

OS IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

ESTUDO ECONÔMICO
SETEMBRO | 2023

Equipe



Gesner Oliveira

Sócio Executivo da GO Associados.

Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (**Cade**) de 1996 a 2000. Presidente da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (**Sabesp**) de 2007 a 2010. Ph.D. em Economia pela Universidade da Califórnia em Berkeley. Professor da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (**EAESP-FGV**) desde 1990. Professor Visitante da Universidade de Columbia nos EUA em 2006.



Geraldo Biasoto Júnior

Consultor Sênior da GO Associados.

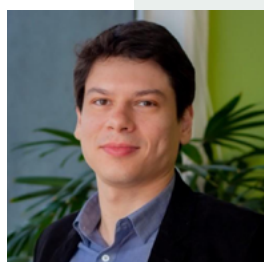
Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP, professor aposentado do IE/UNICAMP, ex-coordenador de política fiscal da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, ex-secretário de gestão de investimentos em saúde do Ministério da Saúde, ex-vice-presidente da Empresa de Urbanismo de São Paulo (**EMURB**), ex-diretor executivo da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (**FUNDAP**).



Vicente Santos

Consultor Sênior da GO Associados.

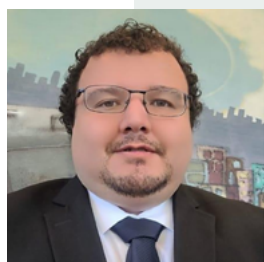
Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas /UNICAMP. Especialista em finanças públicas e empresariais. Experiência em Direito Financeiro, tributação, estimação de receitas e despesas públicas, contabilidade pública e valuation de empresas.



Vicente Santos

Consultor Sênior da GO Associados.

Mestre em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/PUCSP); Possui MBA em parcerias público-privadas pela University College London - UCL.



Luccas Saqueto Espinoza

Consultor da GO Associados.

Mestre em Economia Política e graduado em Economia pela PUC-SP. Possui Experiência no setor bancário, setor análise de crédito, setor de políticas públicas da educação e análise macroeconômica.

Sumário

1. Introdução	10
2. Externalidades positivas do saneamento	11
3. Tributação atual incidente sobre o setor de água e esgoto	16
3.1. Estimativa dos resíduos tributários	19
3.2. Estimativa dos débitos e créditos de PIS/COFINS	22
3.3. Apuração da carga tributária média percebida pelas empresas de saneamento	23
4. Impactos esperados da reforma tributária sobre o setor de saneamento	25
4.1. Análise do substitutivo da PEC 45-A aprovado na Câmara dos Deputados	25
4.2. Estimativa do impacto da reforma tributária sobre o setor de saneamento	28
5. Proposta de neutralização do efeito da reforma tributária sobre a tarifa média de serviços de saneamento	33
6. Conclusões	36
7. Referências	38

Lista de quadros

Quadro 1: Índices e metas para universalização do saneamento básico	11
Quadro 2: As cidades no topo ranking possuem menos internações por doenças de veiculação hídrica em 2021	13
Quadro 3: Custos e benefícios da universalização do saneamento, Brasil entre 2022 e 2040	14
Quadro 4: Custos com mercadorias e serviços das empresas privadas de água e esgoto em 2021 (R\$ de junho de 2023)	17
Quadro 5: Outras despesas com mercadorias e serviços das empresas privadas de água e esgoto em 2021 (R\$ de junho de 2023)	18
Quadro 6: Investimentos das empresas privadas de água e esgoto em 2021 (R\$ de junho de 2023)	18
Quadro 7: Percentual médio de resíduos tributários de iss, icms, ipi e pis/cofins (R\$ de junho de 2023)	19
Quadro 8: Total de custos e despesas com e sem resíduos tributários de iss, icms, ipi e pis/cofins (R\$ de junho de 2023)	21
Quadro 9: Apuração do crédito de pis/cofins (R\$ de junho de 2023)	22
Quadro 10: Débito de pis/cofins (R\$ de junho de 2023)	23
Quadro 11: Resumo da carga tributária explícita e de resíduos tributários incidentes sobre o setor de saneamento (R\$ de junho de 2023)	24
Quadro 12: Avaliação do crédito de ibs/cbs gerado nas operações de saneamento básico no cenário após reforma tributária com alíquota-padrão de 27% (R\$ de junho de 2023)	29
Quadro 13: Receita líquida de PIS/Cofins e resíduos (R\$ de junho de 2023)	30
Quadro 14: Receita bruta após reforma tributária (R\$ de junho de 2023)	30
Quadro 15: Aumento médio esperado de tarifas de água e esgoto após reforma tributária (R\$ de junho de 2023)	31
Quadro 16: Quantidade de agências reguladoras infranacionais de água e esgotamento sanitário	32
Quadro 17: Receita bruta após reforma tributária com alíquota reduzida (R\$ de junho de 2023)	33
Quadro 18: Aumento médio esperado de tarifas de água e esgoto após reforma tributária com alíquota reduzida (R\$ de junho de 2023)	34

