

Financiamento dos Serviços de Abastecimento de Água e de Remoção de Esgotos(*)

Prof. LUCAS NOGUEIRA GARCEZ

Catedrático da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

1. Introdução

Na América Latina há um chocante desequilíbrio entre o progresso técnico no projeto e execução de obras de abastecimento urbano de água e de sistemas de esgotos, de um lado, e a rotina na apreciação e solução dos problemas de caráter econômico e financeiro relacionados a êsses empreendimentos, de outra parte.

Nos últimos vinte anos temos assistido a uma rapidíssima evolução nos métodos de projeto e dimensionamento de várias estruturas hidráulicas e sanitárias e também no emprêgo de técnicas cada vez mais aperfeiçoadas na execução das obras de engenharia. Entretanto, muito pouco tem sido feito no setor da pesquisa de novas fontes de recursos para o financiamento das obras e no que se refere à adoção de métodos mais racionais e equitativos para a fixação de taxas, tarifas, contribuições e tributos para o custeio da execução e operação dos serviços municipais de águas e esgotos.

Entre a grande maioria de engenheiros latino-americanos, prevalece ainda a idéia de que, terminado um bom projeto e feita uma estimativa de seu custo, basta esperar que o empreendimento seja incluído no orçamento municipal, estadual ou federal para que sua execução se processe com os recursos ordinários do Tesouro público.

A experiência quotidiana mostra todavia que se está tornando cada vez mais difícil entre nós a execução de obras públicas de certa envergadura, *qualquer que seja seu grau de urgência para a coletividade*, através dos recursos orçamentários normais. Os projetos vão se acumulando nos arquivos das repartições públicas e os problemas não re-

solvidos ocasionam sérios distúrbios à vida das coletividades.

Se nós, engenheiros latino-americanos, não nos convenceremos da necessidade da adoção de métodos novos para o financiamento de obras públicas essenciais às comunidades urbanas, estaremos fadados a não contribuir o quanto devemos e podemos para a melhoria do padrão de vida de nossos povos.

O problema que aqui apresentamos é, de certo modo, universal, mas, no nosso hemisfério, êle se faz sentir de maneira aguda na América Latina, em virtude da coexistência de duas causas agravantes: o sub-desenvolvimento e os processos inflacionários.

Apresentam os países subdesenvolvidos certas características especiais no terreno econômico-financeiro, como por exemplo, a debilidade da iniciativa privada, a dificuldade de obtenção de capital para investimentos concentrados, a quase impossibilidade de investimentos básicos a longo prazo, e, como corolário no campo administrativo, a escassez de experiência na gestão de empresas particulares e a falta de continuidade administrativa no setor público. A iniciativa governamental, que nos países mais desenvolvidos se limita a uma ação supletiva, necessita, nas regiões subdesenvolvidas, intervir em vários campos de investimentos para compensar a fraqueza da iniciativa particular.

Também nas regiões onde a poupança tem de ser exigua é inevitável que as decisões econômicas sejam tomadas com o critério imediatista. As inversões a curto prazo, com um horizonte próximo de rentabilidade, impedem os investimentos básicos de prazos mais longos.

Êsses argumentos explicam entre outros os seguintes fatos: impossibilidade de levantar fundos em grupos econômicos privados para execução de melhoramentos públicos (praxe às vêzes adotada nos Estados Unidos), dificulda-

(*) Trabalho apresentado ao VII Congresso da Associação Inter Americana de Engenharia Sanitária (AIDIS) — Montevideo, Out. 1960.

propriedades visinhas às instalações, cobradas em forma de um gravame unitário sobre a extensão linear da frente servida;

- c) os gastos de exploração e conservação das instalações, cobertos pelos usuários na base da quantidade de água registrada nos hidrômetros.

A distribuição percentual dos recursos da autarquia tem sido a seguinte:

a) impostos por benefício geral	5,3%
b) contribuições por benefício direto	45,7%
c) taxas baseadas na água consumida	49,0%
TOTAL	100,0%

Manda a verdade que se diga que, na América Latina, nem sempre é fácil a avaliação das duas primeiras parcelas. Também, o instituto da contribuição de melhoria está ainda sujeito em muitos países latino-americanos a controvérsias jurídicas que tornam, às vezes, a sua aplicação pelo poder público extremamente complexa.

