

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) — Notas Técnicas

Sumário

<i>1. Apresentação</i>	<i>1</i>
<i>2. Breve histórico</i>	<i>3</i>
<i>3. Operacionalização</i>	<i>4</i>
<i>3.1. Agentes Financeiros</i>	<i>4</i>
<i>3.2. Cadastramento e habilitação</i>	<i>4</i>
<i>4. Saneamento básico</i>	<i>6</i>
<i>4.1. Para Municípios</i>	<i>7</i>
<i>4.2. Para concessionários privados da área de saneamento</i>	<i>8</i>
<i>4.3. Para Sociedades de Propósito Específico (SPE)</i>	<i>9</i>
<i>Considerações finais</i>	<i>10</i>
<i>Referências</i>	<i>11</i>

1. Apresentação

Considerando a necessidade de a Desenbahia captar recursos a um custo financeiro mais barato de modo a repassá-lo também a um custo mais reduzido, e de forma a incrementar a sua participação no mercado de crédito, apresenta-se este Relatório, resultado de pesquisa sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, com vistas a reforçar as fontes de recursos.

Ainda que a Desenbahia não possa fazer uso de recursos do FGTS para fins imobiliários por vedação legal, ela poderá eventualmente utilizar esses recursos para fins de saneamento básico, dentro do que estabelece o Programa Saneamento para Todos, tanto para prefeituras de Municípios da Bahia, quanto para concessionárias privadas da área de saneamento ou Sociedades de Propósito Específico (SPE).

Contribuindo para a melhoria de qualidade de vida da população do estado, o que faz parte do estabelecido em sua missão institucional, a Desenbahia estaria também

promovendo a universalização do saneamento básico. A universalização do saneamento básico se encontra prevista em Projeto de Lei 5.296/05, que estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), em tramitação na Câmara dos Deputados desde mês passado, quando foi apresentada pelo governo federal com pedido de urgência Constitucional¹.

Dados a seguir revelam a necessidade urgente de ação do poder público considerando o princípio de direito à vida em ambiente salubre. Com efeito, segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Pnad), mais de dois milhões de baianos vivem sem esgotamento sanitário, sendo que 480 mil domicílios rurais na Bahia não dispõem de nenhum tipo de esgotamento sanitário; além disto, outros 548.570 domicílios rurais do estado têm seus dejetos lançados inadequadamente em rios, riachos, valas e mar; além de comunidades rurais, cerca de 20% dos domicílios urbanos lançam dejetos em rios e riachos; em síntese, esses dados, divulgados pela Liderança do PT Bahia na Assembléia Legislativa (www.liderancadoptbahia.com), demonstram que mais de 29% dos domicílios baianos não têm nenhum tipo de esgotamento sanitário ou lançam dejetos inadequadamente no meio ambiente. Ademais, segundo esse documento, a Bahia seria “um dos estados da federação que tem na sua população rural os menores índices de saneamento básico do país, sobretudo no que se refere a esgotamento sanitário”.

Outros dados também apresentados a seguir revelam a tragédia em termos de sofrimento e perdas humanas que poderiam ser muito minimizados com a realização de investimentos em saneamento básico, segundo estudo realizado pelo BNDES (1998) e reportagem publicada na Folha de São Paulo em edições de 17/12/1999 e 16/07/2000 (www.esgotoevida.org.br/saude_saneamento.php): 65% das internações hospitalares de crianças menores de dez anos estão associadas à falta de saneamento básico, sendo esta a principal causa de morte por diarreia de menores de cinco anos no Brasil; em 1998 morreram 29 pessoas por dia no Brasil de doenças provocadas por falta de água encanada, esgoto e coleta de lixo; a eficácia de programas federais de combate à mortalidade infantil esbarra na falta de saneamento básico; investimentos em saneamento básico resultam em redução de 21% nos índices de mortalidade infantil, em geral; doenças provocadas por falta de saneamento básico mataram, em 1998, mais do que a AIDS; o famoso soro caseiro, medicação barata no combate à diarreia, somente é eficaz quando a água utilizada é limpa; 15 crianças de zero a quatro anos morrem por dia no Brasil por falta de saneamento básico.

