à arrecadação, cabe assinalar que, em termos reais, os recolhimentos efetuados em 1993 - US\$ 5,891 bilhões - encontram-se no mesmo patamar em que situavam-se no quinquênio 1979/1983 (Tabela 4.4), devido ao fraco desempenho da economia e aos altos índices de evasão. Mesmo sem se dispor de estudos específicos sobre a evasão, estima-se que a parcela de recursos não recolhida do FGTS situa-se na faixa de 35% a 50% do potencial de arrecadação do sistema.

O total de saques, que havia decrescido em 1989 e 1990, em função da elevação, para 40%, da indenização sobre os depósitos no FGTS para os trabalhadores dispensados sem justa causa, e da recuperação parcial da economia, voltou a subir nos últimos três anos. No período 1991/1993, os saques retomaram os patamares verificados entre os anos 1979 e 1988, cerca de 2/3 da arrecadação, mesmo desconsiderando-se as retiradas por inatividade das contas, conforme mostra a Tabela 4.5.

A flutuação na relação entre saques totais e arrecadação bruta é comandada basicamente pelo comportamento dos saques por indenizações, afetado sensivelmente pelos movimentos de expansão e retração das atividades econômicas. Em todo o período analisado, os saques por indenizações representaram mais de 70% do total de saques (Tabela 4.6).

Com relação aos saques de contas inativas, passíveis de retiradas em 1993, cujo estoque foi estimado pela CEF em US\$ 3,6 bilhões,

Tabela 4.4

FGTS - Evolução da arrecadação bruta - 1979/93

(Em US\$ milhões de 1993)

Período	Arrecadação bruta	Índice 1979-1983=100	Crescimento anual em %
1979-1983(1)	5.991	100	
1984-1988(1)	5.539	92	-8
1989	6.154	103	+12
1990	7.410	124	+20
1991	6.380	106	-15
1992	6.154	103	-3
1993	5.891	98	-5

Fonte: CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993

(1) Média anual

Tabela 4.5

FGTS - Relação entre saques e arrecadação bruta - 1979/93

(Em US\$ milhões de 1993)

Período	Saques rescisão	Saques inativas	Saque moradia	Saque total
	Arrec. bruta	Arrec. bruta	Arrec. bruta	Arrec. bruta
1979-1983(1)	46	---	16	62
1984-1988(1)	56	---	11	67
1989	6	---	05	41
1990	39	---	03	43
1991	55	---	20	75
1992	60	6	08	74
1993	58	16	06	80

Fonte: CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993

(1) Média anual

menos de 35% já foram efetuados. Restam cerca de US\$ 2,2 bilhões, relativos ao saldo de contas não reclamadas por seus titulares ou não identificadas, em função, principalmente, da qualidade do cadastro administrado pela CEF.

O efeito combinado da estagnação da arrecadação bruta com o crescimento dos saques foi uma retração da arrecadação líquida da ordem de 35%, comparando-se os últimos três anos 1991/1993 com o quinquênio 1979/1983 (Tabela 4.7). Em valores absolutos, isto representou uma queda da ordem de US\$800 milhões na capacidade anual de financiamento do sistema.

Tabela 4.6

FGTS - Composição de saques - 1975/93

Período	(Em %)		
	Saque rescisão saque total	Saque moradia saque total	Saque inativa saque total
1979-1983(1)	75	25	---
1984-1988(1)	83	17	---
1989	87	13	---
1990	91	8	1
1991	73	26	1
1992	82	11	7
1993	73	7	20

Fonte: CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993

(1) Média anual

Tabela 4.7

FGTS - Evolução da arrecadação líquida - 1975/93

(Em US\$ milhões de 1993)

Período	Arrecadação líquida	Índice 1979-1983=100	Crescimento anual em %
1979-1983(1)	2.236	100	
1984-1988(1)	1.771	79	21
1989	3.567	160	+102
1990	4.220	189	+18
1991	1.570	70	-63
1992	1.620	72	+3
1993	1.143	51	-29

Fonte: CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993

(1) Média anual

Tabela 4.8

FGTS - Evolução da arrecadação de empréstimos - 1975/93

(Em US\$ milhões de 1993)

Período	Arrecadação de empréstimos	Índice 1979-1983=100	Crescimento anual em %
1979-1983(1)	3.090	100	
1984-1988(1)	1.934	63	-37
1989	628	35	-43
1990	1.394	45	+25
1991	1.344	43	-4
1992	942	30	-30
1993	992	32	+7

Fontes:

(a) Souza, Edgar Bastos de (Org), *As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano no Biênio 1989/1990*, IPEA, Brasília, 1992 (Texto para Discussão nº 282)

(b) Execução orçamentária do FGTS, 1991 a 1993, CEF.

(1) Média anual

Como agravante, a receita oriunda da arrecadação de empréstimos apresentou forte tendência declinante. Partindo de um patamar de US\$ 3,090 bilhões ao ano, em média do período 1979/1983, alcançou níveis inferiores a US\$1 bilhão em 1992/93, apesar do crescimento do ativo do sistema, em função do incremento de novos créditos ao longo do tempo. Estes dados refletem, entre outros fatores, o histórico de inadimplência de um sistema onde a austeridade não foi diretriz nem para a concessão nem para a recuperação dos créditos concedidos (Tabela 4.8)

O saldo total das operações de crédito no sistema FGTS, estimado em US\$ 25,0 bilhões, está aplicado a uma taxa média de 5,5% a.a e a um prazo médio de 174 meses. Nessas condições, deveria estar gerando um retorno anual da ordem de US\$ 2,565 bilhões, contra US\$ 1,007 bilhões previstos no orçamento para 1994.

O baixo retorno das aplicações significa que a capacidade de reinvestir do sistema, estimada em US\$ 2,3 bilhões, foi aviltada em US\$ 1,5 bilhão, em função das renegociações das condições pactuadas e do menor retorno dos empréstimos na área de habitação, decorrentes dos subsídios concedidos aos mutuários do SFH. Esta última parcela poderá ser compensada no futuro, em condições a serem estabelecidas nos acordos de renovação da dívida do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), envolvendo cerca de US\$ 12,3 bilhões.

A deterioração do valor potencial dos retornos de empréstimos pode ser ilustrada, também, pela relação entre saldo total aplicado e a arrecadação de empréstimos em momentos diferentes, conforme apresentado na Tabela 4.9.

O corolário dos fatos analisados foi uma forte deterioração da capacidade de aplicações do sistema FGTS ao longo dos últimos 15 anos. Enquanto no período 1979/1983 a soma da arrecadação líquida

Tabela 4.9

FGTS: Índice de retorno do saldo aplicado em operações de crédito - 1974, 1984 e 1993

(Em milhões de UPF)

Ano	Saldo aplicado (A)	Arrec.de empréstimos (B)	B/A
1974	272	41	0,15
1984	2362	158	0,07
1993	4751	144	0,03

Fontes: BNH. Balanços de 1974 e 1984
CEF. Balanço do FGTS de 1993

Tabela 4.10

FGTS - Fontes e aplicações - 1975/93

(Em US\$ milhões)

Período	Arrecadação líquida + arrec. de empréstimos		Aplicações		
	US\$ A	Índice 1979-1983=100	US\$ B	Índice 1979-1983=100	B/A
1979-1983(1)	5.325	100	5.225	100	0,98
1984-1988(1)	3.705	69	2.889	55	1,18
1989	4.697	88	3.379	64	0,72
1990	5.614	105	2.437	46	0,38
1991	2.914	55	3.165	60	1,08
1992	2.562	48	2.148	41	0,83
1993	2.135	40	867	17	0,40

Fontes:

- (a) CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993
- (b) Souza (1992) op. cit.
- (c) CEF/MBES. Relatórios gerenciais do FGTS
- (1) Média anual

do fundo com o retorno dos empréstimos situava-se, em média, na faixa dos US\$ 5,325 bilhões por ano, no quinquênio 1989/1993 baixou para um patamar de US\$ 3,592 bilhões por ano (Tabela 4.10). Cabe ressaltar, ainda, que nesse último período (1989/1993) a tendência também foi declinante. Em consequência, também caíram fortemente as aplicações anuais nos três setores (habitação, saneamento e infra-estrutura): US\$ 5,225 bilhões, em média, no período 1979/1983; e US\$ 2,399 bilhões, em média, no período 1989/1993.

A diferença entre o valor das aplicações e a soma da arrecadação líquida e retorno de empréstimos no período 1989/1993 é explicada pela não incorporação, neste demonstrativo, dos valores correspondentes aos encargos administrativos e à variação positiva do estoque disponível, sob a forma de fundo de liquidez ou disponibilidades propriamente ditas.

4.5. A situação patrimonial do FGTS³¹

O passivo do FGTS é constituído, basicamente, pelos depósitos das contas vinculadas de empregados, cujo saldo total é de US\$ 25,0 bilhões (US\$ 17,5 bilhões de contas ativas e US\$ 7,5 bilhões de inativas).

Estes valores estão lastreados nas operações ativas do Fundo (empréstimos nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana), cujo saldo é, também, de US\$ 25,0 bilhões, aproximadamente. A este valor deve-se adicionar as aplicações do FGTS relativas ao Fundo de Liquidez e às suas disponibilidades, que perfazem cerca de US\$ 1,0 bilhão.

Sobre o volume total dos depósitos é importante observar, com base na experiência recente dos saques de contas inativas, que parte dos recursos não retornarão a seus titulares, que não reivindicarão esse direito por não disporem de elementos para identificar suas contas no

cadastro do Fundo. Ou, o que é mais grave, mesmo quando reclamadas suas contas não serão localizadas, por deficiência do cadastro.

Para se estimar esta parcela, pode-se tomar como ponto de partida o percentual que não será resgatado das contas que se tornaram inativas nos termos da Lei nº 8036/90 (até janeiro de 1994, cerca de um terço foi objeto de saque). Como já transcorreu quase um ano além do prazo para que os titulares viessem a fazer suas retiradas, dificilmente a parcela sacada será superior a 50% do saldo previsto inicialmente.

Analogamente, mas ainda numa previsão conservadora, é possível supor, com relação ao estoque total do depósito, que cerca de 15% do passivo não seria objeto de resgate - US\$ 3,0 bilhões. Com relação ao ativo, representado pelo saldo dos créditos concedidos, não obstante seu aparente equilíbrio com o passivo, é necessário qualificá-lo para avaliar, com o rigor necessário, a real situação do Fundo.

O retorno das aplicações, expresso na moeda utilizada pelo sistema, foi de UPF 145 milhões em 1993, ou seja, o mesmo patamar em que se situava no início da década de 1980, apesar das aplicações nesse período terem superado os UPF 3,200 bilhões.³² Como consequência, a taxa de retorno (formada pela relação entre a receita anual de empréstimos e o saldo total aplicado nos três setores), que havia atingido 0,15 em 1974, caiu para 0,03 em 1993, conforme a Tabela 9.

Ainda que esses índices estejam fortemente influenciados pelos piores resultados da área de habitação, os indicadores da área de sane-

³¹ Sandra Cristina Filgueiras de Almeida, *Reforma das contribuições sociais e seus impactos quantitativos*, mimeo, IESP/Fundap, agosto de 1993.

³² Mesmo deduzindo destas aplicações a amortização correspondente à parcela dos retornos de empréstimos no período, ainda assim o saldo das operações evoluiu substancialmente.

amento e infra-estrutura também são reveladores de dificuldade crescente de recuperação do capital investido. Nestas áreas, os retornos esperados das aplicações para 1994 representam 54% e 35%, respectivamente, do valor teórico calculado a partir das taxas de juros e dos prazos médios aplicados ao saldo das operações.

A fragilidade da situação patrimonial do FGTS é revelada pelo perfil das suas exigibilidades. Mesmo não dispondo de dados que permitam um cálculo preciso sobre o prazo dessas exigibilidades, é possível calcular, com base em estimativas do tempo de permanência no emprego dos titulares de contas ativas, que na hipótese de interrupção das contribuições ao Fundo seriam resgatados cerca de US\$ 9 bilhões, de um total de US\$ 22,0 bilhões,³³ num prazo de cinco anos, período em que o retorno das operações seria suficiente para cobrir apenas cerca de 55% desses compromissos.

4.6. Alterações institucionais em curso

O FGTS está sendo objeto de propostas de alterações substantivas através de dois instrumentos: o PL nº 913/91, que dispõe sobre o FGTS e uma Medida Provisória sobre a securitização das dívidas do FCVS.

4.6.1. Substitutivo ao Projeto de Lei nº 913/91, dispondo sobre o FGTS

Em fase de negociação na Comissão do Trabalho da Câmara dos Deputados, o projeto não altera a essência do FGTS. Nesta proposta

³³ Admitindo que US\$ 3 bilhões não sejam resgatados, por dificuldade de identificar os titulares.

está subjacente a idéia de que o FGTS, com a atual configuração, é viável, carecendo, contudo, de aperfeiçoamentos no tocante à sua gestão para corrigir as distorções existentes. Neste sentido, ele propõe a ampliação da participação da bancada dos trabalhadores no Conselho Curador do FGTS, ao mesmo tempo em que amplia substancialmente suas atribuições. Ele propõe, ainda, a extinção da figura do Agente Gestor das Aplicações (MBES), cujas competências ficariam distribuídas entre o próprio MBES, a Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS e o Agente Operador.

No tocante aos depósitos das contas vinculadas, o PL 913/91 preconiza o aumento da sua rentabilidade, buscando atingir, no menor espaço de tempo, sua equalização com a remuneração propiciada pelas cadernetas de poupança. Para viabilizar esse aumento de remuneração aos titulares das contas, o projeto propõe a constituição de um novo fundo de investimentos composto por ações e títulos, com rentabilidade variável, para o qual os trabalhadores poderão migrar suas contas opcionalmente. Este Fundo seria composto inicialmente pelos ativos provenientes da securitização da dívida do FCVS. Outra vertente defende a constituição desse fundo de investimento no âmbito do próprio FGTS, como forma de elevar sua rentabilidade. Cabe assinalar que o redirecionamento das aplicações do Fundo contraria a necessidade de ampliar as linhas de crédito voltadas para o atendimento das demandas da população de menor poder aquisitivo.

O PL nº 913/91 contempla, também, a participação de conselhos estaduais e municipais no Sistema, incumbidos de fixar parâmetros relativos às prioridades locais e elaborar pareceres sobre os projetos a serem financiados. Esses conselhos, para os quais é sugerida composição análoga à do Conselho Curador do FGTS, além de sinalizar as prio-

ridades locais constituiriam instâncias que contribuiriam para o controle social da alocação dos recursos.

