
SÉRIE MODERNIZAÇÃO
DO SETOR SANEAMENTO

NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO PARA O SETOR SANEAMENTO

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

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

BRASÍLIA - 1995

MINISTRO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

José Serra

SECRETÁRIA DE POLÍTICA URBANA

Maria Emília Rocha Mello de Azevedo

DIRETORA DE SANEAMENTO DA SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA

Dilma Seli 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 Seli 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

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

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 distancie-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 estatuidas.

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):

$Tm = CS / VF$, ou seja,

$(Tm) \times (\text{Volume água faturável}) = \text{Custo Serviços}$; 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 propositamente 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 frequentes 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: Cabes 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 Econômica

..... 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 CESSBs 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 indebita 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 m^3), 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 CESSBs 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 uma 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 mini-

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 consequência, 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 dos 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 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 Estimulo 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 frequentes 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

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, consequência da Emenda Constitucional nº 23/83, 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. Prevvia-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.

lação 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: Balanços 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 Fabricio 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. Falta 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. Afonso, *Execução orçamentária da consolidação dos municípios*, mimeo, dez. 1992, a partir de Contas Nacionais-IBGE; Anuário do FMI-FGV; MEFP/DTN e Abrasf.

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

² Inclui 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	IVC		
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-

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.

cresceu 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

(em %)

Grupos de municípios ¹	Nº de municípios	Variação da receita per capita - 1988/91	
		Líquida ²	Impostos+Taxas ³
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.

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

² Receita líquida = receita total - operações de crédito.

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

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\$).

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.

¹ Amostra 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 grupamentos 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 nº9.

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.