Isto posto, o presente Relatório se estrutura do seguinte modo: na seção seguinte traça-se um breve histórico da criação do FGTS com os dispositivos legais e suas alterações, composição do Conselho Curador etc; na seção 3, têm-se as condições para uso dos recursos, cadastramento e habilitação. Na seção 4, focaliza-se o Programa Saneamento para Todos com as condições para participação. Por fim, fazem-se algumas considerações.

¹ Isto implica que 45 dias após a entrada, este PL irá trancar a pauta da Câmara Federal.

2. Breve histórico

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, vigente a partir de 01 de janeiro de 1967, é atualmente regido pela Lei 8.036, de 11 de maio de 1990. Esta última Lei sofreu alterações dadas por seguintes Leis e Medidas Provisórias: Lei no. 12.058, de 13 de outubro de 2009; Lei no. 11.491, de 20 de junho de 2007; Medida Provisória no. 349, de 22 de janeiro de 2007; Medida Provisória no. 169, de 20 de fevereiro de 2004; Lei no. 9.711, de 20 de novembro de 1998; Lei no. 8.922, de 25 de julho de 1994; Lei no. 9.467, de 10 de julho de 1997.

O Fundo é gerido e administrado por um Conselho Curador. Esse Conselho é um colegiado tripartite composto por entidades representativas dos trabalhadores, dos empregadores e representantes do Governo Federal. Este ano, tendo havido uma alteração na composição desse Conselho por meio do Decreto 6.827/09, aumentou-se o número de Conselheiros de 16 para 24. Esta nova composição ampliou a participação dos representantes da Sociedade Civil e do Governo.

Com isto, passou o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS a ser composto pelos seguintes órgãos e entidades. Pelo lado governamental, Ministérios do Trabalho e Emprego, das Cidades, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e dos Transportes, além da Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS, Banco Central do Brasil e Caixa Econômica Federal. Pela sociedade civil, estão presentes as Confederações de Indústria, do Transporte, do Sistema Financeiro, Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, a Nacional de Serviços, a Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços. Da parte dos trabalhadores, têm assento no Conselho: União Geral dos Trabalhadores, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, Força Sindical, Central Geral dos Trabalhadores do Brasil e a Nova Central Sindical de Trabalhadores.

O Conselho Curador do FGTS - CCFGTS é presidido pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego. Ao MTE compete, dentre outras atribuições, a fiscalização do recolhimento das contribuições ao FGTS. O Ministro de Estado das Cidades exerce a vice-presidência do Conselho e é o gestor das aplicações dos recursos do FGTS em habitação popular, saneamento ambiental e infra-estrutura. O Ministério das Cidades elabora os orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos e acompanha as metas físicas propostas. Em seu trabalho, o Conselho é assessorado pelo Grupo de Apoio Permanente - GAP, formado por consultores técnicos vinculados às 24 entidades que têm assento no Conselho.

3. Operacionalização

3.1. Agentes Financeiros

Podem operar com recursos do FGTS na qualidade de agentes financeiros, obedecidas as diretrizes emanadas do Conselho Curador do FGTS para cada programa de aplicação, as instituições que integram o Sistema Financeiro da Habitação - SFH, quais sejam: os Bancos Múltiplos com carteira de crédito imobiliário, as Caixas Econômicas, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Associações de Poupança e Empréstimo, as Companhias de Habitação, as Fundações Habitacionais, os Institutos de Previdência, as Companhias Hipotecárias, as Carteiras Hipotecárias dos Clubes Militares, os Montepios Estaduais e Municipais e as Entidades e Fundações de Previdência Privada. Ou seja, as agências de fomento não têm autorização para operar com recursos do FGTS na opção de crédito imobiliário. Contudo, para o caso específico de operações na área de saneamento, o agente financeiro não necessita ser integrante do SFH.