No tocante à utilização dos recursos, o projeto prevê a possibilidade do trabalhador efetuar saque de suas contas vinculadas para construção, ampliação ou reforma de sua moradia. Esta proposta é polêmica e poderia implicar grande sangria de recursos, que comprometeria a capacidade de financiamento do FGTS.

4.6.2. A securitização da dívida do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)

O FCVS foi instituído com o intuito de ressarcir os agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação dos resíduos dos saldos devedores dos financiamentos habitacionais formados em função das diferenças de taxa e periodicidade de reajuste entre as prestações e os saldos devedores. Segundo estimativas da Abecip, os compromissos do FCVS são da ordem de US\$ 23,4 bilhões, assim distribuídos:

Em US\$ bilhões			
Origem dos compromissos	Dívida caracterizada ⁽¹⁾	Dívida potencial ⁽²⁾	Total
FGTS	5,2	7,1	12,3
SBPE	4,7	6,4	11,1
Total	9,9	13,5	23,4

Fonte: Abecip

(1) Por dívida caracterizada entende-se aquela oriunda de contratos cujo prazo contratual já esgotou-se, não havendo mais responsabilidades dos mutuários.

(2) Dívida potencial é aquela estimada para os contratos cujo prazo de amortizações ainda não venceu.

Sendo de responsabilidade da União os compromissos do FCVS e remota a possibilidade de alocação de recursos orçamentários para sua cobertura, a proposta de securitização da dívida, de que trata uma Medida Provisória em estudo, visa equacionar o acerto de contas entre os agentes envolvidos no SFH e a União, minimizando o impacto sobre as metas de estabilização do governo e sem comprometer a integridade do patrimônio dos trabalhadores.

Através dessa proposta, em substituição às prorrogações no prazo de pagamento dos débitos, ocorridos até então, a União, mediante acordos de renovação das dívidas com seus credores, efetuará o pagamento sob a forma de títulos, que por sua vez constituiriam meio hábil para a aquisição de bens e direitos no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), a critério do Conselho Curador do FGTS, nos casos de recursos oriundos dessa fonte.

Com isto, estaria se operando uma troca de ativos entre a União e os titulares de contas do FGTS, que passariam a ter, agregado ao seu patrimônio, títulos passíveis de negociação no mercado ou frações do capital de empresas incluídas no PND. Esta medida, se adotada, implicará uma transformação essencial no FGTS, pois estará se introduzindo em seu ativo um capital de risco sobre o qual não interessa ao governo continuar atuando como garantidor, tal como hoje ocorre com relação ao passivo do Fundo.

Para que se efetue a desvinculação do governo desse tipo de passivo, a Medida Provisória prevê a criação de um Fundo de Investimento do Trabalhador, com rentabilidade variável, sem garantia do Tesouro Nacional, formado com recursos da securitização e seu passivo destacado das contas vinculadas do FGTS, por opção do trabalhador. Segundo essa Medida Provisória, as normas específicas dispendo sobre

a criação e o funcionamento do Fundo de Investimento do Trabalhador (FIT) seriam objeto de elaboração de Projeto de Lei do Poder Executivo, a ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de 90 dias contados a partir da data de publicação da MP.

As discussões iniciais sobre a organização do Fundo de Investimentos do Trabalhador apontam para idéias a seguir relacionadas, que permitem traçar um contorno desse novo instrumento.

- A gestão do Fundo estaria subordinada a um colegiado, formado por representantes dos empregados e dos empregadores, com maioria dos primeiros, prevendo-se, ainda, a participação de um membro representante do Conselho Curador do FGTS.
- O apoio técnico e administrativo ao Fundo caberia a uma secretaria executiva, e sua operação a uma instituição financeira, com a possibilidade, inclusive, de credenciamento de outras para operar o ativo do Fundo.
- O depósito no Fundo seria opcional para os titulares de contas do FGTS, mediante abertura de subscrição pelos interessados, que indicariam a parcela do FGTS a ser repassada para o FIT. A integralização dessa parcela ficaria condicionada às disponibilidades do FIT; a rentabilidade seria variável e resultante do desempenho da carteira de investimentos, sob a forma de cotas.

Não há consenso quanto ao destino das futuras contribuições (se mantidas no FGTS ou opcional, também, para o FIT). A prevalecer esta última hipótese, dependendo da quantidade de depositantes que opta-

rem pelo FIT, ficaria comprometida a função do FGTS como principal instrumento de financiamento público do desenvolvimento urbano.

Em princípio, preconiza-se estabelecer, de início, condições mais restritivas para saques do FIT que as oferecidas pelo FGTS. Entre estas modalidades estariam incluídos, certamente, os saques por aposentadoria e morte do titular. A flexibilização dessas condições dependeria da avaliação do Conselho de Administração do FIT, que teria competência para instituir outras modalidades.

Se prevalecerem as condições previstas, o FIT assumirá as características próprias de um fundo de capitalização ou de pensão. Isto significaria, do ponto de vista dos titulares da conta, a perda de modalidades de saques de curto prazo (saques por rescisão e aquisição da casa própria) e da garantia da União, em troca de um potencial de rentabilidade mais atrativo e menor grau de dependência do Estado, contribuindo, assim para a manutenção de estratégias de aplicação mais sintonizadas com o interesse dos seus titulares - os trabalhadores.

Outra hipótese levantada quanto à forma de participação do FGTS na securitização do FCVS, objeto de resistências especialmente pela CUT, entre os representantes dos trabalhadores, seria a instituição do saque pelo trabalhador, titular de conta do FGTS, de seu saldo, ou parte dele, em títulos passíveis de utilização, pelo valor da face, na aquisição de bens no âmbito do PND, diretamente pelo trabalhador. Nesta hipótese, deveriam ser tomadas medidas preventivas no sentido de evitar a venda dessas ações em um prazo que comprometesse a estabilidade do mercado de ações. Estaria, desta forma, operando-se uma transferência de ativos da União (devedora do FGTS) ao titular de conta vinculada (credor do FGTS), que propiciaria, em última instância, uma redução de ativo e passivo do Fundo, sem envolver qualquer fluxo monetário.

4.7. Considerações finais

As transformações em curso no FGTS, apontadas no item anterior, poderão resultar, em função da vertente a ser seguida:

- na manutenção da natureza do fundo, com alterações no processo de gestão (ampliando-se os poderes do conselho curador e introduzindo-se conselhos estaduais) e no perfil de seus ativos (buscando-se uma elevação da rentabilidade das contas vinculadas, mediante a formação de um fundo de investimento, alimentado pelos recursos da securitização dos débitos do FCVS); ou
- no esvaziamento de sua função de financiador do desenvolvimento, caso prosperem alternativas que proporcionem a criação de nova modalidade de saque para os trabalhadores utilizarem o saldo do FGTS para aquisição de títulos passíveis de utilização no Programa Nacional de Desestatização, ou na hipótese de instituição de um novo fundo, alimentado com os recursos da securitização do FCVS, para o qual poderiam migrar o saldo das contas vinculadas, bem como os recolhimentos das novas contribuições.

As opções atualmente contempladas derivam de propostas de ajuste patrimonial do FGTS, via securitização da dívida do FCVS, sem equacionar satisfatoriamente as fragilidades e distorções do sistema atual, apontadas no decorrer do trabalho, como:

- a não constituição de um pecúlio ou espécie de seguro desemprego substancial para os trabalhadores com salários mais baixos;

- a insegurança quanto ao retorno do capital emprestado;
- a baixa remuneração desta poupança compulsória.

A dificuldade de superação desses aspectos é conhecida e decorre, principalmente, da alta rotatividade da mão-de-obra e do poder político dos tomadores de recursos do Fundo. Ainda que o problema da baixa remuneração das aplicações pudesse ser solucionado internamente, ele está condicionado duplamente pela rigidez da rentabilidade a curto e médio prazos, ditada pela dimensão do estoque aplicado, e pelos limites impostos pela natureza social das aplicações.

Em uma economia onde cerca da metade dos trabalhadores situa-se fora do mercado formal de trabalho, a regulamentação da proteção constitucional contra a despedida imotivada deve ter como diretrizes:

- procurar inibir esta ocorrência;
- proporcionar assistência aos segmentos mais vulneráveis do mercado formal de trabalho;
- criar soluções flexíveis e diferenciadas, setorial e/ou por dimensão das empresas, para incentivar a formalização;
- instituir mecanismo de proteção aos trabalhadores com renda média e alta, de adesão voluntária e desvinculado do Estado.

Para tanto, cabe considerar a hipótese de uma eventual fusão do FGTS com o atual programa de seguro desemprego, revendo-se a base contributiva para incentivar a formalização das relações de traba-

lho e criando-se um novo fundo mais abrangente, capaz de proteger adequadamente o trabalhador de baixa renda contra o desemprego e de propiciar maiores recursos para financiamento de investimentos urbanos.

Atualmente, o seguro desemprego já cobre quase a totalidade dos trabalhadores dispensados sem justa causa, que mantinham o vínculo empregatício por mais de seis meses (cerca de 300 mil desempregados habilitados mensalmente), e a proteção oferecida aos trabalhadores de salário inferior a cinco salários mínimos é maior que o valor médio dos saques do FGTS por rescisão do contrato de trabalho nesta faixa salarial. A ampliação da cobertura desse programa, acompanhada da redução dos encargos financeiros que inibem a formalização do emprego, traria, portanto, vantagem para os trabalhadores de baixa renda.

Para os trabalhadores com salários mais elevados, interessados em alcançar maior patamar de proteção, deveria ser facultado o acesso a um fundo de capitalização privado, gerido por instituições de previdência ou financeiras.

Como forma de incentivar essa modalidade de poupança poder-se-ia estabelecer a possibilidade de resgate desses recursos (além do saque escalonado em situações de desemprego e aposentadoria) também para a aquisição de moradia, prevendo-se, inclusive, a concessão de carta de crédito no valor correspondente ao dobro da poupança acumulada para aquisição do imóvel, nos moldes de uma poupança vinculada. A remuneração desses fundos seria variável em função do desempenho de sua carteira, de forma a estimular a concorrência, e não contaria com a garantia do Estado.

Tabela 4.11

Evolução da UPF e do IGP/DI - 1966/1993

Ano	Índice 1966=100	
	UPF Média Anual	IGP/DI Média Anual
1966	100	100
1967	133	128
1968	163	159
1969	198	192
1970	236	230
1971	283	277
1972	339	324
1973	386	373
1974	468	480
1975	607	613
1976	790	866
1977	1.075	1.236
1978	1.419	1.714
1979	1.988	2.639
1980	3.061	5.284
1981	5.304	11.091
1982	10.241	21.676
1983	23.668	55.173
1984	69.678	176.893
1985	230.210	497.129
1986	551.977	1.206.225
1987	1.622.291	3.917.561
1988	9.862.096	30.735.091
1989	120.852.594	436.436.772
1990	3.167.026.194	12.393.614.875
1991	14.191.422.702	63.791.288.228
1992	151.848.484.848	696.211.502.412
1993	2.812.583.461.736	15.342.179.876.914

Fonte: FGV. Conjuntura Econômica.

Tabela 4.12

FGTS - Evolução da arrecadação líquida corrigida pela UPF e pelo IGP - 1967/93

Ano	(Em US\$ mil 93)	
	Arrec. líquida (índice UPF)	Arrec. líquida (índice IGP)
1967	147.876,6	835.073,9
1968	216.656,4	1.208.269,6
1969	222.846,6	1.253.234,1
1970	229.036,8	1.280.019,3
1971	251.734,1	1.404.182,5
1972	296.441,0	1.693.865,8
1973	362.469,6	2.045.736,5
1974	429.873,9	2.286.780,7
1975	474.580,7	2.563.141,4
1976	518.599,8	2.579.557,9
1977	554.365,3	2.630.292,3
1978	646.530,3	2.918.217,0
1979	732.505,0	3.009.528,7
1980	801.972,7	2.534.139,4
1981	881.757,2	2.300.291,0
1982	949.849,3	2.447.972,4
1983	393.420,5	920.605,0
1984	318.450,5	684.242,5
1985	611.452,6	1.544.542,0
1986	1.233.222,1	3.078.336,3
1987	951.224,9	2.148.709,5
1988	810.226,2	1.418.151,6
1989	2.359.147,7	3.563.456,2
1990	3.026.311,9	4.218.412,0
1991	1.294.436,1	1.570.821,5
1992	1.371.469,5	1.631.687,9
1993	1.136.242,6	1.136.242,6
Total	21.222.700,0	54.905.509,3

Fonte: CEF/DEMUS. Resumo do FGTS, 1993.

Tabela 4.13

FGTS - Arrecadação e saques - 1980/93

(Em US\$ milhões)

Ano	Arrecad. bruta	Saque				Arrecad. líquida
		Rescisão	Inativa	Moradia	Total	
1980	5.928	2.474	---	917	3.391	2.537
1981	5.928	2.600	---	1.030	3.630	2.298
1982	6.418	2.763	13	1.193	3.969	2.449
1983	5.388	3.328	13	1.130	4.471	917
1984	4.220	2.650	13	879	3.542	678
1985	5.288	2.914	13	816	3.743	1.545
1986	7.398	3.755	13	565	4.333	3.065
1987	6.142	3.517	25	452	3.994	2.148
1988	4.622	2.751	38	427	3.215	1.407
1989	6.154	2.223	25	339	2.587	3.567
1990	7.410	2.914	25	251	3.190	4.220
1991	6.380	3.529	25	1.256	4.810	1.570
1992	6.154	3.705	339	490	4.534	1.620
1993	5.891	3.467	929	352	4.748	1.143

Fonte: CEF/DEMUS. Resumo do FGTS, 1993.

Tabela 4.14**FGTS - Número de financiamentos habitacionais contratados por ano - 1979/93**

Períodos	Em milhares Financiamentos concedidos
1979-1983 (1)	230
1984-1988 (1)	98
1989	32
1990	140
1991	378
1992	---
1993	---
1994	---
1º semestre	---
1989-1993 (1)	110

Fontes: (a) Souza (1992) op. cit.

(b) CEF/DIRHA/DEMCO. Contratos assinados.

(1) Média anual do período

Tabela 4.15**FGTS - Aplicações por setor - 1979/93**

Anos	Em US\$ mil/1993			
	Habitação	Saneamento	Infra-estrutura	Total
1979	3.018.006	1.079.474	587.776	4.685.257
1980	3.470.858	1.280.110	691.129	5.398.630
1981	3.714.198	1.722.527	376.803	5.813.528
1982	3.492.039	1.577.622	691.317	5.760.978
1983	2.816.536	1.174.898	466.740	4.458.174
1984	1.610.852	694.587	280.791	2.586.230
1985	1.650.523	1.442.036	156.365	3.248.924
1986	1.030.118	1.253.310	120.180	2.403.609
1987	714.683	1.180.780	341.805	2.237.268
1988	1.348.327	1.721.525	914.936	3.984.789
1989	831.127	1.412.916	1.122.021	3.366.064
1990	1.121.714	929.968	383.492	2.435.174
1991	1.886.321	993.240	283.783	3.163.344
1992	1.628.415	409.149	155.477	2.184.858
1993	495.215	268.241	103.170	866.626

Fontes: (a) Souza (1992) op. cit.

