

6. PROPOSTA DE UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO DO SETOR

6.1. Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2. Autonomia tarifária e autofinanciamento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ A Lei do Orçamento Público em vigor (Lei n° 4320/64) precisa ser revista e atualizada.

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

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

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

dade com que as normas tarifárias são aplicadas.

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

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

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

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

6.3. O financiamento dos investimentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os recursos ordinários do Orçamento Federal a serem destinados ao setor na forma acima sugerida deverão ser reforçados por recursos atribuídos ao PIN/Proterra ⁴⁶. A memória das justificativas e dos objeti-

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

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

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

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

47 Uma das finalidades do Proterra é melhorar as condições de emprego de mão-de-obra, o que justifica a utilização de recursos desse programa em investimentos nos setores saneamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4. A demanda essencial e os subsídios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5. Operacionalização do modelo

6.5.1. A gestão do crédito

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

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

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

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

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

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

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

respaldar a política de regulação do setor.

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

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

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

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

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

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

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

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

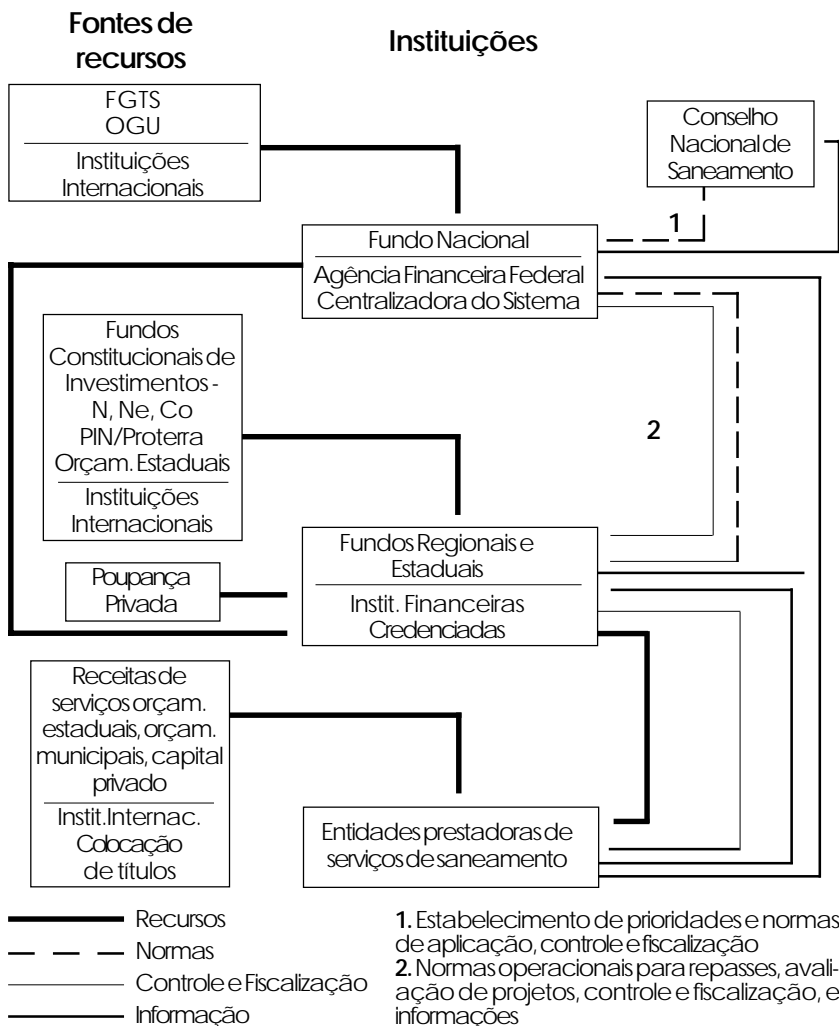
Os bancos privados poderiam usar recursos por eles captados e receber repasses dos demais componentes do sistema, atendendo às entidades prestadoras de serviços de saneamento. Estas, além de financiar os investimentos com recursos próprios (receitas dos serviços ou provenientes dos orçamentos estaduais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

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

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

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

Sistema Nacional de Financiamento dos Investimentos no Setor Saneamento



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

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

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

6.5.2. A operacionalização dos subsídios

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

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

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

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

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

6.6. Os números do modelo

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

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

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

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

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

⁴⁹ Ver Quadro 3.1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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