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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 3.9

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

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

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

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

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

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

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

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

Consideradas as liberações de recursos dos últimos anos e adota-

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

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

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

Tabela 3.10

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

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

Fonte: SIAFI/MF

* Convertidas para US\$ pela Taxa Cambial Diária.

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

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

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

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

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

3.6. Especulações sobre uma possível reforma tributária

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

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

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

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

Quadro 3.1

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

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

Fontes: Balanços dos governos estaduais e municipais

municípios com população abaixo de 10 mil habitantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. POUPANÇA COMPULSÓRIA

4.1. Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A centralização das contas vinculadas na CEF, encerrada recente-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.1. Formação de pecúlio

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

Tabela 4.1

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

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

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

Tabela 4.2

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

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

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

Dados elaborados por Roberto Zamboni.

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

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

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

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

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

4.3.2. Proteção ao trabalhador dispensado sem justa causa

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

• Saques do FGTS por dispensa sem justa causa

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

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

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

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

• Indenização compensatória

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

• Seguro desemprego

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

tos Sociais, na Constituição de 1988.

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

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

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

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

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

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

4.4. A capacidade de financiamento do FGTS

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

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

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

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

onde:

CI = capacidade de investimentos

AB = arrecadação bruta de contribuições

S = saques

AE = arrecadação de empréstimos

GA = gastos com administração e operação do sistema

FL = alocação no fundo de liquidez

Tabela 4.3

FGTS - Capacidade de investimentos - 1994

(Em US\$ milhões)

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

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

Hipóteses

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

(2) Tendência dos últimos três anos.

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 4.4

FGTS - Evolução da arrecadação bruta - 1979/93

(Em US\$ milhões de 1993)

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

Fonte: CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993

(1) Média anual

Tabela 4.5

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

(Em US\$ milhões de 1993)

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

Fonte: CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993

(1) Média anual

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

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

Tabela 4.6

FGTS - Composição de saques - 1975/93

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

Fonte: CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993

(1) Média anual

Tabela 4.7

FGTS - Evolução da arrecadação líquida - 1975/93

(Em US\$ milhões de 1993)

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

Fonte: CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993

(1) Média anual

Tabela 4.8

FGTS - Evolução da arrecadação de empréstimos - 1975/93

(Em US\$ milhões de 1993)

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

Fontes:

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

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

(1) Média anual

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

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

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

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

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

Tabela 4.9

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

(Em milhões de UPF)

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

Fontes: BNH. Balanços de 1974 e 1984

CEF. Balanço do FGTS de 1993

Tabela 4.10

FGTS - Fontes e aplicações - 1975/93

(Em US\$ milhões)

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

Fontes:

(a) CEF/Defus. Resumo do FGTS, 1993

(b) Souza (1992) op. cit.

(c) CEF/MBES. Relatórios gerenciais do FGTS

(1) Média anual

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

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

4.5. A situação patrimonial do FGTS³¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.6. Alterações institucionais em curso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Abecip

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.7. Considerações finais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 4.11

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

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

Fonte: FGV. Conjuntura Econômica.

Tabela 4.12

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

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

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

Tabela 4.13

FGTS - Arrecadação e saques - 1980/93

(Em US\$ milhões)

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

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

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

Em milhares

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

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

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

(1) Média anual do período

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

Em US\$ mil/1993

Anos	Habitação	Saneamento	Infra-estrutura	Total
1979	3.018.006	1.079.474	587.776	4.685.257
1980	3.470.858	1.280.110	691.129	5.398.630
1981	3.714.198	1.722.527	376.803	5.813.528
1982	3.492.039	1.577.622	691.317	5.760.978
1983	2.816.536	1.174.898	466.740	4.458.174
1984	1.610.852	694.587	280.791	2.586.230
1985	1.650.523	1.442.036	156.365	3.248.924
1986	1.030.118	1.253.310	120.180	2.403.609
1987	714.683	1.180.780	341.805	2.237.268
1988	1.348.327	1.721.525	914.936	3.984.789
1989	831.127	1.412.916	1.122.021	3.366.064
1990	1.121.714	929.968	383.492	2.435.174
1991	1.886.321	993.240	283.783	3.163.344
1992	1628.415	409.149	155.477	2.184.858
1993	495.215	268.241	103.170	866.626

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

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

Tabela 4.16

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

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

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

Tabela 4.17

FGTS - Evolução das aplicações por setor - 1979/93

Índice 1979=100

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

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

Tabela 4.18

FGTS - Arrecadação de empréstimos - 1970/93

(Em UPF milhões)

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

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

(b) MBES/CEF. Relatórios gerenciais do FGTS

(c) BNH. Notícias

Tabela 4.19

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

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

Fonte: CEF. Relatório de saques, janeiro/1994

Tabela 4.20

FGTS - Previsão de saques das contas

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

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

Dados elaborados por Roberto Zamboni.