(b) MBES/CEF. Relatórios gerenciais do FGTS / (c) BNH. Notícias

Tabela 4.16

FGTS - Composição das aplicações por setor - 1979/93 (Em %)

Anos	Habitação	Saneamento	Infra-estrutura	Total
1979	64,4	23,0	12,5	100,0
1980	64,3	23,7	12,8	100,0
1981	63,9	29,6	6,5	100,0
1982	60,6	27,4	12,0	100,0
1983	63,2	26,4	10,5	100,0
1984	62,3	26,9	10,9	100,0
1985	50,8	44,4	4,8	100,0
1986	42,9	52,1	5,0	100,0
1987	31,9	52,8	15,3	100,0
1988	33,8	43,2	23,0	100,0
1989	24,7	42,0	33,3	100,0
1990	46,1	38,2	15,7	100,0
1991	59,6	31,4	9,0	100,0
1992	74,5	18,7	7,1	100,0
1993	57,1	31,0	11,9	100,0

Fontes: (a) Souza (1992) op. cit. / (b) MBES/CEF. Relatórios gerenciais do FGTS / (c) BNH. Notícias

Tabela 4.17

FGTS - Evolução das aplicações por setor - 1979/93

Índice 1979=100

Anos	Habitação	Saneamento	Infra-estrutura	Total
1979	100,0	100,0	100,0	100,0
1980	115,0	118,6	117,6	115,2
1981	123,1	159,6	64,1	124,1
1982	115,7	146,1	117,6	123,0
1983	93,3	108,8	79,4	95,2
1984	53,4	64,3	47,8	55,2
1985	54,7	133,6	26,6	69,3
1986	34,1	116,1	20,4	51,3
1987	23,7	109,4	58,2	47,8
1988	44,7	159,5	155,7	85,0
1989	27,5	130,9	190,9	71,8
1990	37,2	86,2	65,2	52,0
1991	62,5	92,0	48,3	67,5
1992	54,0	37,9	26,5	46,6
1993	16,4	24,8	17,6	18,5

Fontes: (a) Souza (1992) op. cit. / (b) MBES/CEF. Relatórios gerenciais do FGTS / (c) BNH. Notícias

Tabela 4.18**FGTS - Arrecadação de empréstimos - 1970/93**

(Em UPF milhões)

Anos	Arrecadação de empréstimos do FGTS	Anos	Arrecadação de empréstimos do FGTS
1970	8,5	1982	156,0
1971	13,6	1983	177,8
1972	18,9	1984	158,4
1973	25,9	1985	134,4
1974	40,8	1986	105,0
1975	59,3	1987	116,5
1976	72,4	1988	117,3
1977	77,8	1989	108,7
1978	98,3	1990	145,3
1979	138,7	1991	160,5
1980	142,3	1992	114,9
1981	158,4	1993	144,3

Fontes: (a) Souza (1992) op. cit.
 (b) MBES/CEF. Relatórios gerenciais do FGTS
 (c) BNH. Notícias

Tabela 4.19**FGTS: Saques por dispensa sem justa causa, por classe de salário mínimo em janeiro de 1994**

Classe de sal. mínimo	Quantidade de saques		Valor dos saques		Valor médio dos saques (em UPF)
	Em mil	%	Em mil	%	
Até 1	342	55,6	4.045	13,7	11,8
De 1 a 5	258	42,0	16.415	55,5	63,6
De 5 a 20	14	2,2	7.592	25,6	542,3
Mais de 20	1	0,2	1.543	5,2	1.543,0
Total	615	100,0	29.595	100,0	48,1

Fonte: CEF. Relatório de saques, janeiro/1994

Tabela 4.20

FGTS - Previsão de saques das contas

Ano	Dispensa inativa	Aposentadoria	Moradia	Inativa	Total	Em US\$ milhões	
						Não reclamados	Total
1º	3.814	1.560	400	700	6.474	---	---
2º	1.897	1.366	360	700	4.323	---	---
3º	512	1.209	320	700	2.741	---	---
4º	71	1.082	280	700	2.132	---	---
5º	---	954	240	700	1.894	---	---
Subtotal	6.293	6.172	1.600	3.500	17.565	3.000	20.565
6º	---	827	200	---	1.027	---	---
7º	---	700	160	---	860	---	---
8º	---	584	120	---	704	---	---
9º	---	470	80	---	550	---	---
10º	---	357	40	---	397	---	---
Após 10º	---	898	---	---	898	---	---
Subtotal	0	3.835	600	0	4.435	0	4.435
Total	6.293	10.007	2.200	3.500	22.000	3.000	25.000

Fonte: dados brutos do Relatório da CEF, relativo aos saques do FGTS realizados em janeiro/1994

Dados elaborados por Roberto Zamboni.

5. RECURSOS EXTERNOS

O Brasil contratou empréstimos externos para aplicação em saneamento, no valor total de US\$ 4,6 bilhões, no período de 1970 ao primeiro semestre de 1994, através de 35 projetos. Dentre os financiadores destacam-se o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O instituto alemão de crédito para a reconstrução, Kreditanstalt für Wiederausbau (KfW) e o fundo japonês para cooperação econômica com o exterior, Overseas Economic Cooperation Fund (OECF), também financiaram obras de saneamento, em número e montantes bem inferiores que os das agências multilaterais, como mostra a Tabela 5.1³⁴.

O BIRD, que iniciou sua atuação no campo do saneamento no Brasil em 1971, financiou diversos programas de água e esgoto, tendo como mutuários o Banco Nacional da Habitação (BNH) até a sua extinção em 1988, e, posteriormente, a Caixa Econômica Federal (CEF). Alguns destes empréstimos eram destinados especificamente a um estado ou região, e outros previam o repasse às companhias estaduais de saneamento, sempre sob a forma de subempréstimos, juntamente com os recursos do FGTS. Houve, ainda, financiamentos para programas especiais, como o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) e o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda

³⁴ Esta seção baseia-se na seção 1.2.3 de Rezende, F. et alii, *O Financiamento do Setor Saneamento - 1º relatório parcial*, 1994, IPEA/PMSS, à qual acrescenta algumas informações.

³⁵ *Urban Policy and Economic Development - An Agenda for the 1990's, A World Bank Policy Paper, 1991. The World Bank.*

(Prosanear), destinados a várias áreas do país, e o Programa Reconstrução-Rio, de caráter emergencial.

A partir de 1989, o BIRD tem privilegiado os empréstimos concedidos diretamente aos governos estaduais e prefeituras das capitais. Essa nova postura decorre da própria política urbana preconizada pelo Banco³⁵, que contempla o incentivo à descentralização de atribuições da prestação de serviços de saneamento e desenvolvimento urbano, a recuperação dos custos incorridos, e o fortalecimento operacional e gerencial dos governos envolvidos, bem como a auto-sustentação financeira dos projetos e programas financiados.

Essas diretrizes devem ser atendidas tanto pelos projetos de natureza estritamente setorial do saneamento, quanto pelos projetos de desenvolvimento urbano, que usualmente possuem um forte componente de saneamento básico. Baseado em sua experiência de projetos já financiados ao setor no Brasil, o BIRD vem encarando com desconfiança a interveniência de órgãos federais nos acordos de empréstimo por ele celebrados. Apesar da justificativa apresentada se referir aos próprios preceitos constitucionais, que atribuem aos estados e municípios a competência pela prestação de serviços urbanos, é certo que a postura centralizadora do BNH e a precariedade dos controles exercidos por ele sobre os empréstimos anteriormente concedidos contribuíram muito para o privilégio ora concedido aos governos subnacionais. Todavia, há programas financiados pelo BIRD, que pela sua própria escala, necessitam da interveniência de instituições financeiras federais, como é o caso do Prosanear, que, com a participação da CEF, vem sendo executado através de diversos órgãos estaduais e municipais. Mesmo nesses casos, o BIRD vem procurando crescentemente atribuir maiores responsabilidades aos executores.

Tabela 5.1

Brasil - Relação dos empréstimos externos para aplicação em saneamento - 1970/94⁽¹⁾

(Em US\$ milhões*)

Ano contrato	Ag.	Número Projeto ⁽²⁾	Objeto ⁽³⁾	*Valor	Mutu-ário	Área de execução
1971	BID	296/FOE	AA, ES	30,0	BNH	BR
1971	BIRD	757-BR	AA	22,0	Pref SP	SP(cap)
1971	BIRD	758-BR	ES	12,0	Pref SP	SP(cap)
1972	BID	236/CO	AA	9,5	Gov RJ	RJ(cap)
1974	BIRD	1 009-BR	AA, ES	36,0	BNH	MG
1976	BIRD	1 309-BR	AA, ES	40,0	BNH	MG
1978	BIRD	1 525-BR	ES	52,5	BNH	SP
1979	BIRD	1 658-BR	AA, ES	100,0	BNH	BA/CE/PE
1980	BIRD	1 823-BR	AA, ES	130,0	BNH	PR/SC/RS
1980	BIRD	1 850-BR	AA, ES	139,0	BNH	MG
1981	BIRD	1 970-BR	AA, ES	180,0	BNH	AM/PB/MS/GO/DF
1983	BIRD	2 249-BR	AA, ES	302,3	BNH	BR
1983	KFW			6,7	Gov BA	BA(oeste)
1984	BID	457-CO/137-CI/740/FOE	AA	149,0	Gov.BA	BA(Pedra Cavalos)
1984	KFW		DR	13,9	Gov RS	RS(Valedos Sinos)
1985	BIRD	2 532-BR	AA, ES, PO	16,3	Gov Fed	BR(Área rural)
1987	BID	229-CI	ES	163,0	Sabesp	SP(R M São Paulo)
1987	KFW			6,7	Gov SC	SC
1987	BID	233-CI	DR	77,5	Pref.SP	SP(cap)
1988	BIRD	2.975-BR	ES, DR, LU(2)	175,0	CEF	RJ(Reconst. Rio)
1988	BIRD	2 983-BR	AA, ES	80,0	CEF	BR (4)
1989	BID	526-CO/814/FOE	AA, ES	100,0	Gov DF	DF
1990	KFW			10,0	Gov CE	CE
1990	BIRD	3 102-BR	AA	280,0	Sabesp	SP
1991	BID	622-CO/856-FOE	AA, ES	350,0	Gov Fed.	BR (Prosege)
1992	BIRD	3 442-BR	AA, ES, PO	250,0	Gov Fed	BR (5)/BA/SC/MT
1992	BIRD	3 504-BR	AA, CP	119,0	Gov.SP	SP
1992	BIRD	3.505-BR	AA, CP	117,0	Gov PR	PR
1992	BID	695-CO/892-FOE	ES, DR, LU	199,2	Gov CE	CE (Fortaleza)
1992	BID	713-CO/986-FOE	AA, ES	450,0	Sabesp	SP (Rio Tietê)
1993	BIRD	649-CO/869-FOE	AA, ES, DR	145,0	Gov.PA	PA (Belém)
1993	BID	3 554-BR	AA, CP	145,0	Gov MG	MG
1993	BIRD	776-CO/911-FOE	ES, DR	132,3	Gov RS	RS (Bacia Gualba)
1994/1ºsem	BID	713-CO/896-FOE	AA, ES, DR, LU	350,0	Gov RJ	RJ(Baía Guanabara)
1994/1ºsem	OECF		AA, ES, DR, LU	236,7	Gov RJ	RJ(Baía Guanabara)

Fontes: SEAIN/Seplan-PR, BIRD, BID, Gov Est. RJ, Aliança Pesq. Des. Ltda. (1) Não inclui projetos onde saneamento seja inferior 50% valor contrato. (2) BR: Brasil, CO: capital ordinário, FOE: Fundo Operações Especiais, OF: outros fundos. (3) AA: abast. água, CP: cont. poluição, DR: dren. urbana, ES: esgot. sanit., LU: limp. urbana, PO: política/gestão saneam. (4) 62,5% para Prosaneam e 37,5% prefeitura Campinas. (5) PMSS

Tabela 5.2

Brasil - Empréstimos externos aplicados em saneamento - 1970/94

Ano do contrato	Valor do empréstimo (US\$ milhões) por fontes				Número de contratos
	BIRD	BID	Bilaterais	Total	
1970					
1971	34,0	30,0		64,0	3
1972		9,5		9,5	1
1973					
1974	36,0			36,0	1
1975					
1976	40,0			40,0	1
1977					
1978	52,5			52,5	1
1979	100,0			100,0	1
1980	269,0			269,0	2
1981	180,0			180,0	1
1982					
1983	302,3		6,7	309,0	2
1984		149,0	13,9	162,9	2
1985	16,3			16,3	1
1986					
1987		240,5	6,7	247,2	3
1988	255,0			255,0	2
1989		100,0		100,0	1
1990	280,0		10,0	290,0	2
1991		350,0		350,0	1
1992	486,0	649,2		1.135,2	5
1993	145,0	277,3		422,3	3
1994 (1ªsem.)		350,0	236,7	586,7	2
Total	2.196,1	2.155,5	274,0	4.625,6	35

Fontes: SEAIN/Seplan-PR, BIRD, BID, Gov. Estado RJ, Aliança Pesq. Des. Ltda.

Os principais traços do perfil dessa política que podem ser destacados nos programas de desenvolvimento urbano em que são incluídas ações de saneamento básico³⁶ são :

- recursos emprestados aos governos estaduais, tendo a União como avalista, para subempréstimo às prefeituras municipais e às companhias estaduais de saneamento;
- recursos integralizados através de um fundo rotativo de capitalização, composto pelo empréstimo do Banco Mundial, pela contrapartida estadual e dos subtomadores e pelo retorno das aplicações, como mecanismo de auto-sustentação financeira, sendo que os recursos do empréstimo são aportados após a contrapartida;
- admissão do menor volume possível de subsídios diretos, mesmo com recursos da contrapartida, como resultante da política de recuperação integral de custos através de tarifas, taxas e contribuição de melhoria; subsídios indiretos admitidos mediante prazos de carência e taxas de juros diferenciados na composição do fundo rotativo;
- condições estritas de entrada de beneficiários nos programas, tanto de subtomadores, quanto de projetos, que enfatizam planos de recuperação financeira e de desenvolvimento institucional;

³⁶ Estes programas são os dos estados da Bahia, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, além do acordo de empréstimo negociado com o estado do Ceará.