Lista de siglas

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

CBS – Contribuição Social sobre Bens e Serviços

COFINS – Contribuição para o financiamento da Seguridade Social

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DRSAI – Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado

FNDR – Fundo nacional de desenvolvimento regional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS – Impostos sobre Bens e Serviços

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change

IPI – Imposto sobre Produto Industrializado

IS – Imposto Seletivo

ISS – Imposto sobre serviços de qualquer natureza

IVA – Imposto sobre Valor Agregado

LC – Lei complementar

MRSU – Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SUS – Sistema Único de Saúde

TIPI – Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados

UNDP – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

ZFM – Zona Franca de Manaus

Sumário executivo

Cenário anterior à reforma tributária

- O setor de saneamento é atípico quanto aos tributos sobre ele incidente, sendo que atualmente incide basicamente PIS/COFINS não-cumulativo, com alíquota de 9,25%. No setor não há incidência de ICMS e nem de ISS.
- Ainda em 2003, quando da aprovação da LC 116/2003, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva vetou a incidência de ISS sobre saneamento básico sob alegação de que tal incidência comprometeria os objetivos do Governo em promover a universalização dos serviços básicos de saneamento, bem como imputaria aumento das despesas no atendimento da população atingida pela escassez de acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário.
- Embora não haja incidência direta de outros tributos, o setor de saneamento também carrega diversos resíduos tributários de ISS, ICMS, IPI e PIS/COFINS não aproveitáveis embutidos nos bens, serviços e investimentos demandados pelo setor.
- Dados públicos do SNIS (2022), com base em informações de 2021, indicam receita bruta de R\$ 12,7 bilhões e investimento equivalente a R\$ 2,9 bilhões (23% da receita bruta) para as 127 empresas do setor privado de saneamento, com carga tributária estimada de 9,74%, sendo 5,47% de PIS/COFINS e 4,27% de resíduos tributários.

Cenário anterior à reforma tributária (alíquota padrão)

- No cenário de reforma tributária com incidência de alíquota padrão sobre saneamento básico, considerou-se alíquota de 27% “por fora” para o conjunto de IBS/CBS, conforme documento do Ministério da Fazenda.
- A partir da receita bruta anterior à reforma tributária, retirou-se a tributação de PIS/COFINS e os resíduos, e adicionou-se o efeito majoração do preço das aquisições com a reforma tributária.
- Na etapa subsequente, a partir da receita líquida de PIS/COFINS, resíduos e com adicional de variação de preços das aquisições, obteve-se os débitos de IBS/CBS a 27%, os quais foram diminuídos pelos créditos de IBS/CBS para a correta identificação da tributação líquida de IBS/CBS e da receita bruta necessária após a reforma tributária. O cálculo do débito de IBS/CBS foi realizado por “fora”, como determinado pela PEC 45.

Receita bruta necessária após reforma tributária com alíquota de 27% de IBS/CBS (R\$ de junho de 2023)

Receita Bruta após reforma tributária	R\$
Receita Líquida de PIS/COFINS e Resíduos	11.433.297.155
Δ Preço insumos	1.593.893.537
Receita Líquida de PIS/COFINS e Resíduos c/ Δ Preço insumos	13.027.190.692
Tributação líquida de IBS/CBS	1.923.447.950
Receita Bruta após reforma tributária	14.950.638.641

Fonte: SNIS (2022). Elaboração: GO Associados.

- No confronto entre a nova receita bruta necessária (R\$ 14,95 bilhões) e a receita bruta antes da reforma (R\$ 12,7 bilhões), identificou-se que, para o mesmo padrão de despesas, o aumento médio necessário da tarifa de água e esgoto é de 18%.
- Diferente de outros setores regulados de infraestrutura, como o setor elétrico e de telecomunicações, o setor de saneamento possui dezenas de agências reguladoras, muitas das quais com limitações de recursos técnicos, financeiros e humanos frente à complexidade dos temas regulatórios.

Quantidade de agências reguladoras infranacionais de água e esgotamento sanitário

Atuação / Abrangência	Total
Municipal	47
Intermunicipal	16
Estaduais	26
Total geral	89

Fonte: ANA 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>. Acesso em: 16/09/2023 Elaboração: GO Associados.