Daí uma tendência que vem se acentuando nos últimos anos no Brasil, especialmente no Estado de São Paulo, da criação de contribuições específicas para o pagamento de custo de obras municipais.

Apenas a título de exemplificação, apresentamos a criação da Taxa de Saneamento da Prefeitura Municipal de São Paulo (Lei n.º 5459 de 30-12-57, regulamentada pelo Decreto n.º 4146 de 5-2-1959).

A Taxa de Saneamento destina-se ao custeio das obras e serviços de retificação e canalização de cursos d'água perenes ou temporários, necessários à captação de águas pluviais, inclusive as desapropriações imprescindíveis à execução dessas mesmas obras e serviços e das canalizações de esgotos pelos fundos de vale. A taxa incide sobre todos os imóveis situados dentro da bacia hidrográfica em que se executarem obras e serviços dessa natureza; a responsabilidade de cada um dos proprietários dos imóveis é proporcional à área territorial de que foram titulares; a taxa é calculada sobre o serviço total ou parcial efe-

tivamente feito, não podendo em caso algum exceder ao seu custo.

Também o Executivo Estadual, responsável pelo abastecimento de água e sistema de esgotos da Capital paulista, vem de submeter à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo um Projeto de Lei que institue a "Taxa de Construção de Serviços de Água Potável e de Esgotos Sanitários", destinada ao custeio das obras para dotar de água potável e de esgotos tôdas as propriedades urbanas. A taxa incide sobre todos os imóveis situados dentro da área abastecível ou esgotável em que se executarem obras e serviços dessa natureza, sendo a responsabilidade de cada um dos proprietários proporcional à área territorial de que forem titulares. Também nesse Projeto de Lei, a exemplo do citado diploma legal da Prefeitura paulistana, a taxa é calculada sobre o serviço total ou parcial efetivamente feito e acabado, não podendo em caso algum exceder ao seu custo, cessando desde que se verifique a cobertura integral da despesa das obras.

À Cidade de Montevideo cabe a primazia na América Latina no estabelecimento de tais taxas. A partir do ano de 1917 a municipalidade encampou o serviço de esgotos e emitiu títulos da dívida pública sob a denominação de "Bonos Municipales de Saneamiento". O custo das obras é cobrado dos proprietários de terrenos beneficiados, através de duas taxas; uma, por metro linear de frente da propriedade, e outra, por metro quadrado de superfície do terreno, limitada a sua área no sentido transversal à via pública, por uma linha traçada a quarenta metros da frente e paralela à mesma. Os proprietários podem pagar as obras, seja à vista, seja em vinte quotas semestrais com juros módicos, ou em dinheiro, ou em "Bonos Municipales de Saneamiento". Não se procura obter qualquer lucro na fixação das quotas; apenas se teve em mira a execução de um plano racional que permitisse estender a rede à totalidade da população da capital uruguaia. Tão grande tem sido o sucesso do sistema adotado pela Cidade de Montevideo, que foi o mesmo aplicado também às instalações prediais. A partir de 1933, foram feitas sucessivas emissões especiais da Dívida Municipal, destinadas ao financiamento da execução daquelas obras. O proprietário tem inteira liberdade na escolha do instala-

dor de sua confiança, cabendo ao município a aprovação dos projetos e orçamentos, assim como a fiscalização das obras. Executada a instalação, o proprietário reembolsa o município do custo da obra, acrescido de 5%, a título de fiscalização técnica, em sessenta quotas trimestrais, com módica taxa de juros.