- condições rigorosas de análise, avaliação e acompanhamento dos projetos físicos e de monitoramento do programa;
- projetos de desenvolvimento institucional e operacional obrigatoriamente integrantes do Programa, usualmente financiados pelo BIRD, quando integrantes de projetos de obras e serviços, e aplicados a fundo perdido.

É pertinente notar que, apesar de conhecer a experiência dos Fundos Estaduais de Água e Esgotos (FAE), o BIRD continua enfatizando os fundos rotativos como efetivo instrumento de auto-sustentação financeira de projetos urbanos no Brasil. De acordo com o Banco, o fracasso dos FAE, criados sob a égide do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), deveu-se menos à sua consistência como mecanismo de financiamento e mais aos precários controles sobre eles exercidos, principalmente considerando-se o pouco empenho dos governos estaduais em efetuar a sua integralização. Os elementos do perfil dos programas do BIRD indicam que esta instituição estabelece, por condições negociadas anteriormente à contratação do programa, garantias de que as normas de integralização e de operacionalidade serão cumpridas e, mesmo, penalidades para o não cumprimento de cláusulas contratuais. São, dessa forma, criados instrumentos de controle sobre os fundos, cujo acompanhamento e reavaliação são exercidos através de monitoramento constante.

O BID iniciou sua atuação no setor de saneamento no Brasil em 1961, tendo até 1971, quando interrompeu essa atividade, beneficiado 16 projetos, basicamente para o abastecimento de água de diversas cidades. Os financiamentos foram retomados em 1983, quando os pro-

jetos passaram a incluir esgotamento sanitário e drenagem. O total de empréstimos do BID ao setor saneamento no Brasil, de 1961 até o primeiro semestre de 1994, é de US\$ 2 283,8.

Na atual década, o BID tem aprovado programas de maior abrangência, como o Programa de Ação Social em Saneamento (Prosege), que prevê a implantação de sistemas de esgotos sanitários em 272 cidades, e pelo qual o governo repassa os recursos, sem retorno, às prefeituras ou CESBs. Este banco é responsável, também, pelo financiamento de três grandes programas de despoluição de corpos d'água que banham áreas metropolitanas: Rio Tietê, Bacia do Guaíba e Baía da Guanabara, além dos programas de saneamento de Fortaleza e Belém.

A estratégia que vem sendo adotada pelo BID para financiamentos no Brasil privilegia o apoio ao saneamento básico e à drenagem das grandes cidades, atendendo, desta forma, a sua política atual de financiar programas e projetos de caráter social e de melhoria das condições ambientais.

As instituições financeiras bilaterais que atuaram no financiamento do setor de saneamento foram a KFW, do governo da Alemanha Federal, e o OECF, do governo do Japão. O primeiro participou de quatro pequenos projetos em diferentes estados do país, enquanto o OECF contratou no início de 1994, com o governo do estado do Rio de Janeiro, o co-financiamento, juntamente com o BID, do Programa de Saneamento Básico da Baía de Guanabara.

No período de 1970 ao primeiro semestre de 1994, o montante de empréstimos concedidos pelo BIRD para saneamento no Brasil foi de US\$ 2.162,1 milhões³⁷, enquanto o do BID foi de US\$ 2.155,5 milhões. Os montantes financiados pela KFW e OECF, neste mesmo período, são de US\$ 37,3 milhões e US\$ 236,7 milhões, respectivamente.

A análise da série de empréstimos concedidos nos últimos 25 anos, apresentada na Tabela V.2, indica dois períodos com maior concentração de contratos assinados: 1978/83 e 1987/1994. O primeiro caracteriza-se por financiamentos concedidos pelo BIRD ao BNH para serem repassados às companhias estaduais de saneamento, tendo como contrapartida recursos estaduais e do FGTS, e coincide com período de forte expansão de investimentos no setor, através do Planasa³⁸. O período que se inicia em 1987 marca o retorno do BID ao setor, e corresponde a duas fases da política de saneamento: a de 1987/88, que apresenta um surto de crescimento dos investimentos, através desses recursos externos e de recursos próprios da CEF, e a que se inicia em 1989, com o declínio do SFS e o crescimento das aplicações diretas da União.

A Tabela 5.3 apresenta o período em análise dividido em quinquênios, verificando-se que o de maior número de operações e valor total de empréstimos é o último, que se inicia em 1990 e está incompleto, por só abranger o primeiro semestre de 1994. Nele foram beneficiados 13 projetos, com a média anual de US\$ 556,8 milhões. Note-se que neste período foram contratados 60% do total dos empréstimos concedidos ao setor de saneamento no Brasil, por organismos externos, desde 1970.

Para os próximos anos, pode-se prever que se mantenha a expansão dos montantes destinados pelas duas principais instituições financeiras multilaterais ao setor de saneamento no Brasil, já que existem

³⁷ Inclui o Projeto Reconstrução-Rio, de US\$ 147 milhões, dos quais cerca de 50% para drenagem, mas não inclui outros empréstimos para desenvolvimento urbano em que a parcela referente a saneamento é inferior a 50%.

³⁸ Sobre as fases do desenvolvimento do Planasa, ver a seção 1.2.1 de Rezende, F. et alii, opus cit.

perspectivas de ampliação de suas disponibilidades de recursos, e que inversões no setor atendem, em princípio, às linhas de combate à pobreza e de proteção e recuperação do meio ambiente, por elas preconizadas. Pode-se estimar em US\$ 600 milhões o montante que essas instituições poderiam alocar ao setor, anualmente, nos próximos anos. Não se incluem, aí, os recursos passíveis de serem captados junto a organismos bilaterais de crédito, hoje também preocupados com as questões de combate à pobreza e de proteção e recuperação do meio ambiente.

Deve-se considerar, ainda, que as condições de financiamento do BIRD e do BID são, em geral, mais convenientes que as do Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb), que, operado pela CEF e utilizando recursos do FGTS, é a única fonte interna de financiamento para o setor saneamento no Brasil, conforme resumido na Quadro 5.1. Por esta razão, a demanda por financiamento externos deve crescer no país, apresentando como maior restrição a necessidade de formação de contrapartida de pelo menos 50% do valor do projeto. Note-se que nada impede, do ponto de vista das exigências dos organismos de financiamento, que esta contrapartida também seja financiada, pelo Pronurb, por exemplo, por menos do comprometimento da capacidade de financiamento do mutuário dos empréstimos.

As instituições brasileiras contratantes de empréstimos externos têm tido, com freqüência, grande dificuldade no cumprimento de suas obrigações, definidas nos contratos de financiamento. Isto tem se dado por diferentes razões, mas especialmente pela dificuldade de formação de contrapartida, pela falta de equipes técnicas capacitadas para a elaboração de projetos, pela inoperância das máquinas administrativas, e, em alguns casos, pela falta de empenho político para a execução de projetos complexos. É claro que estes fatos, além de entravar o desen-

Tabela 5.3

Brasil - Empréstimos externos para aplicação em saneamento - 1970/94

Período	Valor médio anual do empréstimo (US\$ milhões)				Média anual de contratos
	Fontes				
	BIRD	BID	Bilaterais	Total	
1970/94	87,8	86,2	11,0	185,0	1,4
1970/74	14,0	7,9		21,9	1,0
1975/79	38,5			38,5	0,6
1980/84	150,3		4,1	184,2	1,4
1985/89	54,3	68,1	1,3	123,7	1,4
1990/94	182,2	325,3	49,3	556,8	2,6

Fontes: SEAIN/Seplan-PR, BIRD, BID, Gov. Estado RJ, Aliança Pesq. Des. Ltda.

Quadro 5.1

Pronurb - Condições usuais de financiamento para saneamento

Condições	Pronurb	BID	BIRD
Prazo de amortização	25 anos	25 anos (3)	15 anos
Carência	3,5 anos	5 anos	5 anos
Período de amortização	mensal	semestral	semestral
Contrapartida financeira	5% a 30%(1)	50%	50%
Fonte da contrapartida	Gov. Estado Pref. Munic. Cia. saneam. Serv. saneam.	União Gov. Estado Pref. Munic.	União Gov. Estado Pref. Munic.
Plano de reajustamento	Varição TR	Varição dólar	Varição dólar
Taxa anual de juros	6% ou 12%(2)	4% (4)	7% (6)
Taxa de administração		(5)	(5)
Taxa de risco de crédito	1,0%		
Taxa de compromisso		0,5%	0,25%

Fontes: MAS/CEF, SEAIN (1) RO, AC, AM, RR, AP, PA, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, ES, MS, MT, GO, TO: 5% a 25%, MG, RJ, SP, PR, SC, RS, DF: 10% a 30%. (2) RO, AC, AM, RR, AP, PA, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, ES, MS, MT, GO, TO: 6,0%, MG, RJ, SP, PR, SC, RS, DF: 12%. (3) Para projetos de natureza social: 20 anos. (4) Para projetos de natureza social: 3%. (5) Usualmente cobrada pelo repassador dos recursos, da ordem de 1% a 2% (6) Valor atual, já que a taxa é definida, a cada trimestre, em função da taxa média de captação de recursos

volvimento do projeto contratado, traz como consequência dificuldades para a aprovação de novos financiamentos.

Outro fator que comprometeu a contratação de novos empréstimos por parte das empresas de saneamento foi a questão do endividamento, superada, pelo menos formalmente, através do refinanciamento destas dívidas pela União.

Como se sabe, com o objetivo de equacionar o pagamento do passivo dos estados e municípios e de suas autarquias, fundações e empresas, a Lei nº. 8.727, de 5 de novembro de 1993, previu o refinanciamento, pela União, dos saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive parcelas vencidas, decorrentes de operações de crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991 por aqueles governos subnacionais.

De acordo com dados do Banco do Brasil³⁹, o total da dívida refinanciada dos estados atingiu US\$ 20,7 bilhões, sendo US\$ 2,3 milhões referentes às companhias de saneamento - dívidas oriundas, basicamente, de contratos com a CEF. Os maiores devedores são a Sabesp, com mais de 50% do total (US\$ 1286,1 milhões), seguida da Cedae (US\$ 468,9 milhões), Corsan (US\$ 162,8 milhões), Copasa (US\$ 163,6 milhões), Sanepar (US\$ 152,4 milhões) e Cagece (do Ceará, US\$ 32,6 milhões).

A implementação dos contratos de refinanciamento obedeceu a uma complexa engenharia de interveniência financeira. Os contratos refinanciados são consolidados, sendo os governos estaduais e municipais os devedores, dando como garantia suas receitas próprias e as de transfe-

³⁹ Posição das Contratações, *Relatório-Listagem de Dados do Programa de Saneamento do Setor Público*, de 08/04/94, Banco do Brasil, DEFUP/PRGES/SEROD - II, Brasília.

rência constitucional, o Tesouro Nacional, o credor e o Banco do Brasil - o agente financeiro, a quem compete efetuar o rateio dos retornos aos credores originais, baseados na ponderação dos débitos. De acordo com informações da Secretaria do Tesouro Nacional, todos os estados (exceto o Distrito Federal) e 100 prefeituras já formalizaram os contratos de reescalonamento das dívidas com o governo federal.

As empresas de saneamento que apresentavam maior débito, mas tinham condições de auto-sustentação, refinanciaram diretamente suas dívidas, com a garantia dos respectivos estados; as demais tiveram seus débitos incluídos na dívida refinanciada do governo estadual.

A despeito do sucesso da renegociação das dívidas de estados e municípios, ainda não foi possível, nos dez meses seguintes à aprovação da lei, constatar se os seus resultados atendem mais a propósitos de política fiscal de curto prazo do governo federal (receber pouco em prazo dilatado é melhor do que nada receber) ou a propósitos de recuperação da capacidade de crédito dos devedores. Dado o tamanho da dívida dos governos subnacionais, na ausência de cálculos precisos, pode-se admitir que as parcelas de amortização e encargos recalculadas poderão não deixar margem financeira suficiente para um endividamento adicional condizente com as necessidades de investimento do setor de saneamento.

De qualquer forma, mesmo que as finanças das companhias sejam saneadas ou os governos dos estados não lhes cobrem sua parte nas dívidas renegociadas, a contratação de novos empréstimos internos está restringida aos limites impostos pelo governo federal ao crescimento da dívida do setor público. Entretanto, se os empréstimos externos não estiverem sujeitos a esta limitação, existe a possibilidade de captação de recursos de organismos internacionais, respeitada a legislação federal sobre capacidade de endividamento dos estados e municípios e

verificado o desempenho econômico-financeiro das empresas.

Há, portanto, espaço para a contratação de novos empréstimos externos, embora o seu aproveitamento dependa das políticas definidas em cada estado sobre o retorno dos débitos ou a restrições a gastos e a contrapartidas orçamentárias para projetos das companhias.

Ademais, resta verificar se a assunção das dívidas das companhias de saneamento pelos governos estaduais implica, de um lado, folga suficiente para que elas contraiam novos empréstimos de vulto em correspondência com os respectivos desempenhos econômico-financeiros. De outro lado, cabe verificar também se os Tesouros Estaduais estarão impondo restrições de gastos e transferências intragovernamentais às companhias com dívidas assumidas, que também terão efeito restritivo sobre as possibilidades de captação de recursos de empréstimo.

6. PROPOSTA DE UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO DO SETOR

6.1. Introdução

A definição de um novo modelo financeiro para o setor saneamento assenta-se em duas premissas iniciais. Primeiro, a de que importantes questões para a configuração definitiva desse modelo ainda dependem da amplitude e da profundidade da revisão constitucional em andamento. Segundo, a de que a consolidação do programa de estabilização econômica impõe, por um prazo ainda definido, fortes restrições à plena adoção de recomendações coerentes com o espírito do reordenamento institucional que está sendo contemplado.

O reconhecimento dos condicionamentos decorrentes da atual conjuntura conduz à necessidade de se estabelecer, de imediato, uma etapa de transição, cuja duração depende dos prazos necessários para a aprovação das mudanças constitucionais e o alcance dos objetivos da estabilização monetária. Entretanto, com o apoio das novas regras a serem adotadas para a gestão dos recursos a serem mobilizados nessa etapa, devem ser criadas condições mais favoráveis para a modernização do setor.