A Caixa Econômica Federal é o Agente Operador do FGTS. A ela cabe centralizar todos os recolhimentos, manter e controlar as contas vinculadas em nome dos trabalhadores e estabelecer procedimentos, tanto administrativos quanto operacionais, dos bancos depositários, dos agentes financeiros, dos empregados, e dos trabalhadores que integram o sistema FGTS. A Caixa emite os Certificados de Regularidade do FGTS - CRF, que atestam se os empregadores e tomadores de recurso estão em dia com suas obrigações perante o Fundo, e também define procedimentos operacionais que serão necessários à execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidos pelo Conselho Curador e financiados com recursos do FGTS.

Considera-se credenciado como agente financeiro do FGTS a instituição que se enquadre no Art. 1º da Resolução Nº. 1.980, de 30/04/1993, do Conselho Monetário Nacional - CMN, suas alterações e aditamentos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS para cada programa de aplicação.

Para operar com recursos financeiros do FGTS é necessário que a instituição esteja credenciada, cadastrada e habilitada junto ao Agente Operador do FGTS. O credenciamento consiste na autorização para que entidades financeiras e não financeiras atuem na condição de agente financeiro, securitizadoras ou agentes fiduciários nos programas de aplicação do FGTS, de forma contínua.

3.2. Cadastramento e habilitação

O cadastramento é o registro, pelo Agente Operador, dos dados das entidades financeiras e não financeiras devidamente credenciadas a atuar com recursos do FGTS e, também, das que tenham interesse em atuar como agentes promotores, nos programas de aplicação com recursos do FGTS.

A habilitação é a autorização dada pelo Agente Operador para que o agente financeiro, securitizadora e agente fiduciário participem de operações de crédito nos programas de aplicação do FGTS.

O cadastramento e habilitação dos agentes financeiros, das securitizadoras e dos agentes fiduciários devidamente credenciados, para participar da aplicação dos recursos do FGTS, podem ser solicitados ao Agente Operador do FGTS. A solicitação é feita por meio de Ofício direcionado à Superintendência Nacional do FGTS – SUFUG junto às filiais nos Estados. Em Salvador, a Gerência de Filial do FGTS situa-se à Av. Luiz Viana Filho, 2235, térreo, Paralela.

Na fase de habilitação são analisados os seguintes aspectos:

- 1) Jurídico - Neste aspecto é analisada a regularidade fiscal e cadastral da instituição.
- 2) Gerencial - Verifica-se aqui a capacidade técnica, operacional e gerencial da instituição para a aplicação dos recursos do FGTS.
- 3) Econômico-financeiro - Analisa-se o equilíbrio e a capacidade econômico-financeira da instituição.

Para iniciar a habilitação são necessários os seguintes documentos:

- Cópia autenticada dos atos constitutivos da entidade e suas alterações, devidamente registrados na forma da lei e arquivados no órgão público competente;
- Ato de nomeação dos seus administradores;
- Prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do proponente;
- Certidão de Tributos e Contribuições Federais;
- Certidão Quanto à Dívida Ativa da União;
- Certidão Negativa de Tributos do Estado ou do Município do domicílio ou sede do Proponente, ou outra equivalente;
- Certidão Negativa de Débito junto ao INSS;
- Certificados de Regularidade do FGTS - CRF;
- Termo de responsabilidade no que tange à correta aplicação dos recursos do FGTS e ao conhecimento de toda a legislação e regulamentação que regem as operações com recursos do Fundo, assinado pelos administradores da instituição;
- Organograma da estrutura técnica e organizacional, necessários ao cumprimento de suas atribuições;

- Documento definindo sua área geográfica de atuação para operação com recursos do FGTS;
- Certificado de avaliação de classificação de risco emitido por corporação de renome nacional ou internacional;
- Documento que comprove a observância do disposto no Anexo da Resolução CMN nº 2.519/98, suas alterações e aditamentos;
- Documento que comprove o enquadramento da Instituição na Resolução CMN nº 2.099/94 (acordo Basiléia), suas alterações e aditamentos.