5. RECURSOS EXTERNOS

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 5.1

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

(Em US\$ milhões*)

Ano contrato	Ag.	Número Projeto ⁽²⁾	Objeto ⁽³⁾	*Valor	Mutu- ário	Área de execução
1971	BID	296/FOE	AA, ES	30,0	BNH	BR
1971	BIRD	757-BR	AA	22,0	Pref.SP	SP(cap)
1971	BIRD	758-BR	ES	12,0	Pref.SP	SP(cap)
1972	BID	236/CO	AA	9,5	GovRJ	RJ(cap)
1974	BIRD	1.009-BR	AA, ES	36,0	BNH	MG
1976	BIRD	1.309-BR	AA, ES	40,0	BNH	MG
1978	BIRD	1.525-BR	ES	52,5	BNH	SP
1979	BIRD	1.658-BR	AA, ES	100,0	BNH	BA/CE/PE
1980	BIRD	1.823-BR	AA, ES	130,0	BNH	PR/SC/RS
1980	BIRD	1.850-BR	AA, ES	139,0	BNH	MG
1981	BIRD	1.970-BR	AA, ES	180,0	BNH	AM/PB/MS/GO/DF
1983	BIRD	2.249-BR	AA, ES	302,3	BNH	BR
1983	KFW			6,7	GovBA	BA(oeste)
1984	BID	457-CO/137-CI/740/FOE	AA	149,0	GovBA	BA(Pedra Cavalo)
1984	KFW		DR	13,9	GovRS	RS(Vale dos Sinos)
1985	BIRD	2.532-BR	AA, ES, PO	16,3	GovFed.	BR(Área rural)
1987	BID	229-CI	ES	163,0	Sabesp	SP(R.M.São Paulo)
1987	KFW			6,7	GovSC	SC
1987	BID	233-CI	DR	77,5	Pref.SP	SP(cap)
1988	BIRD	2.975-BR	ES, DR, LU(2)	175,0	CEF	RJ(Reconst.Rio)
1988	BIRD	2.983-BR	AA, ES	80,0	CEF	BR (4)
1989	BID	526-CO/814/FOE	AA, ES	100,0	Gov.DF	DF
1990	KFW			10,0	Gov.CE	CE
1990	BIRD	3.102-BR	AA	280,0	Sabesp	SP
1991	BID	622-CO/856-FOE	AA, ES	350,0	Gov.Fed.	BR(Prosege)
1992	BIRD	3.442-BR	AA, ES, PO	250,0	Gov.Fed.	BR(5)/BA/SC/MT
1992	BIRD	3.504-BR	AA, CP	119,0	Gov.SP	SP
1992	BIRD	3.505-BR	AA, CP	117,0	Gov.PR	PR
1992	BID	695-CO/892-FOE	ES, DR, LU	199,2	Gov.CE	CE(Fortaleza)
1992	BID	713-CO/986-FOE	AA, ES	450,0	Sabesp	SP(Rio Tietê)
1993	BIRD	649-CO/869-FOE	AA, ES, DR	145,0	Gov.PA	PA(Belém)
1993	BID	3.554-BR	AA, CP	145,0	Gov.MG	MG
1993	BIRD	776-CO/911-FOE	ES, DR	132,3	Gov.RS	RS(Bacia Guaiaba)
1994/1ºsem	BID	713-CO/896-FOE	AA, ES, DR, LU	350,0	Gov.RJ	RJ(Baía Guanabara)
1994/1ºsem	OECF		AA, ES, DR, LU	236,7	Gov.RJ	RJ(Baía Guanabara)

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

Tabela 5.2

Brasil - Empréstimos externos aplicados em saneamento - 1970/94

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 5.3

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

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

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

Quadro 5.1

Pronurb - Condições usuais de financiamento para saneamento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

verificado o desempenho econômico-financeiro das empresas.

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

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