No âmbito das restrições decorrentes das preocupações com o sucesso do Plano Real, a questão fiscal assume uma posição de relevo. Não é segredo para nenhum analista dessa área que a melhoria das contas orçamentárias obtidas em 1994 é precária, e que as perspectivas para 1995 são incertas. Boa parte do ajuste recente deveu-se a um forte represamento do gasto, particularmente severo na área da saúde pública, que colocará à prova a capacidade do presidente da República re-

sistir às pressões para ampliação do dispêndio. Do outro lado, os expressivos ganhos na arrecadação tributária federal alcançados no primeiro semestre de 1994 deveram-se mais ao novo tributo criado - o IPMF -, e à recuperação das contribuições sociais (Cofins e PIS), decorrente da redução do litígio nessa área. Daqui para a frente, o comportamento da receita, mantida a estrutura tributária vigente, dependerá do crescimento da economia (que deverá manter-se em níveis modestos no próximo ano, para não comprometer o Plano Real) e do combate à sonegação (que nas condições vigentes não deverá produzir resultados significativos).

A restrição orçamentária acirra a competição por recursos fiscais e impõe ao governo a necessidade de estabelecer regras relativas a setores e programas que devem ser prioritariamente atendidos. Nesse contexto, saúde e educação têm precedência em relação a outros programas, em função da natureza do serviço, das garantias constitucionais e da tradição brasileira de gratuidade desses serviços. Assim, em que pese o interesse social das ações a cargo do setor saneamento, há que se ampliar, em curto prazo, as opções internas ao próprio setor no conjunto dos instrumentos necessários ao atendimento de suas exigências de financiamento.

É importante notar, no entanto, que as possibilidades de autofinanciamento do setor estão hoje obstadas pelas limitações ao endividamento do setor público, inclusive as empresas estatais, e pela inexistência de uma norma federal que regule a concessão desses serviços a agentes privados. Regras baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, inspiradas na metodologia adotada para o cálculo do déficit público, suspenderam, na prática, o exercício por estados, municípios e empresas concessionárias de serviços públicos da opção de recorrerem ao sis-

tema bancário ou colocarem títulos no mercado para financiarem seus programas de investimento (neste último caso, novas emissões estão vedadas até o final do século por dispositivo constitucional). O afrouxamento dos limites à concessão de crédito ao setor público, quando as operações estiverem claramente associadas a investimentos prioritários, como é o caso do saneamento, e a aprovação de uma nova lei de concessões, são providências indispensáveis para a superação das restrições financeiras enfrentadas pelo setor.

A reforma constitucional e a estabilização da economia criarão um ambiente mais favorável à consolidação do novo modelo de financiamento que será apresentado. Numa economia estabilizada, já não será tão fácil transferir para o consumidor, via aumento de preços ou tarifas, as ineficiências geradas por custos inchados e desnecessários, o que irá se constituir em um importante fator de estímulo à redução de custos e ao combate ao desperdício. De outra parte, a reforma fiscal deverá criar condições para a sustentação de níveis de carga tributária compatíveis com as responsabilidades do Estado e o reequilíbrio na repartição espacial dos recursos públicos, abrindo novas perspectivas para a ampliação dos investimentos e o alcance dos objetivos de universalização do atendimento das demandas por serviços de saneamento.

6.2. Autonomia tarifária e autofinanciamento

A autonomia do poder concedente para fixar as tarifas a serem cobradas pelos prestadores de serviços é uma peça fundamental do novo modelo de financiamento do setor. Com ela, pretende-se ampliar a capacidade de auto-financiamento do setor, limitar a interferência política no cálculo tarifário e tornar transparentes as relações das em-

presas com o poder público municipal e estadual. No exercício dessa autonomia, o poder concedente deve observar o prescrito na regulação das atividades do setor e subordinar-se a princípios gerais de política tarifária, consagrados em lei nacional, cujos fundamentos básicos são atribuir às tarifas o duplo papel de assegurar a cobertura dos custos operacionais e atender às exigências de remuneração do capital investido.

Embora a autonomia tarifária possa ser ratificada em lei, a integral aplicação dos princípios a que ela deve se submeter não está garantida de antemão. Três principais situações podem afetar o cumprimento da norma proposta:

- o interesse político do prefeito (ou governador, conforme o caso) de praticar uma tarifa mais reduzida para agradar seus eleitores, lançando mão de recursos orçamentários para cobrir o déficit⁴⁰;
- o baixo nível sócio-econômico da população, que não teria condições de pagar a tarifa necessária para preencher os requisitos pretendidos;
- a ineficiência dos prestadores de serviços, que multiplica a tarifa necessária para cobrir os custos daí decorrentes.

Na prática, as situações apontadas misturam-se de forma a tornar difícil a identificação precisa do fator dominante. Assim, inexistem garantias concretas de que a autonomia tarifária promoverá o efeito desejado. Como em quase todo o Brasil o argumento da incapacidade financeira do usuário pode ser esgrimido para esconder ineficiências e interesses eleitoreiros, é importante instituir, em complementação à

autonomia tarifária, outras normas capazes de evitar a adoção de práticas incompatíveis com os objetivos de modernização do setor.

Uma primeira recomendação a respeito consiste em incluir na lei orçamentária nacional a obrigação de uma clara especificação, no orçamento público (do município ou do estado), da verba correspondente ao subsídio tarifário praticado pela entidade prestadora do serviço, de modo a dar transparência a essa prática e submetê-la à aprovação do legislativo local. Mas isso não resolve o problema da identificação da causa do subsídio⁴¹. Apenas no caso da legítima necessidade social é que caberia pleitear recursos fiscais para cobrir o déficit financeiro do setor, mas não é comum identificar as situações em que essa condição prevalece.

A questão daí decorrente é sobre a possibilidade de a legislação tarifária nacional ir além da definição dos princípios gerais a serem obedecidos nessa área, para incluir, também, salvaguardas efetivas contra o uso indevido da autonomia.

A análise dessa questão deve partir do reconhecimento de que se o problema esgota-se no limite da jurisdição do próprio poder concedente, não há porque pensar em interferir em decisões que afetam apenas a comunidade envolvida. Isto é, se o prefeito abusar das prerrogativas de decidir entre tarifas e tributos ou não tomar providências para aliviar o custo tarifário com medidas de racionalização administrativa, cabe à população local, com a ajuda do Poder Legislativo, zelar pela defesa de seus próprios interesses.

⁴⁰ Em contextos de alta inflação, o não ajustamento das tarifas em anos de eleição é uma prática conhecida, mesmo porque a solução do déficit provocado por essa decisão é transferida para o próximo governo.

⁴¹ A Lei do Orçamento Público em vigor (Lei nº 4320/64) precisa ser revista e atualizada.

O problema assume outra característica quando a decisão de não aplicar uma tarifa realista é acompanhada da tentativa de transferir para terceiros (para fora da jurisdição do poder concedente) o ônus daí decorrente. Esse seria o caso, por exemplo, de pleitos de ajuda financeira, encaminhados ao estado ou à União, para realizar investimentos ou sustentar subsídios que poderiam ter sido financiados internamente se a tarifa tivesse sido corretamente aplicada. A proibição de concessão de assistência financeira nesses casos precisa, pois, ser instituída.

Para tanto, o acompanhamento em nível nacional das práticas tarifárias em todo o país precisa ser feito com rigor. A autonomia do poder concedente para fixar a tarifa não o exime de prestar informações sobre a estrutura tributária aplicada para fins de análise e acompanhamento. Tal informação servirá de base para julgar os pleitos de assistência financeira encaminhados ao governo federal, ficando estabelecido que o não fornecimento de informações (ou a incorreção delas), bem como a constatação de não obediência aos princípios estabelecidos na lei de tarifas, implicará rejeição *in limine* dos pleitos formulados. Para atender o cerco, deve ser estimulada a adoção, pelas legislações estaduais, de exigências semelhantes para o caso de solicitações de ajuda financeira encaminhadas por seus municípios.

Uma questão importante para evitar controvérsias insolúveis a respeito da capacidade de autofinanciamento do setor pela via tarifária é a definição do consumo essencial e da tarifa mínima cobrada pela prestação do serviço. Estudos recentes sobre a questão tarifária no setor saneamento sugerem que o consumo mínimo é fixado em níveis muito elevados, contribuindo para a regressividade da estrutura tarifária. Além disso, as diferenças existentes quanto à tarifa mínima cobrada no país apontam para inúmeras dificuldades na avaliação do grau de proprie-

dade com que as normas tarifárias são aplicadas.

Se a fixação do consumo mínimo for deixada ao livre arbítrio do poder concedente, a aplicação das salvaguardas expostas anteriormente ficará comprometida, pois o estabelecimento unilateral de padrões artificialmente elevados irá comprometer a capacidade de autofinanciamento e estabelecer uma guerra em torno desses padrões (ao elevar o padrão obter-se-ia melhor credenciamento para a ajuda financeira estadual ou federal). Cabe, assim, propor que o consumo mínimo seja estabelecido na legislação nacional, com base em indicadores que reflitam as distintas realidades nacionais com respeito a requerimentos sanitários e hábitos culturais.

O estímulo ao auto-financiamento não se esgota na proposta de realismo tarifário e de autonomia do poder concedente nessa área. A rigor, a recomposição da capacidade de as entidades prestadoras de serviços financiarem suas ações com a cobrança de tarifas de seus usuários é pré-requisito para o efetivo exercício de sua autonomia gerencial e financeira. Esta, por seu turno, é indispensável para o futuro aproveitamento das potencialidades de capitalização do setor, que deverão se ampliar na medida em que a autonomia empresarial for consolidada e que a poupança institucional (fundos de pensão) busque maior segurança nas suas aplicações, ainda que em troca de menor rentabilidade.

Embora prevaleça a convicção de que as tarifas poderão ampliar sua importância na equação financeira do setor, é impensável imaginar que elas serão suficientes para dar conta do capital inicial necessário à sustentação das necessidades de investimentos e para atender aos propósitos de cobertura plena da demanda essencial⁴². Assim, dois outros componentes importantes do novo modelo de financiamento do setor saneamento são o sistema de financiamento dos investimentos e os

mecanismos de cobertura dos subsídios. As propostas a respeito são apresentadas em seguida.

6.3. O financiamento dos investimentos

A reconstrução do sistema de financiamento dos investimentos é uma tarefa urgente. Dela depende a capacidade da União desempenhar a tarefa que lhe cabe de promover a integração das ações no âmbito da infra-estrutura urbana, zelar pelo atendimento das prioridades da política nacional de saneamento, cumprir os dispositivos constitucionais de redução das disparidades regionais e contribuir para o bem-estar social. O núcleo desse sistema localiza-se na União e compõe-se de suas fontes principais:

- recursos de fundos patrimoniais destinados a linhas de crédito para investimentos em programas de saneamento;
- recursos do Orçamento Geral da União.

Submetidos a normas comuns de aplicação, esses recursos serão transferidos à responsabilidade de instituição financeira federal a ser encarregada de sua gestão, de acordo com normas e critérios

⁴² No período 1991/93, após a devolução, ao poder concedente, da autonomia para fixar as tarifas de saneamento, os recursos gerados por essa via apresentaram um incremento real da ordem de 11% (apenas nas CESSBs). Se tomarmos por base o ano de 1989, a receita tarifária de 1993 foi duas vezes maior. No entanto, o aumento recente da arrecadação foi acompanhado de queda na relação arrecadação/faturamento, que apesar da melhoria observada nos últimos três anos ainda está abaixo dos índices alcançados em 1986/87. Evidencia-se, pois, a hipótese de que existe um limite ao aumento de tarifas que se reflete no grau de inadimplência.

emanados do Conselho Nacional de Saneamento. O agente financeiro federal, responsável pela administração desses recursos, estabelecerá acordos operacionais com outros agentes financeiros - públicos (estaduais ou regionais) e privados - que formarão a periferia do sistema em questão. Os demais agentes financeiros atuarão como instituições repassadoras dos recursos administrados pela União e responsáveis pela mobilização de recursos adicionais para ampliar a capacidade de investimento no setor.

No caso de instituições financeiras estaduais ou regionais, a mobilização de recursos adicionais abrange a administração das contrapartidas a serem exigidas de estados e municípios, em função do aporte de recursos federais para investimentos nos respectivos territórios, conforme as especificidades de cada caso.

A gestão unificada das duas fontes de recursos da União para o setor tem o duplo objetivo de aliviar o custo financeiro dos investimentos e dar mais eficiência às aplicações. Ainda que a estabilização da economia permita uma futura redução dos juros cobrados pelas instituições financeiras federais (BNDES e CEF)⁴³, a remuneração dos fundos patrimoniais administrados pela União não permite flexibilizar as condições de remuneração dos empréstimos em função da natureza ou da localização dos investimentos. Assim, a reunião dos recursos orçamentários aos fundos patrimoniais formaria um só fundo, capaz de viabilizar a redução dos juros nas aplicações destinadas ao atendimento de clientelas/regiões de reduzida capacidade de pagamento.

⁴³ As taxas atualmente praticadas (TR + 6% ao ano), não são compatíveis com a natureza dos investimentos em saneamento e com a capacidade de gerar recursos pela via tarifária para pagar os empréstimos obtidos.

Outra conseqüência importante da proposta de gerenciamento unificado dos recursos federais é a maior eficiência das aplicações, derivada do abandono do clientelismo na aplicação de recursos orçamentários. O acesso a recursos federais passa a depender da apresentação de projetos de investimento que preencham os requisitos técnicos e se enquadrem nas prioridades da Política Nacional de Saneamento, para merecerem a aprovação do órgão gestor. Claro está que tal proposição não significa eliminar a interferência do Congresso nessa área, e sim alterar sua natureza. Sua participação seria fundamental na discussão e aprovação dos planos plurianuais e dos orçamentos federais, que estabeleceriam o montante de recursos atribuídos ao setor e as respectivas prioridades de gasto.

O problema da contrapartida de recursos estaduais e municipais tem que ser encarado de forma realista. Assim, não cabe propor índices incompatíveis com a diversidade de situações encontradas e estabelecer regras que não irão ser cumpridas. Qualquer definição prévia de percentuais está fadada ao insucesso, como bem o demonstraram a experiência passada do Planasa e a recente proposta do Pronurb. Propõe-se, portanto, que a questão seja tratada ao nível da apresentação pelas unidades federadas de programas setoriais de saneamento que contemplem propostas específicas a respeito, para avaliação e aprovação dos órgãos federais competentes.

A organização de um sistema nacional de financiamento, na forma sugerida, permite a adoção de alternativas distintas para a questão do ingresso de recursos externos, sem comprometimento da capacidade da União preservar uma visão abrangente dos investimentos a serem realizados e orientar a política de aplicações à luz das prioridades da política nacional de saneamento. Dispensa-se a necessidade de os re-

curso externos ingressarem na esfera federal, sancionando a prática já difundida de relacionamento direto das instituições financeiras internacionais (BIRD, BID) com os estados (e até mesmo com alguns municípios), mas preserva-se o conhecimento, no nível central, das ações empreendidas e da natureza dos recursos que estão sendo utilizados para financiá-las. A circulação das informações no âmbito do sistema financeiro do saneamento permitirá que tanto a decisão a respeito do aporte de recursos federais quanto as exigências de contrapartida levem em conta o volume de recursos e as condições negociadas diretamente com os organismos internacionais, de modo a obter um melhor equilíbrio na distribuição regional e espacial dos recursos aplicados no setor.