A habilitação tem prazo de validade de 12 meses, podendo ser prorrogada mediante solicitação da instituição interessada. Na atualização é feita a análise jurídica e econômico-financeira, tendo como base a documentação a seguir, que deve ser encaminhada pela instituição:

- Cópia autenticada das alterações dos atos constitutivos, se for o caso;
- Certidão de Tributos e Contribuições Federais;
- Certidão Negativa de Tributos do Estado e do Município do domicílio ou sede da Instituição, ou outra equivalente;
- Certidão Negativa de Débito junto ao INSS;
- Certificados de Regularidade do FGTS - CRF;
- São vedadas contratações, ainda que realizadas nas condições dos Programas do FGTS, nos seguintes casos:
 - Aquisição de imóveis para uso da própria instituição;
 - Contratações que não atendam aos princípios da seletividade da garantia, da liquidez e da diversificação de riscos;
 - Renovação de financiamentos com a incorporação de juros e encargos de transação anteriores, ressalvados os casos de composição de crédito de difícil ou duvidosa liquidação, conforme legislação específica;
 - Concessão de isenções ou descontos aos agentes promotores e/ou mutuários finais que comprometam o retorno dos empréstimos ao FGTS.

4. Saneamento básico

Na eventualidade de a Desenbahia desejar ingressar nas modalidades de empréstimos e/ou financiamento para saneamento básico, há o Programa Saneamento para Todos que contempla empréstimos para Municípios e particulares (concessionárias privadas da área de saneamento e Sociedades de Propósito Específico - SPE). As condições para isto são detalhadas a seguir.

4.1. Para Municípios

Esta opção de empréstimo, regulamentada pela Resolução CCFGTS nº 476, de 31/05/2005, tem por objetivo promover a melhoria das condições de saúde e de qualidade de vida da população por meio de ações de saneamento básico no âmbito urbano, integradas e articuladas com outras políticas setoriais, destinadas à redução dos déficits nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, desenvolvimento institucional, manejo de resíduos sólidos, manejo de resíduos da construção e demolição, e estudos e projetos.

Podem se candidatar a tomadores os Estados, Distrito Federal, Municípios e prestadores públicos do serviço de saneamento, tendo como beneficiários finais as populações urbanas das áreas atendidas pelos empreendimentos.

Esses recursos podem se destinar para empreendimentos voltados para o abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado, desenvolvimento institucional (DI), manejo de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos, manejo de resíduos da construção e demolição (RCD), preservação e recuperação de mananciais e, estudos e projetos.

Atendidos os requisitos formais para contratação, estes empréstimos apresentam as seguintes características e condições para o agente financeiro:

- Empréstimo limitado ao valor da operação selecionada pelo Gestor da Aplicação;
- Participação de recursos do FGTS podendo chegar a até 95% do valor do investimento;
- As taxas de juros são de 5,0% ao ano na Modalidade Saneamento Integrado e de 6,0% ao ano nas demais opções;
- Os prazos de amortização podem ser de: a) até 20 anos para as operações realizadas nas Modalidades de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Manejo de Águas Pluviais e Saneamento Integrado; b) até 15 anos para as operações contratadas nas modalidades de Manejo de Resíduos Sólidos e Manejo de Resíduos Sólidos da Construção Civil; c) até 10 anos para as operações contratadas nas modalidades de Desenvolvimento Institucional e Preservação e Recuperação de Mananciais, e, d) até 5 anos para as operações contratadas na modalidade de Estudos e Projetos.
- O prazo de carência poderá ser de até 48 meses;
- A sub-rogação das garantias recebidas pelo agente financeiro na operação de financiamento e outras, dentre as previstas na Legislação do FGTS, fica a critério do Agente Operador;
- Os desembolsos são realizados mediante depósitos mensais pelo Agente Operador na conta do agente financeiro vinculada ao empreendimento, respeitado o cronograma físico-financeiro do contrato de financiamento firmado entre o agente financeiro e o tomador;