A experiência da Prefeitura de Montevideo tem mostrado uma série de vantagens na adoção desse tipo de financiamento para as obras de esgotos urbanos e para as de instalações prediais; entre outras, podem ser citadas as seguintes:

- a) execução rápida das instalações domiciliares nos prédios de proprietários de posses modestas, nos quais em geral são mais precárias as condições sanitárias;
- b) facilidade da utilização geral da rede urbana de esgotos;
- c) ampla intervenção do município no projeto e construção das instalações prediais;
- d) a administração não distrae recursos de outras obras ou serviços, desde que o financiamento se faz por títulos da dívida pública com finalidades específicas.

3. *Conceitos fundamentais enunciados em 1951 nos Estados Unidos por uma comissão conjunta de engenheiros e advogados para a taxação racional nos serviços municipais de águas e de esgotos.*

Em 1951, depois de quatro anos de trabalhos, uma comissão conjunta da American Society of Civil Engineers e da American Bar Association (Section of Municipal Law), apresentou um relatório intitulado "Fundamental Considerations in Rates and Rates Structures for Water and Sewage Works", que está destinado a ter decisiva influência sobre o problema de taxação racional dos serviços de utilidade pública no setor do abastecimento de água e da remoção de esgotos.

Os conceitos fundamentais referentes ao plano de distribuição dos encargos ocasionados pelos dispêndios com a construção, financiamento e manutenção dos serviços de abastecimento de

água e de esgotos podem ser assim sintetizados:

"As contribuições a cobrar para se obter o total de recursos que se necessitam anualmente a fim de financiar os sistemas de abastecimento de água e de coleta de líquidos residuais devem ser distribuídas equitativamente entre os *usuários* dos serviços, isto é, aqueles que se servem diretamente das instalações e os *beneficiários*, isto é, aqueles que embora presentemente não tenham ligações com elas, recebam benefícios em razão de sua existência. A distribuição de encargos entre um e outro grupo, deverá ser feita na proporção em que se efetuarem os gastos que produzem o benefício geral e os que se fizerem para ser possível o uso efetivo e imediato das instalações. Também não se podem perder de vista os gastos que se destinam a atender as necessidades de uso futuro das instalações, gastos estes que, em última análise, se traduzem em benefícios diretos aos imóveis situados próximos às obras"

Por esses conceitos, em lugar de três grupos de beneficiários (como no caso do Washington Suburban Sanitary District") dois apenas são os grupos: o dos *beneficiários* propriamente ditos e o dos *usuários*.

Todo o problema se situa na distribuição equitativa dos encargos. Por exemplo, num serviço de abastecimento de água em que o dimensionamento tenha sido feito também para atender o combate a incêndios, não apenas a inversão feita com hidrantes como ainda a relativa do acréscimo de capacidade das tubulações, dos reservatórios de distribuição e do bombeamento (se existir) constituem maior benefício para os proprietários.

Por outro lado, o usuário deve ser responsável, diretamente, pelo custo das instalações de cuja utilização imediata é ele o maior beneficiário. O usuário deve ser assim o maior responsável pelos gastos feitos, com o funcionamento e conservação das obras.

Se analisarmos o sistema adotado em Montevideo face a esses conceitos fundamentais, verificaremos não haver entre eles qualquer discordância fundamen-

tal. Os técnicos uruguaios, com uma antecedência de trinta e quatro anos, estabeleceram na prática a distinção entre *beneficiários e usuários*. Aos primeiros atribuíram os encargos devidos à implantação dos serviços, aos segundos os encargos com a manutenção e operação do sistema.

Essa é também a tendência que se vem esboçando na Capital paulista e que o Projeto de Lei que institue a "Taxa de Construção de Serviços de Água Potável e de Esgotos Sanitários" é o primeiro exemplo.

A nós se nos afigura que a experiência uruguaia deveria ser tentada em toda a América Latina, tanto nas grandes como nas pequenas coletividades municipais. Não importa que em alguns países a inexistência de leis normativas regulando as contribuições de melhoria, a impossibilidade de se avaliar com precisão o capital invertido ou a inverter nos períodos inflacionários, a precariedade nas estimativas numéricas da distribuição dos benefícios para cada um dos grupos de beneficiários, as deficientes organizações administrativas que não permitem determinar com exatidão as despesas de administração, criem condições extreramente complexas para a solução teoricamente perfeita do problema.