Na etapa de transição, os recursos do FGTS constituem a principal fonte para formação das linhas de crédito necessárias ao atendimento dos objetivos de modernização do setor. De acordo com as análises do Capítulo 4, os fatores que contribuíram para a virtual inexistência de disponibilidade do FGTS nos dois últimos anos - irresponsabilidade na aprovação de projetos em 1990/91 e permissão para saque de recursos das contas inativas -, já estão esgotando seus efeitos. Estima-se que cerca de US\$ 500 milhões podem estar disponíveis para aplicação ainda no segundo semestre de 1994, montante que poderá alcançar valores da ordem de US\$ 2,3 bilhões no próximo ano, com chances de no mínimo, sustentar-se nesses níveis a partir de então. Mantida a regra adotada pelo Conselho Curador do FGTS de destinar 30% das disponibilidades anuais para o setor saneamento, as previsões de aplicações de recursos desse fundo no setor são da ordem de US\$ 700 milhões anuais no futuro próximo⁴⁴.

Quanto a recursos orçamentários, urge estancar a sangria provocada pela pulverização das verbas destinadas ao setor nos últimos anos.

A última revisão dos dados referentes ao Balanço Geral da União apontam para um volume médio de comprometimento de recursos orçamentários em programas de saneamento da ordem de US\$ 380 milhões anuais no triênio 91-93, volume apreciável, se bem aplicado, mas de pouco ou nenhum resultado quando distribuído de forma clientelista (ver Tabela III-9). É pouco provável que tal comprometimento repita-se em 1994, dada a contenção do gasto federal promovida pelo governo. Ademais, os dados do Balanço da União referem-se a despesas contratadas, mas não necessariamente liberadas nos respectivos exercícios. Levantamento extra-oficial das liberações diárias de recursos orçamentários para os subprogramas de abastecimento d'água, esgotos e saneamento geral, obtidas no Siafi e convertidas ao dólar do dia, indica um volume médio de gastos efetivos, no triênio 1991/93, de US\$ 192 milhões - a metade da média calculada com base nos balanços (Tabela III-10). No entanto, ainda que reduzidos à metade, os recursos orçamentários corresponderiam a cerca de 20% das previsões de disponibilidade do FGTS, permitindo, através da gestão conjunta das duas fontes, a adoção de critérios mais flexíveis, com respeito a taxas de juros e prazos de carên-

⁴⁴ Esses números ainda carecem de um escrutínio mais rigoroso, pois baseiam-se em expectativas de arrecadação bruta do FGTS de US\$ 6 bilhões (20% acima da realizada no biênio 92/93) e em um retorno de aplicações anteriores da ordem de US\$ 1 bilhão, que poderá ser afetado pela renegociação da dívida de estados e municípios com o Tesouro Nacional e pelo eventual atraso de repasse dos pagamentos feitos ao Tesouro ao FGTS em face das necessidades de administração do déficit público.

⁴⁵ Tomando por base a variação do IGP-DI, o saldo das contas teria sido reduzido em cerca de 400% no período 1967-93, em decorrência de subestimativa dos índices oficiais de correção monetária. De outra parte, o retorno do saldo aplicado, que deveria gerar recursos da ordem de US\$ 2,5 bilhões, alcança apenas cerca de 40% desse montante, conforme as previsões do orçamento do FGTS para 1994.

cia, para o atendimento em bases mais realistas das demandas por investimento das regiões e unidades federadas menos desenvolvidas.

O estabelecimento de condições realistas para o crédito concedido a estados e municípios, propiciado pela administração integrada de recursos dos fundos patrimoniais e de fontes orçamentárias, é fundamental para a estabilidade do novo modelo de financiamento do setor. No passado, a exigência de condições descoladas de uma avaliação criteriosa da real capacidade de pagamento do mutuário, sustentou uma prática irresponsável de ambos, credores e tomadores, com prejuízos para o patrimônio dos fundos e a credibilidade do sistema. Além disso, a defasagem dos índices oficiais de correção monetária em relação à inflação real reduziu a capacidade de investimento do saldo das contas vinculadas ao sistema, ao longo do período 1967-1993, em montante significativo ⁴⁵.

É indispensável, portanto, que os recursos do Orçamento da União atribuídos ao setor sejam transferidos à responsabilidade do órgão central do respectivo sistema de financiamento e submetidos a uma gestão financeira integrada. Para tanto, a proposta consiste em inserir na legislação orçamentária nacional (uma nova lei que venha a substituir a de nº 4320, de 1964) dispositivos que proíbam a pulverização do gasto (a verba deve ser consignada apenas no seu montante global), que estabeleçam a obrigatoriedade do repasse ao agente financeiro central do sistema e que estipulem garantias de continuidade quanto a disponibilidades futuras (definir, nos planos e orçamentos plurianuais, as dotações previstas para cada período).

Os recursos ordinários do Orçamento Federal a serem destinados ao setor na forma acima sugerida deverão ser reforçados por recursos atribuídos ao PIN/Proterra⁴⁶. A memória das justificativas e dos obje-

vos da criação desses programas apagou-se por completo, passando eles a desempenhar, hoje, a única função de transformar parcela dos incentivos fiscais em recursos administrados pelo Tesouro Nacional. Se tais recursos estivessem sendo bem administrados, a situação vigente ainda poderia ter justificativa. Esse não é o caso, todavia. Da mesma forma que as aplicações em saneamento, o PIN/Proterra é pulverizado através de convênios de duvidosa utilidade e de garantida ineficácia (a única diferença é que, em função da origem dos recursos, destinam-se exclusivamente à Amazônia e ao Nordeste).

A transformação do PIN-Proterra em um programa de investimento na infra-estrutura urbana do Norte/Nordeste (e parte do Centro-Oeste abrangida pela Amazônia Legal) é outra proposta importante para o setor. A administração desse programa também seria cometida ao agente financeiro federal que irá compor o núcleo central do sistema financeiro proposto, passando a integrar, junto com as demais fontes apontadas, as linhas de crédito prioritárias para os objetivos do projeto de modernização do setor.

A união do PIN/Proterra⁴⁷ aos recursos ordinários do OGU e às disponibilidades do FGTS aumentaria o espaço para a concessão de condições favorecidas para o acesso das regiões menos desenvolvidas aos recursos administrados pela União, dada a vinculação regional dos recursos desses programas, contribuindo para o realismo

46 Programa de Integração Nacional (PIN) e Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra) Os recursos atribuídos a esses programas provêm da retenção de 40% dos incentivos fiscais do IRPJ ao Norte/Nordeste.

47 Uma das finalidades do Proterra é melhorar as condições de emprego de mão-de-obra, o que justifica a utilização de recursos desse programa em investimentos no setor saneamento.

necessário nas novas relações financeiras intergovernamentais. De acordo com dados da Receita Federal, o PIN/Proterra reuniu recursos equivalentes a US\$ 251 milhões em 1993, divididos em partes mais ou menos iguais entre o Nordeste e a Amazônia Legal. Para 1994, espera-se uma queda nos recursos atribuídos a esses programas, em função do decréscimo já verificado (21% até julho) na arrecadação do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

Outra providência importante para aumentar as chances de atendimento das demandas de investimento das regiões mais pobres é admitir, mediante alteração constitucional e/ou da legislação pertinente, a aplicação de recursos dos fundos constitucionais para o desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste em programas de infra-estrutura urbana, em particular para financiar a parceria entre o poder público e a iniciativa privada nessa área. Cabe assinalar que o montante de recursos desses fundos, formados por 3% da receita do Imposto de Renda e do IPI, alcançou valor equivalente a cerca de US\$ 780 milhões em 1993, podendo, portanto, uma pequena parcela deles, adicionar recursos significativos para o reforço das linhas de crédito regionais (60% dos recursos desses fundos vão para o Nordeste, o restante reparte-se igualmente entre o Norte e o Centro-Oeste).

Mudanças importantes na composição dos recursos administrados pela União poderão ocorrer no futuro próximo, face as perspectivas da revisão constitucional, em particular no campo das reformas fiscal e previdenciária, e de possíveis alterações nos mecanismos de proteção ao trabalhador. Essas mudanças irão definir os contornos definitivos do novo modelo sem comprometer, todavia, a estrutura anteriormente proposta. A antecipação de possíveis alterações a respeito é importante, não só para vislumbrar conseqüências positivas ou negativas para o se-

tor, como também para tomar providências que possam contribuir para a consolidação do novo modelo.

Com respeito à reforma fiscal, o mais provável é que a busca de um novo equilíbrio entre a repartição de recursos e de responsabilidades na federação brasileira caminhe pelo lado do gasto, e não da arrecadação. Tal atitude seria coerente com os princípios de descentralização inscritos na própria Constituição, mas não representa um problema a ser solucionado por uma tentativa de definir rigidamente os encargos na própria Carta, dadas as conhecidas disparidades inter e intra-regionais. Admitindo-se que a redefinição constitucional das atribuições de cada entidade federada é inviável, a descentralização do gasto deverá ser forçada pelas circunstâncias, a partir da premissa inicial de que será muito difícil (quase impossível) reverter a descentralização fiscal aprovada em 1988. Na verdade, a descentralização do gasto já está ocorrendo de forma acentuada, em várias áreas da atuação governamental, inclusive no saneamento. Dados recentes mostram que somente os estados de São Paulo e Rio de Janeiro e suas respectivas capitais aplicaram em saneamento, em 1993, valor próximo à média do gasto federal (recursos do Tesouro) no triênio 1991/93. Para o conjunto dos estados e municípios, estima-se um gasto em saneamento no mesmo ano (1993) mais de duas vezes maior que o montante aplicado pela União (ver Tabela 3.10 e Quadro 3.1).

Conforme tem sido insistentemente apontado por vários analistas, a União defendeu-se, no passado recente, das perdas fiscais decretadas pela Constituinte, aumentando o recurso para contribuições sociais (que não entram no cômputo das transferências intergovernamentais), ampliando em escala indesejável as distorções do sistema tributário brasileiro. Essas contribuições são, hoje, um dos alvos prin-

cipais de qualquer proposta séria de reforma do sistema tributário brasileiro, mas sua extinção ou transformação esbarra na necessidade de se redefinirem recursos e responsabilidades nas áreas da saúde, da assistência social e da proteção ao desemprego.

Nos dois primeiros casos - saúde e assistência -, a assunção por estados e municípios de parcela majoritária ou da totalidade das necessidades de financiamento (o gasto municipal nesses programas já vem crescendo, embora em escala ainda limitada e não abrangente) implicará maiores dificuldades à aplicação, em larga escala, de recursos orçamentários das unidades federadas no setor (para investimentos ou subsídios), tendo em vista a natural prioridade dos programas de saúde nas decisões de alocação das disponibilidades fiscais. No tocante à proteção ao desemprego, a própria Constituição determinou a utilização do PIS/Pasep como fonte provisória de financiamento do programa de seguro desemprego (ADCT), devendo o assunto ser retomado na revisão constitucional.

Outro foco de intensa disputa é a questão dos encargos sociais que oneram a folha de salários das empresas e empurram o trabalhador para a informalidade. Ainda que a reforma previdenciária limite o alcance da proteção estatal e extinga inúmeros privilégios, as exigências de financiamento da previdência oficial não irão permitir uma desoneração da folha de salários na escala pretendida pelo setor produtivo para obter condições compatíveis com as praticadas internacionalmente. Nessas condições, a sobrevivência do FGTS está ameaçada, ainda mais levando-se em conta que o Fundo, praticamente, deixou de desempenhar a contento a função para qual foi criado⁴⁸.

Propostas em discussão no próprio Conselho Curador do FGTS prenunciam o debate que poderá conduzir a uma alternativa mais

coerente com as exigências do momento. Como o Fundo já não oferece proteção adequada à dispensa imotivada do trabalho para a grande maioria dos trabalhadores de baixa renda, a minoria volta-se mais para a busca de alternativas capazes de evitar a perda do próprio patrimônio do que para a análise de soluções alternativas para o problema que o FGTS propôs-se a equacionar.

O caminho natural para repor a questão da proteção ao desemprego sob nova perspectiva é a criação de um programa ampliado de seguro desemprego, em substituição à proteção parcial e limitada atualmente oferecida pelo PIS/Pasep e pelo FGTS. Nessa hipótese, um novo fundo patrimonial constituído pela fusão dos dois sistemas poderia reunir maiores recursos para o financiamento de investimentos na infra-estrutura urbana, com menores encargos contributivos para produtores e consumidores e melhores níveis de proteção financeira ao trabalhador desempregado.

Assim, as perspectivas da revisão constitucional apontam para algumas alterações importantes, que irão influenciar a consolidação do novo modelo financeiro para o setor. Essas alterações sinalizam na direção:

- de maior restrição ao aporte de recursos fiscais, tanto ao nível da União, quanto no caso de estados e municípios;

⁴⁸ Mais da metade dos 600 mil saques mensais nas contas do FGTS por motivo de demissão refere-se a trabalhadores de salário inferior ao mínimo oficial, que recebem pelo saque, em média, 80% do salário mínimo. O segundo grupo relevante, o dos trabalhadores que ganham entre um e cinco salários mínimos mensais, é o responsável por mais de 40% dos saques por dispensa imotivada e recebem 4,5 salários mínimos como indenização. Todos eles, portanto, recebem do FGTS menos do que é oferecido pelo programa de seguro desemprego, que garante, em média, 1,5 salário mínimo por quatro meses (seis salários, no total).

- da possível revitalização dos fundos patrimoniais e das linhas de crédito federal para programas de saneamento;
- da necessidade de repensar os mecanismos financeiros capazes de sustentar o subsídio requerido para a universalização do atendimento do consumo essencial.

6.4. A demanda essencial e os subsídios

Enquanto o subsídio ao investimento, conforme proposto, pode ser assegurado através da gestão unificada dos recursos de fundos patrimoniais e de fontes orçamentárias da União, o subsídio ao consumo social é mais complexo, tanto do ponto de vista das fontes de financiamento quanto da gestão operacional. Em tese, o subsídio ao consumo poderia ser embutido na própria estrutura tarifária (subsídio cruzado) e, quando necessário, financiado complementarmente pelo orçamento municipal ou estadual, conforme o caso.