- Por conta de Risco de Crédito, sobre os valores efetivamente liberados pelo Agente Operador ao agente financeiro é cobrado, mensalmente, junto com os encargos mensais, um percentual que pode variar de 0,2% a 0,8% ao ano, incidente sobre o saldo devedor, de acordo com a classificação de risco do agente financeiro;
- As prestações são pagas mensalmente, com vencimento na data estabelecida contratualmente, calculadas de acordo com o Sistema de Amortização Constante - SAC ou SFA - Tabela Price, e reajustadas pelo mesmo índice e com a mesma periodicidade de atualização dos saldos das contas vinculadas do FGTS;
- O reajuste do saldo devedor é feito pelo mesmo índice e na mesma periodicidade da atualização dos saldos das contas vinculadas do FGTS.

No caso de financiamento, as condições operacionais do agente financeiro ao tomador são as mesmas da operação de empréstimo, acrescidas das seguintes:

- Diferencial de Juros nas fases de carência e amortização de 2% ao ano, pagos mensalmente junto com os juros contratuais, incidente sobre o saldo devedor da operação de crédito;
- O prazo de carência das operações entre o agente financeiro e o tomador corresponderá ao prazo previsto para a execução de todas as etapas necessárias para cumprimento do objeto acrescido de até 04 meses, contado a partir da data de assinatura do contrato de financiamento, limitado a 48 meses. O prazo de carência poderá ser prorrogado pelo agente financeiro, mediante autorização do Agente Operador;
- A título de garantias, exige-se a vinculação de receitas tarifárias e/ou de outras garantias reais; outras garantias previstas na legislação do FGTS podem ser solicitadas, a critério do agente financeiro;
- O tomador deve apresentar contrapartida mínima sobre o investimento de 10% para a modalidade Abastecimento de Água e 5% para as demais modalidades;
- A taxa de risco de crédito deve levar em consideração a classificação e o nível de risco da operação. Quando cobrada do tomador, a taxa de risco de crédito é limitada a 1% ao ano, incidente sobre o saldo devedor atualizado da operação. A taxa deve ser acessória do encargo mensal devido durante o prazo do contrato;
- Os critérios e condições para o enquadramento, hierarquização e seleção de operações de crédito a serem contratadas pelos agentes financeiros são definidos pelo Ministério das Cidades na condição de Gestor das Aplicações do FGTS.

4.2. Para concessionários privados da área de saneamento

Regulamentada pela mesma Resolução CCFGTS nº 476, de 31/05/2005, esta opção de empréstimo/financiamento tem os mesmos objetivos daquela destinada aos municípios. Objetiva beneficiar a população urbana das áreas atendidas pelos empreendimentos por meio dos mesmos tipos de ações realizadas pelos municípios.

- Esta opção difere daquela da seção 4.1 (para os municípios) no que se refere à participação de recursos do FGTS. No presente caso, os recursos do FGTS podem financiar até 80% dos recursos necessários ao investimento.

4.3. Para Sociedades de Propósito Específico (SPE)

A Sociedade de Propósito Específico surgiu em decorrência da edição da Lei n. 11.079, de dezembro de 2004, que instituiu o regime das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Trata-se de uma sociedade empresária cuja atividade é restrita, podendo em alguns casos ter prazo de existência determinado, normalmente utilizada para isolar o risco financeiro da atividade desenvolvida. Nesta opção, as SPEs são constituídas especificamente para a realização da operação estruturada, tendo como beneficiário final a população urbana das áreas atendidas pelos empreendimentos.

Esta opção foi também instituída pela Resolução CCGTS 476, de 31/05/2005, com o objetivo de promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população por meio da redução dos déficits nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, utilizando operações estruturadas de financiamento de empreendimentos.

Os recursos podem ser destinados para abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos (transbordo, tratamento e disposição final).