A situação atualmente existente em muitos países nos quais todos os encargos recaem somente sobre os usuários é insustentável, pois torna inexecutível a implantação de serviços de águas e esgotos na quase totalidade das pequenas células municipais, a menos que os serviços sejam feitos com donativos dos poderes estadual e federal, o que também foge completamente à realidade latino-americana.

Compete aos nossos engenheiros sanitaristas desencadear um vigoroso movimento visando o estabelecimento de praxes mais racionais e mais justas para a taxação dos serviços de abastecimento de água e de remoção de esgotos. Nada pode justificar a permanência de uma rotina de métodos obsoletos e iníquos que tendem a impedir a execução de melhoramentos imprescindíveis à vida urbana.

A adoção de um sistema, como o uruguaio, traria imediatamente as seguintes vantagens:

- a) distribuição mais adequada dos encargos de construção e ope-

ração do sistema de águas e esgotos entre todos aqueles atingidos pelos serviços;

- b) aplicação específica das receitas de água e esgotos na expansão dos respectivos sistemas, o que poderia conduzir a soluções mais rápidas de importantes problemas urbanos;
- c) alargando-se a base de contribuintes, poder-se-ia caminhar no sentido de redução de taxas onerosas que atingem apenas os usuários do sistema;
- d) poderiam as municipalidades num esquema mais lógico de arrecadação, conseguir com maior facilidade financiamento para o seu Plano de Obras.

4. *Planos Nacionais de Financiamento dos Serviços de Abastecimento de Água e de Remoção de Esgotos*

O vulto e a urgência das obras municipais de abastecimento de água e de remoção de esgotos estão a exigir a elaboração de planos nacionais de financiamento em cada um dos países latino-americanos.

No Brasil o problema foi recentemente abordado por uma Comissão de Sanitaristas designada em 1952 pelo Presidente da República.

O bem elaborado Relatório da Comissão compreende 5 capítulos e 56 anexos. No primeiro capítulo é apresentada a situação geral do país no que se refere ao Saneamento Urbano; no segundo é feito o estudo de todas as propostas legislativas referentes ao financiamento de serviços de utilidade pública municipal; no 3.º faz-se um exame dos planos de abastecimento de água em vários Estados da Federação Brasileira, bem como das atividades do Serviço Especial de Saúde Pública na região amazônica e no Vale de São Francisco; o 4.º capítulo contém o esquema propriamente dito do plano; aí se procede a um estudo geral a respeito dos recursos financeiros, das fontes e dos processos e garantias dos financiamentos concedidos e dos recursos materiais necessários à execução do plano; é essa a parte mais importante do Relatório; finalmente o 5.º e último capítulo contém as normas e recomendações da Comissão para a execução do plano, seguidas de

uma relação das entidades que deverão cooperar nessa execução, com a especificação das atribuições que cada uma delas terá de desempenhar.

Os anexos compreendem a documentação cuja divulgação foi julgada de maior utilidade, incluindo esquemas para amortização de empréstimos, minutas de circular e de contratos e convênios, cópias de leis municipais, etc..

Trata-se de uma importante contribuição para o estudo do problema do financiamento dos serviços municipais de abastecimento de água no Brasil, e, embora o seu carácter extrinsecamente nacional, poderia servir de subsídio para estudos análogos em outros países latino-americanos, que ainda não puderam cuidar de seu planejamento.

No Plano Nacional Brasileiro foram levantadas as necessidades municipais e os recursos financeiros, técnicos e humanos que poderiam ser mobilizados para a realização das metas. Aí se reconhece que o "Governo Nacional não poderia, sem comprometer os demais serviços a que é obrigado oferecer ao povo, custear integralmente com os recursos orçamentários as obras de abastecimento d'água em todo o país". Ficou patenteado que no âmbito estadual é também impossível o custeio por intermédio de seus próprios orçamentos. Para as zonas mais sub-desenvolvidas do país, como os Vales dos rios São Francisco e Amazonas, é previsto o auxílio total ou parcial da União para a implantação desses melhoramentos.