No cenário antevisto, todavia, há limitações que precisam ser apontadas. Em primeiro lugar, a flexibilização institucional que orienta as atividades do programa de modernização do setor irá reduzir as possibilidades de aplicação de subsídios cruzados no espaço de atuação das entidades prestadoras de serviços. Em segundo, o impacto da descentralização do gasto público e as desigualdades espaciais na repartição dos recursos orçamentários de estados e municípios reduzirão as possibilidades para sustentação desses subsídios com recursos fiscais.

Em relação aos subsídios cruzados, a experiência do setor não mostra resultados muito favoráveis quanto ao seu alcance. A estadualização do sistema, promovida pelo Planasa, enfatizava o subsídio cruza-

do como uma das justificativas para a ampliação da escala do atendimento e da área de atuação das empresas prestadoras de serviços, mas os efeitos sociais dessa proposta não foram significativos. Mesmo nos estados mais desenvolvidos e com melhor distribuição de renda, as dificuldades de ampliação do atendimento em áreas carentes foram significativas. Assim, na perspectiva de reordenamento espacial da prestação de serviços de saneamento, as limitações ao subsídio cruzado na escala local ou microrregional deverão se tornar ainda mais severas.

A alternativa consiste em desenhar um mecanismo de subsídios cruzados em escala nacional, que prevê a cobrança de um adicional sobre a tarifa de saneamento, incidente sobre consumos elevados, para constituir um fundo nacional, cuja atribuição exclusiva seria garantir o atendimento da demanda essencial em todo o país. A alíquota desse adicional seria estabelecida na lei nacional de tarifas e a receita correspondente seria obrigatoriamente recolhida pelas entidades prestadoras de serviços ao agente financeiro federal, que seria encarregado da administração desse fundo, na forma a ser descrita adiante.

Em tese, os recursos desse fundo deveriam ser gerenciados em sintonia com as possibilidades de alocação de recursos orçamentários com a mesma finalidade. Nesse caso, as disparidades espaciais nas disponibilidades de recursos fiscais por habitante, decorrentes dos critérios aplicados no rateio dos fundos constitucionais de transferência de receitas da União para estados e municípios, condicionariam o rateio de recursos desse fundo. Regra geral, municípios menos populosos apresentam uma situação mais favorável do ponto de vista fiscal (receitas *per capita* muito maiores que as de municípios de grande população), mas têm menor possibilidade de gerar recursos pela via tarifária. O oposto verifica-se no caso dos municípios maiores e mais

densamente povoados: maior possibilidade de cobrança de tarifas e menor disponibilidade de recursos orçamentários.

Na hipótese aventada, as disparidades seriam consideradas ao se estabelecerem os critérios para a destinação dos recursos do fundo nacional para cobertura do subsídio ao consumo essencial. Uma alternativa seria estabelecer uma fórmula de rateio dos recursos do fundo que estipulasse uma relação inversa com a receita orçamentária *per capita* municipal. Neste caso, o orçamento anual do fundo estabeleceria o quinhão atribuído a cada município, com base em duas variáveis principais: receita orçamentária *per capita* (inversamente) e número de famílias que vivem abaixo da linha de pobreza (diretamente). A cota de cada um definiria, então, o valor do subsídio familiar, dado o montante dos recursos disponíveis (receita do adicional tarifário).

Embora decorrente da preocupação de contornar as dificuldades oriundas da desigual repartição das receitas públicas no território brasileiro, a sugestão acima não é factível. Ela implicaria subsídios diferenciados ao nível de cada município (na parcela do subsídio sustentada por recursos do adicional tarifário), o que não só é politicamente inviável como administrativamente complexo. Claro que tal proposta pretendia forçar os municípios com maiores disponibilidades financeiras a efetuar as complementações necessárias para reduzir a diferença do subsídio concedido às famílias de baixa renda, mas ela certamente causaria mais conflitos do que soluções.

Mais simples é optar por uma solução direta e predeterminada. O subsídio deve ser concedido diretamente às famílias dele necessitadas, e não ao poder público municipal ou ao concessionário do serviço. Seu valor deve ser fixado a nível nacional, em função do objetivo de viabilizar o acesso daqueles que não podem pagar integralmente a tarifa exigida

para cobrir o custo de fornecimento dos serviços básicos de saneamento, na escala requerida para a satisfação da demanda essencial.

Há duas maneiras de fazer com que o subsídio alcance diretamente o consumidor: pela entrega de cupons ou pela dedução, na conta, da parcela correspondente. Em ambos os casos, para evitar o complicado problema de aferição de renda e de controle da veracidade das informações fornecidas, propõe-se que a clientela elegível seja identificada com base na característica do domicílio, de acordo com os registros constantes dos cadastros municipais e das próprias empresas prestadoras de serviços.

A opção pelos cupons levanta, sempre, as acusações de clientelismo, de desvirtuamento de suas finalidades (mercado paralelo) e de dificuldades operacionais, que sempre se traduzem em altos custos de administração. A alternativa de dedução do valor do subsídio na conta do usuário parece, portanto, a opção mais satisfatória. Nesse caso, a família beneficiada pagaria apenas a diferença entre o total da conta e o valor do subsídio, e o prestador do serviço receberia diretamente do agente financeiro encarregado da administração do fundo correspondente (o Banco do Brasil?) o montante relativo ao total do subsídio concedido às famílias beneficiadas na sua área de atuação.

Cabe assinalar que o fundo nacional aqui proposto não deve garantir o atendimento integral do objetivo de universalização do atendimento da demanda essencial. Ele contribuirá, no entanto, para identificar o tamanho da clientela e para aliviar as pressões sobre os orçamentos de estados e municípios. A cobertura, ou não, de possíveis diferenças entre o subsídio concedido com base nesse fundo e o valor necessário para estender a prestação dos serviços a todas as famílias que dele necessitam é uma decisão da esfera local. Ocorrendo necessidade de

governadores e prefeitos aportarem recursos complementares, restará ao cidadão prejudicado por uma possível omissão o direito de punir com o voto o não atendimento de suas necessidades básicas.

6.5. Operacionalização do modelo

6.5.1. A gestão do crédito

De fundamental importância para o funcionamento do novo modelo de financiamento é a definição de normas precisas para o apoio da União a programas e projetos submetidos por municípios, estados ou entidades prestadoras de serviços. Também importante é a instituição de mecanismos eficazes de acompanhamento e controle, de modo a garantir o fiel cumprimento das cláusulas pactuadas ou a aplicação de sanções devidas na hipótese de descumprimento.

A regra maior é a de que todo e qualquer repasse de recursos deve ser precedido da apresentação de projetos e de sua aprovação pelos órgãos competentes. As prioridades de aplicação, bem como os critérios que irão presidir a análise, pelo gestor financeiro, dos pleitos submetidos pelos interessados, serão expedidas pelo Conselho Nacional de Saneamento. Ao agente financeiro federal encarregado da coordenação executiva do sistema nacional de financiamento do setor saneamento caberá zelar pela aplicação das normas referentes às operações realizadas diretamente por ele ou a cargo das demais instituições financeiras do sistema. Caberá, também, ao órgão central do novo sistema financeiro, acompanhar e fiscalizar os programas e projetos beneficiados com a assistência financeira federal, com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas e

contribuir para a eficácia das ações promovidas. Três critérios principais deverão nortear a análise e aprovação dos pedidos de apoio financeiro a projetos de investimento e modernização do setor submetidos ao governo federal. São eles, pela ordem:

Eficiência operacional - Uma das preocupações maiores da nova política de investimentos deve ser a redução dos custos operacionais. Custos elevados, decorrentes do acúmulo de distorções que comprometem a eficiência na prestação dos serviços e reduzem a rentabilidade das empresas e sua capacidade de auto-financiamento, representam, hoje, um dos principais desafios a serem enfrentados para o atendimento dos objetivos de modernização do setor. Metas específicas para a redução de custos devem ser estipuladas como um dos requisitos fundamentais para a aprovação de projetos de investimento, e deverão estar associadas a três conjuntos de medidas: as voltadas para a redução das perdas (melhorias na rede de distribuição e nos índices de micromedição); as relacionadas à racionalização dos serviços (reorganização administrativa, política de recursos humanos, terceirização); e as que contempla opções tecnológicas de mais baixo custo e compatíveis com a natureza das demandas a serem atendidas. As metas devem constar dos pleitos encaminhados pelos prestadores de serviços aos agentes financeiros do sistema, e serão objeto de rigoroso monitoramento. Para tanto, todos os beneficiários do financiamento deverão assumir o compromisso de implantar, em prazo hábil, um adequado modelo de contabilidade de custos.

Recuperação de custos - Constitui outra preocupação relevante. Em princípio, a regra básica a ser seguida é a de que a estrutura tarifária

adotada deve ser capaz de remunerar tanto os custos de operação dos serviços quanto os investimentos realizados, exigindo-se justificativas convincentes quando um ou os dois requisitos não puderem ser atendidos. A proposta tarifária, encaminhada juntamente com o projeto de investimento, deverá ser sancionada pelo poder concedente que tiver jurisdição sobre o pretendente ao financiamento, o qual deverá assumir o compromisso de sustentar as condições negociadas. A proposta tarifária deverá ser respaldada em uma análise detalhada do perfil sócio-econômico da clientela a ser atendida e das características das demais categorias de usuários, e estar de acordo com os princípios gerais de tarifação estabelecidos pelo Conselho Nacional de Saneamento. Metas de redução dos índices de inadimplência deverão acompanhar a proposta tarifária contida nos pleitos encaminhados ao sistema nacional de financiamento dos investimentos em saneamento.

Qualidade dos serviços - A preocupação com a saúde da população e a preservação do meio ambiente eleger o problema da qualidade como o terceiro critério importante na avaliação dos pleitos de financiamento. Principalmente no caso de investimentos em esgoto, a indicação das medidas a serem tomadas para melhorar os índices de tratamento e reduzir a proporção dos efluentes canalizados para sítios inadequados deverá se constituir em um item importante na análise dos projetos que se habilitarem ao apoio financeiro federal. Indicadores específicos da qualidade de água oferecida, acompanhados de metas relacionadas à sua melhoria, também deverão ser exigidos. O monitoramento dos projetos financiados deverá dar atenção especial ao cumprimento das condições estipuladas nos contratos de financiamento a esse respeito, valendo-se, para tanto, do sistema de informações que deverá

respaldar a política de regulação do setor.

A integração das ações de saneamento básico (água e esgoto) com as demais áreas abrangidas por um conceito ampliado de saneamento (lixo, drenagem) e a função social que o setor desempenha são outros aspectos a serem considerados. O que se propõe é estipular que o atendimento aos três critérios principais mencionados seja condição para a aprovação dos pleitos, enquanto a aderência aos dois outros aspectos aqui explicitados forneceria elementos adicionais para a ordenação das demandas em função das respectivas possibilidade de atendimento. Com respeito à integração, não é conveniente estabelecer condições prévias, cabendo, apenas, recomendar que os projetos encaminhados indiquem essa condição, quando for o caso. No tocante à função social, a ampliação da cobertura dos serviços em áreas carentes contará pontos positivos.

O descumprimento pelo mutuário, sem justa causa, dos compromissos assumidos nos projetos submetidos à aprovação, será motivo suficiente para a aplicação das sanções a serem estipuladas pelo Conselho Nacional de Saneamento. Nessa hipótese, o gestor financeiro principal notificará o órgão executivo do Conselho que, após exame do caso, determinará a aplicação da penalidade correspondente ao desvio constatado, que poderá variar da suspensão de futuras liberações (até que sejam satisfeitas as exigências formuladas para correção dos desvios constatados) até o cancelamento definitivo do projeto e a posterior ação judicial.

As relações do órgão central com os demais integrantes do novo sistema financeiro também precisam ser bem definidas. Em princípio, podem se pautar pela experiência do BNDES referente à articulação com agentes financeiros públicos ou privados para o gerenciamento de

outros programas de investimentos. Nesse caso, entretanto, é importante que o agente financeiro federal exerça um papel mais atuante, com respeito ao monitoramento dos projetos, de modo a reduzir as chances de desvirtuamento, ineficiências e desperdícios.

Terão acesso aos recursos federais apenas as entidades financeiras que se credenciarem. Assim, caberá ao agente financeiro federal estabelecer as normas operacionais (de repasse dos recursos e de avaliação dos projetos) e controlar a ação dos credenciados. Podem se credenciar: bancos federais regionais; bancos oficiais estaduais; e instituições financeiras privadas. O credenciamento implica compromisso de cumprir as normas, tanto as do Conselho quanto as do agente federal, e de arcar com a avaliação dos projetos.

Os bancos regionais, que já administram os recursos dos fundos de investimento regionais constitucionais, passariam a alocar parte deles ao financiamento do saneamento e receberiam recursos do PIN e do Proterra para este fim. Poderiam, também, contratar empréstimos de instituições internacionais. Com estes recursos, financiariam diretamente projetos que as normas definam como prioritários para receber empréstimos em condições mais favoráveis ou cofinanciariam projetos submetidos a outras instituições financeiras credenciadas para participar do sistema.

Os bancos estaduais agiriam de forma semelhante, recebendo recursos dos orçamentos estaduais e contratando recursos externos, com os quais financiariam diretamente projetos com recursos de captação própria (por exemplo, parte dos recursos das cadernetas de poupança) e dos repasses federais. Evidentemente, os recursos próprios dos estados estariam sujeitos a normas estaduais que, no entanto, devem se subordinar às do Conselho Nacional e, em vista do compromisso assu-

mido para credenciamento do banco estadual, à orientação operacional do agente financeiro federal.