As condições operacionais do empréstimo do agente operador ao agente financeiro são as seguintes (condições da seção 4.2 acrescidas das listadas abaixo):

- O empréstimo limitado ao valor da operação selecionada pelo Gestor da Aplicação;
- A participação de recursos de FGTS no empreendimento limitado a até 80% dos recursos necessários ao investimento;
- Taxas de juros de até 6,0% ao ano;
- Os prazos de amortização são de até 20 anos para as operações realizadas nas Modalidades de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário; até 15 anos para as operações contratadas na modalidade de Manejo de Resíduos Sólidos;
- Prazo de carência de até 48 meses;

No caso de operações de financiamento, as condições operacionais são as mesmas da operação de financiamento para o caso de municípios (seção 4.1).

Considerações finais

Considerando os grandes benefícios sociais e econômicos (listados abaixo) que adviriam da universalização do serviço de saneamento básico para a população do estado da Bahia, inclusive pelas determinações legais que advirão da lei editada a partir do PL 5.296/05, instituindo a Política Nacional de Saneamento Básico (o que muito provavelmente elevará a demanda por investimentos em saneamento), as condições de prazos e encargos financeiros reduzidos de recursos do FGTS, de 5 a 6% ao ano, as carências enormes da população baiana, consoante os dados da Pnad e outros apresentados, a missão institucional desta agência no que diz respeito a contribuir para a melhoria de qualidade de vida da população deste estado, sugere-se que a Desenbahia venha a se habilitar e se credenciar como agente repassador dos recursos do FGTS no âmbito do Programa Saneamento para Todos.

Investimentos em saneamento básico promovem benefícios econômicos e sociais positivos. Dentre eles, têm-se:

- Melhoria da saúde da população e redução dos recursos aplicados no tratamento de doenças, uma vez que grande parte delas está relacionada com a falta de uma solução adequada de esgoto sanitário;
- Diminuição dos custos de tratamento da água para abastecimento (que seriam ocasionados pela poluição dos mananciais);
- Melhoria do potencial produtivo das pessoas;
- Dinamização da economia e geração de empregos;
- Eliminação da poluição estética / visual e desenvolvimento do turismo;
- Eliminação de barreiras não-tarifárias para os produtos exportáveis das empresas locais;
- Conservação ambiental;
- Melhoria da imagem institucional;
- Reconhecimento dos eleitores.

Sobre a economia dos municípios, os investimentos em esgoto sanitário exercem também um forte impacto positivo:

- Valorização dos imóveis residenciais e comerciais;
- Viabilização da “abertura” de novos negócios nos bairros beneficiados, que passam a reunir requisitos básicos para certos tipos de empreendimento;
- Crescimento de negócios já instalados;
- Crescimento da atividade de construção civil para atender ao aumento da procura por imóveis residenciais e comerciais em um bairro mais “saudável”;
- Criação de novos empregos a partir da dinamização da construção civil, da abertura de novos negócios ou do crescimento daqueles já existentes;
- Aumento da arrecadação municipal de tributos;
- Além disto, gera-se um efeito multiplicador sobre os empregos: a cada R\$ 1 milhão investido em obras de esgoto sanitário, criam-se 30 empregos diretos e 20 indiretos, além dos empregos permanentes quando o sistema entra na fase de operação, segundo dados de estudos encomendados pelo BNDES (1998).

Referências

Esgoto é Vida. Dossiê do Saneamento.

http://www.esgotoevida.org.br/fontes_recursos.php. Acesso em 08/01/2010.

Lei no. 11.491, de 20 de junho de 2007. Presidência da República, Casa Civil.

Lei no. 8.036, de 11 de maio de 1990. Presidência da República, Casa Civil.

Liderança PT Bahia. Estudos da Bancada. Assembleia Legislativa da Bahia.

http://www.liderancadoptbahia.com/estudos_detalhes.php?id=66. Acesso em 08/01/2010.

Normativo de regulamentação. Resolução CCFGTS nº 476, de 31/05/2005.