Para outras regiões, normaliza o Plano o financiamento através as organizações estatais — Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Caixas Econômicas Federais, ficando toda a parte técnica e sanitária a cargo do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que deverá aprovar os projetos e fiscalizar as obras.

Os mutuários dos empréstimos concedidos poderão ser:

- a) sociedades de economia mista constituídas pelos municípios, ou por mais de um município para a exploração de seus serviços de água;
- b) autarquias municipais cujo objetivo seja a instalação e exploração do serviço;
- c) o município ou municípios associados;

- d) empresas privadas que venham explorando os serviços sob o regime de concessão.

Os empréstimos são concedidos mediante abertura de crédito fixo, para ser utilizado à medida das necessidades da realização das obras e obedecem às seguintes condições:

- a) prazo de utilização: de acordo com o previsto para a realização das obras;
- b) prazo de carência: o mesmo do de utilização, quando serão devidos somente os juros;
- c) prazo de amortização: até 20 anos, a contar do término do prazo de carência;
- d) comissão de abertura de crédito: 1%, acrescida ao principal;
- e) juros 9% ao ano, contados e pagáveis semestralmente;
- f) direito de fiscalização do credor ou seu representante;
- g) administração do serviço, segundo normas padronizadas do SESP;
- h) obrigação do município de cobrar contribuição de melhoria sobre a valorização imobiliária resultante da instalação do serviço e empregar o produto no pagamento do empréstimo.

Como garantia dos empréstimos a Comissão indicou a quota-parte de 50% do imposto de renda que compete aos Municípios, em virtude do disposto no Art. 15 § 4.º da Constituição Federal. Como garantias subsidiárias figuram ainda a renda líquida da exploração do serviço e o produto da cobrança da contribuição de melhoria, quando existir.

Em alguns Estados da Federação, como no de São Paulo, por exemplo, pode-se contar ainda com uma garantia fundamental adicional, que é a quota-parte (30%) do excesso da arrecadação estadual sobre a municipal.

Atentando às suas peculiaridades, cada um dos países latino-americanos deveria organizar o seu Plano Nacional de Financiamento dos Serviços Municipais de Abastecimento de Água e de Remoção de Esgotos.

Principalmente agora que a chamada "Operação Pan-Americana" foi revigorada na Organização dos Estados Americanos e na última Reunião de Chanceleres da América, é de se esperar um esforço harmônico de todo o hemisfério no sentido de acelerar o desenvolvimento econômico.

Sem dúvida caberá um lugar de destaque à melhoria das condições de vida nos centros urbanos. Urge por isso empregar os recursos nacionais e internacionais de maneira racional e socialmente justa, dentro de um planejamento bem orientado.