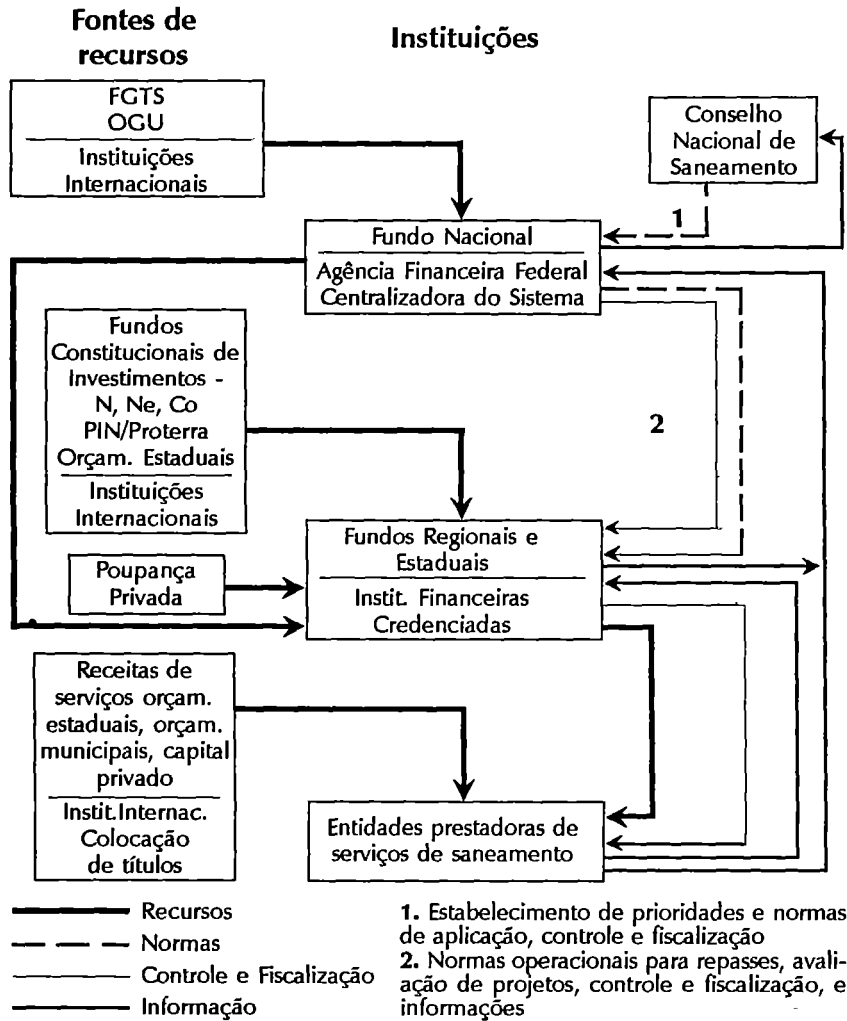
Os bancos privados poderiam usar recursos por eles captados e receber repasses dos demais componentes do sistema, atendendo às entidades prestadoras de serviços de saneamento. Estas, além de financiar os investimentos com recursos próprios (receitas dos serviços ou provenientes dos orçamentos estaduais e municipais ou da colocação de títulos no mercado), teriam, assim, ao seu dispor, um sistema de financiamento flexível, podendo decidir qual o melhor mix de recursos para o caso específico.

Dentro de limites a serem estipulados (fixados em função do valor e da importância do empreendimento), a rede de instituições financeiras integrada ao novo sistema teria autonomia para decidir sobre os pleitos encaminhados, ficando sujeita, entretanto, à fiscalização exercida pelo órgão central. Projetos de grande porte ou de maior interesse nacional deveriam, no entanto, ser sancionados pelo agente financeiro federal.

Evidentemente, as normas que regem a utilização dos recursos dos fundos e dos sistemas de informação e controle são essenciais para o sucesso do sistema de financiamento. A ótica social deve ser privilegiada no racionamento dos recursos, e é preciso evitar rigidez excessiva na vinculação, para que os recursos não fiquem parados em uma linha de crédito por falta de projetos e faltem nas outras. A figura a seguir apresentada contempla uma representação do sistema proposto.

De nada adianta, no entanto, recompor linhas de crédito para o setor se não forem revistas as restrições atuais à contratação de empréstimos por parte de empresas estatais concessionárias de serviços públicos, em particular as que operam no setor. Ainda que as

Sistema Nacional de Financiamento dos Investimentos no Setor Saneamento



empresas recuperem a capacidade individual de endividamento a partir de uma possível capitalização promovida pelos governos estaduais ou municipais, na esteira do processo de renegociação da dívida de estados e municípios com a União (na maior parte dos casos, a dívida das empresas foi assumida pelo Tesouro Estadual e poderia ser trocada por um aumento de capital), as normas existentes, que impõem um limite global ao endividamento estadual e municipal, não permitiriam o acesso das concessionárias estatais ao crédito federal. Como não é possível imaginar que essa restrição seja uma forma de forçar a privatização do setor, cabe flexibilizar as regras do endividamento público para que o objetivo de ampliação dos investimentos não fique comprometido. Nesse caso, o acesso ao crédito poderia ficar condicionado à adoção de medidas voltadas para a redução de custos, à eficiência operacional e ao alcance de padrões de qualidade e produtividade coerentes com a proposta de modernização do setor.

Um aspecto importante, já assinalado anteriormente, refere-se aos recursos externos, principalmente os provenientes das agências internacionais. Em obediência ao princípio da autonomia federativa, esses recursos podem ser negociados diretamente com os estados (ou municípios), mas o órgão central do novo sistema deverá ser obrigatoriamente notificado sobre a natureza, o montante, as condições e o objetivo do empréstimo concedido. Essa informação é importante para que o governo federal tenha uma visão completa e abrangente dos investimentos programados em todo o país e para que as prioridades regionais a serem definidas pelo Conselho Nacional de Saneamento levem em conta esse fato. Além disso, o órgão central do sistema poderá assumir também, em parceria com as instituições internacionais financiadoras,

o acompanhamento dos projetos beneficiados com recursos externos para fins de avaliação dos resultados desses investimentos.

6.5.2. A operacionalização dos subsídios

Há duas principais modalidades de subsídios contemplados no modelo de financiamento contido nessa proposta: o subsídio ao investimento e o subsídio ao consumo essencial. Cada caso requer um tratamento específico.

No tocante ao subsídio a investimentos, sua concessão estaria embutida no estabelecimento de condições favorecidas - de juros, carência e prazos de amortização - para projetos de interesse de regiões ou municípios menos desenvolvidos e de áreas periféricas das aglomerações urbanas de maior porte. O montante do subsídio será condicionado à participação de recursos orçamentários federais nas linhas de crédito a serem administradas pela União (vantagens adicionais poderão advir da decisão de governadores e prefeitos efetuarem uma contrapartida necessária para tanto, mas essa possibilidade não pode ser prevista antecipadamente).

De acordo com os números atualmente disponíveis, recursos ordinários do Orçamento Geral da União poderão vir a representar cerca de 20% do montante relativo aos fundos patrimoniais (FGTS). Este seria, portanto, o limite global do subsídio creditício a ser contemplado na estratégia de financiamento. Maior espaço poderia ser concedido a projetos localizados na Amazônia e no Nordeste, caso a proposta de direcionar os recursos do PIN/Proterra para a infra-estrutura urbana seja imediatamente adotada.

Em relação ao subsídio ao consumo essencial, recomenda-se atri-

buir ao Conselho Nacional de Saneamento a responsabilidade de definir o valor do subsídio familiar (com base na arrecadação do adicional tarifário e em critérios para a regionalização do valor do benefício), delimitar a clientela elegível, com base nas características do domicílio (cadastros da prefeitura/empresa), e estipular os procedimentos para o ressarcimento pelo agente financeiro (Banco do Brasil), aos prestadores de serviços, do montante relativo ao desconto efetuado nas contas das famílias beneficiadas nas respectivas áreas de atuação. Esses procedimentos poderiam ser bastante simplificados, pois os recursos estariam consignados em conta específica, conforme o que se sugeriu para o recolhimento do adicional tarifário, que daria sustentação financeira ao subsídio em questão.

6.6. Os números do modelo

A despeito das dificuldades que qualquer um enfrenta na atual conjuntura para realizar previsões confiáveis sobre o montante de recursos que poderia ser direcionado ao atendimento das necessidades do setor nos próximos anos, é possível estimar, à luz das evidências do passado recente, as possibilidades de mobilização de recursos públicos decorrentes da implementação do modelo de financiamento aqui sugerido. Alguns desses números já foram mencionados, de forma esparsa, ao longo do texto. Cabe, agora, reuni-los, de modo organizado, para fornecer uma imagem concreta do quadro financeiro do setor para os próximos anos.

No tocante a recursos federais, uma previsão modesta aponta para uma disponibilidade total da ordem de US\$ 1 bilhão/ano, em média, para o próximo triênio, com a seguinte composição:

• FCTS (30% da capacidade de investimento prevista para 1995).....	700
• Recursos ordinários do Tesouro Nacional (2/3 da média dos recursos efetivamente liberados no biênio 92/93).....	140
• PIN/Proterra (vinculação de 50% da receita média de 93/94).....	110
• Fundos regionais (vinculação de 10% da receita média de 93/94).....	80
Total:	1.030

Cabe notar que o total apontado alcança patamar superior à média das aplicações do Planasa na década de 80, e pode ser suficiente, se bem aplicado, para inaugurar um novo ciclo de expansão do setor, de modo a viabilizar o alcance de metas mínimas de ampliação da cobertura dos serviços e melhoria da qualidade do atendimento.

As possibilidade de mobilização de recursos estaduais e municipais, bem como o adequado aproveitamento das oportunidades de acesso a recursos externos, tornam o quadro financeiro muito mais atraente. Tomando por base as estimativas de aplicação de recursos orçamentários de estados e municípios em saneamento no ano de 1993⁴⁹, e levando em conta a tendência recente de ampliação do gasto estadual e

⁴⁹ Ver Quadro 3.1.

municipal em programas sociais, admite-se que o montante das aplicações em saneamento financiadas com recursos próprios de estados e municípios poderá alcançar US\$ 530 milhões (média anual) nos próximos anos, conforme a seguir indicado:

- Recursos próprios dos estados (acrécimo de 20% sobre as aplicações estimadas para 1993).....150
 - Recursos próprios dos municípios (acrécimo de 30% sobre as aplicações estimadas para 1993).....380
- Total 530

Com relação a recursos externos, as chances de ampliar a entrada de novos recursos são grandes, mas o seu integral aproveitamento depende de se encontrar uma solução satisfatória para o problema da contrapartida. Tomando por base a média dos empréstimos concedidos pelas principais agências financeiras internacionais no último triênio (91-93), assim como as contratações efetuadas no primeiro semestre de 1994, é possível supor que essa fonte de recursos poderá contribuir, numa hipótese modesta, com cerca de US\$ 600 milhões/ano para o financiamento dos investimentos em saneamento no futuro próximo, valor que poderá ser significativamente ampliado se superadas as conhecidas restrições à efetiva liberação dos recursos contratados (contrapartidas e dificuldades operacionais).

Os números apresentados indicam que há margem para prever uma capacidade global de investimento do setor, considerados apenas os recursos públicos e o crédito externo, da ordem de US\$ 2 bilhões/

ano, com os instrumentos existentes e sob hipóteses modestas de desempenho da economia brasileira nos próximos anos.

Admite-se, no cálculo acima, que parte dos recursos orçamentários próprios de estados e municípios (um quinto) seria utilizada para atender despesas de custeio, relacionadas a tarefas de planejamento, regulação e controle, e às demandas por subsídios complementares que vierem a ser exigidos para a universalização do atendimento da demanda essencial.

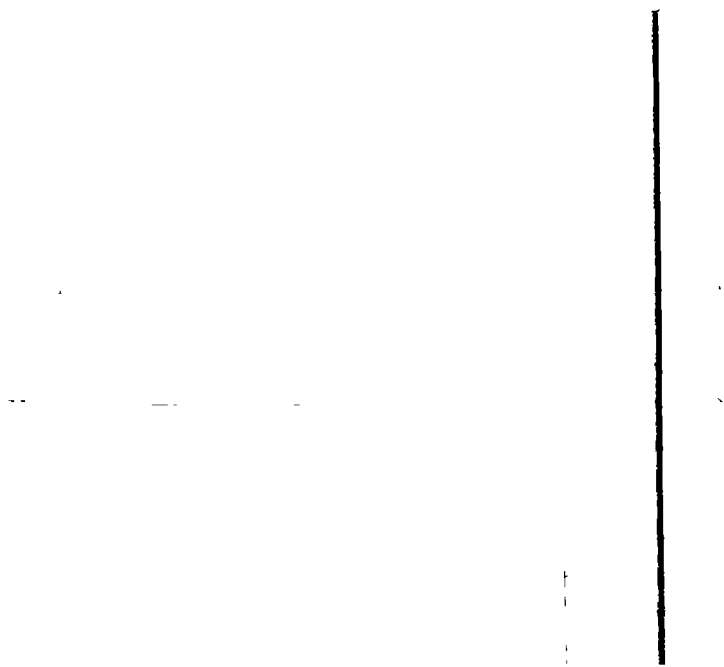
Com respeito ao subsídio para atendimento do consumo essencial, a proposta do novo modelo de financiamento do setor saneamento aqui contemplada prevê a cobrança de um adicional tarifário, incidente sobre o consumo residencial de níveis elevados, que teria por objetivo equalizar as oportunidades de acesso aos serviços básicos de saneamento em todo o território nacional. Não é possível, todavia, estimar o montante de recursos que poderia provir da cobrança desse adicional, uma vez que inexistem informações agregadas sobre a estrutura do consumo residencial de água no país (por faixa de consumo e níveis de renda) e os valores correspondentes à respectiva distribuição da receita tarifária. Neste caso, a alternativa consiste em inverter o cálculo necessário à avaliação da exequibilidade e da suficiência do mecanismo proposto.

Tomando por base estimativas recentes do IPEA e IBGE sobre o número de famílias brasileiras que poderiam ser classificadas como vivendo em condições de indigência, pode-se situar na faixa dos US\$ 216 milhões anuais o montante de recursos necessários para conceder um subsídio equivalente a US\$ 2 por família. Se considerarmos apenas o total arrecadado pelas companhias estaduais de saneamento (US\$ 2,8 bilhões em 1993) e a hipótese de que 20% dessa receita é gerada por

famílias que têm um consumo de água superior ao padrão médio do setor, um adicional de 30% sobre a conta paga por essas famílias, acompanhado de um esforço de eliminar a inadimplência (o faturamento dessas companhias, no mesmo ano, foi de US\$ 3,5 bilhões) seria suficiente para dar cobertura financeira ao subsídio mencionado⁵⁰. Cabe lembrar que o adicional em questão não deve ser a única fonte de financiamento dos subsídios, os quais deverão, quando necessário, contar com recursos orçamentários de estados e municípios.

Convém assinalar que, embora sustentados em hipóteses conservadoras, os números citados configuram um cenário favorável para o período de transição necessário ao fortalecimento institucional e financeiro do setor saneamento e sua progressiva adaptação às exigências do programa de modernização. Se as condições políticas permitirem que o modelo de financiamento proposto seja implementado, um grande passo estará dado na direção dos objetivos de eficiência na produção, eficácia no atendimento e universalização da cobertura do saneamento básico no país.

⁵⁰ A estimativa baseia-se na existência de nove milhões de famílias a serem beneficiadas e em informações sobre a receita tarifária apresentada no Capítulo 2 deste volume.





Impressão:
IGF Indústria Gráfica e Formulários Ltda.
(061) 344.3320 - Brasília - DF

114