5. Conclusões

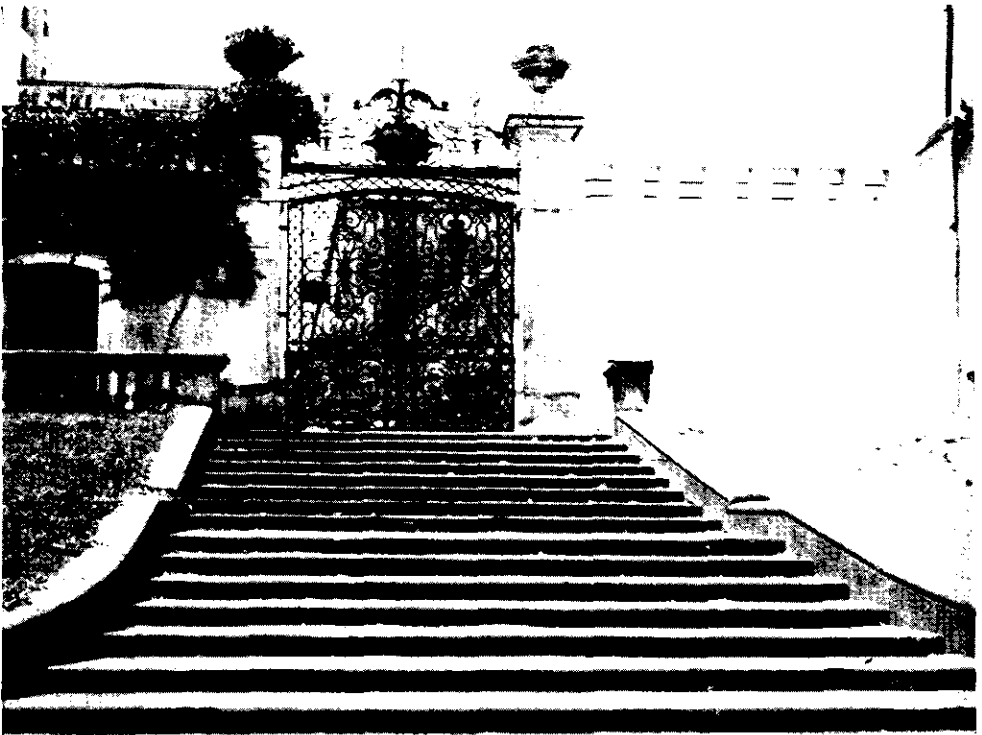
- 1) Há necessidade de se diminuir o chocante desequilíbrio observado na América Latina entre o progresso no projeto e execução de obras municipais e a rotina na apreciação e solução dos problemas de carácter econômico e financeiro relacionados a êsses empreendimentos.
- 2) Para isso se impõe a adoção de novos princípios de taxaço racional para fazer face ao financiamento de obras sanitárias municipais. A extensão a tôda a América Latina dos conceitos fundamentais enunciados em 1951 nos Estados Unidos por uma Comissão conjunta de engenheiros e advogados deve ser preconizada.
- 3) Deve ser realçada a experiência uruguaia, de mais de 40 anos, no financiamento das obras de Saneamento de Monteideo, num sistema que poderia fácil-

mente ser adotado e estendido a tôda a América Latina.

- 4) Há necessidades de urgente elaboração de Planos Nacionais de Financiamentos dos Serviços de Abastecimento de Água e Remoção de Esgotos, maximé face à possibilidade de se acelerar o desenvolvimento econômico do hemisfério, através da Operação Pan-Americana, recentemente aprovada na Reunião dos Chanceleres das nações da América.

6. Bibliografia

- 1) GUARDIA, CARLOS A. — "Como Financiar Obras de Saneamento" — Boletim n.º 24 do DAE de São Paulo.
- 2) GARCEZ, L. N. — "Planejamento e Administração no Nível Estadual" — Digesto Econômico n.º 127 — Jan. Fev. 1956 — S. Paulo.
- 3) GARCEZ, L. N. — "Financiamento e Custeio de Obras de Utilidade Pública. Métodos racionais de taxaço" — Conferência pronunciada na Sociedade Mineira de Engenheiros. Belo Horizonte, Nov. 1956.
- 4) AMERICAN SOCIETY OF CIVIL ENGINEERS AND AMERICAN BAR ASSOCIATION — "Fundamental Considerations in Rates and Rates Structures for Water and Sewage Works" — Ohio State Law Journal, 1951.
- 5) MAGNANI, ALVAREZ E RESTANO — "Financiamento de Obras de Alcantarillado e Instalaciones Sanitárias Domiciliarias en Monteideo" — Revista AIDIS, Jan. 1949. Ano 2. N.º 3.
- 6) COSTA E SILVA, RODOLFO J. e SEVALHO, UBIRAJARA — "Financiamento para Sistemas de Abastecimento de Água" — Anais do 4.º Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária, São Paulo 1954, págs. 135-142.
- 7) — "Relatório da Comissão incumbida de elaborar o Plano Nacional de Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água" — Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1953.



Portões de ferro batido conservados no local do antigo reservatório da Consolação. Aquel reservatório construído em 1878 pela Companhia Cantareira, foi o primeiro a fazer parte do abastecimento de água potável da Capital de São Paulo.