Cenário com reforma tributária (alíquota padrão)

- Como forma de se evitar grande impacto sobre as tarifas e desestimular a perda de investimentos, é necessário que a reforma tributária assuma neutralidade sobre as tarifas praticadas pelo setor. Os cálculos indicam que tal neutralidade é alcançada com a aplicação de alíquotas reduzidas em 60% para o conjunto IBS/CBS, passando do patamar estimado de 27% para 10,8%, tal como já previsto para serviços de saúde e de educação, na PEC 45/2019.
- Aplicando-se a metodologia desenvolvida, porém sob a consideração de alíquotas reduzidas de 10,8% para IBS/CBS nas operações envolvendo setor de saneamento, a nova receita bruta necessária com a reforma tributária é marginalmente superior àquela observada antes da reforma, indicando impacto tarifário médio de 0,6%.

Impacto esperado na tarifa sob diferentes cenários tributários

Cenários	Impacto médio na tarifa
Atual	
RT com 27%	+ 18%
RT com 10,8%	+ 0,6%

Elaboração: GO Associados.

Externalidades positivas no saneamento

- A universalização do saneamento no Brasil constitui um dos maiores programas socioambientais do Brasil.
- Os estudos disponíveis mostram que os investimentos para a universalização do saneamento (R\$ 893,3 bilhões) podem gerar 1,5 milhão de empregos até 2033. (KPMG, 2020).
- As seis melhores cidades no Ranking do Saneamento do Instituto Trata Brasil possuem menos da metade das internações por 10 mil habitantes do que as seis piores do Ranking. Estas registram despesas 281% maiores com internações por doenças de veiculação hídrica do que as cidades com os melhores índices.
- O Instituto Trata Brasil (2022) mostrou uma redução do custo com horas pagas e não trabalhadas em razão do afastamento por diarreia ou vômito e por doenças respiratórias caiu de R\$ 25,0 bilhões em 2005 para R\$ 20,5 bilhões em 2019.

- O Instituto Trata Brasil (2022) mostrou uma redução do custo com horas pagas e não trabalhadas em razão do afastamento por diarreia ou vômito e por doenças respiratórias caiu de R\$ 25,0 bilhões em 2005 para R\$ 20,5 bilhões em 2019.
- A universalização pode atingir R\$ 1,4 trilhão em benefícios, com uma redução no custo da saúde de R\$ 25 bilhões, aumento na produtividade do trabalho em R\$ 437 bilhões e, portanto, dos salários, valorização da renda imobiliária em R\$ 47,9 bilhões e aumento na renda do setor de turismo em R\$ 79,9 bilhões.
- Um aumento de 1% no acesso ao saneamento está correlacionado com um aumento de 0,11 pontos percentuais na taxa de frequência escolar, uma redução de 0,31 pontos percentuais na taxa de distorção idade-série e uma diminuição de 0,12 pontos percentuais na taxa de abandono escolar.
- Um aumento de 1% na proporção de domicílios com armazenamento de água da chuva em cisternas ou caixas de cimento resulta em um acréscimo médio de 0,217 casos de doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI) por mil habitantes. Com o mesmo aumento percentual de domicílios com banheiros conectados a fossas rudimentares, este impacto é de 0,035 casos por mil habitantes (SCRIPTORE, 2016).
- A população mais jovem é a que mais sofre com a falta de adequação nos serviços de saneamento básico no Brasil, impactando negativamente tanto a saúde quanto a educação (SCRIPTORE, 2016).

1. Introdução

O objetivo deste estudo é avaliar os impactos esperados da reforma tributária, nos termos do substitutivo da PEC 45-A aprovada na Câmara dos Deputados, sobre o setor de saneamento, com foco nas operações de água e esgotamento sanitário.

Este Estudo está dividido em seis seções, incluindo esta Introdução. A Seção 2 apresenta as principais externalidades positivas do setor de saneamento.

A Seção 3 mostra o cenário atual de incidência tributária sobre o setor de saneamento, inclusive com estimativas de resíduos tributários, de débitos e créditos de PIS/COFINS e de carga tributária média percebida pelas empresas de saneamento.

Por sua vez, a Seção 4 trata dos impactos esperados da reforma tributária sobre o setor de saneamento, tomando a simulação de incidência normal de IBS/CBS sobre o segmento com alíquota-padrão estimada em 27%.

A Seção 5 apresenta uma proposta de neutralização do efeito da reforma tributária sobre a tarifa média dos serviços de saneamento.

Uma seção final sumaria as principais conclusões deste estudo, o qual foi elaborado com base em fontes públicas e em informações fornecidas pela ABCON SINDCON), devidamente citadas ao longo do texto.

2. Externalidades positivas do saneamento

O objetivo desta seção é assinalar as principais externalidades positivas do saneamento. Para tanto, serão apresentadas as implicações imediatas da ausência de adequado acesso ao saneamento básico.

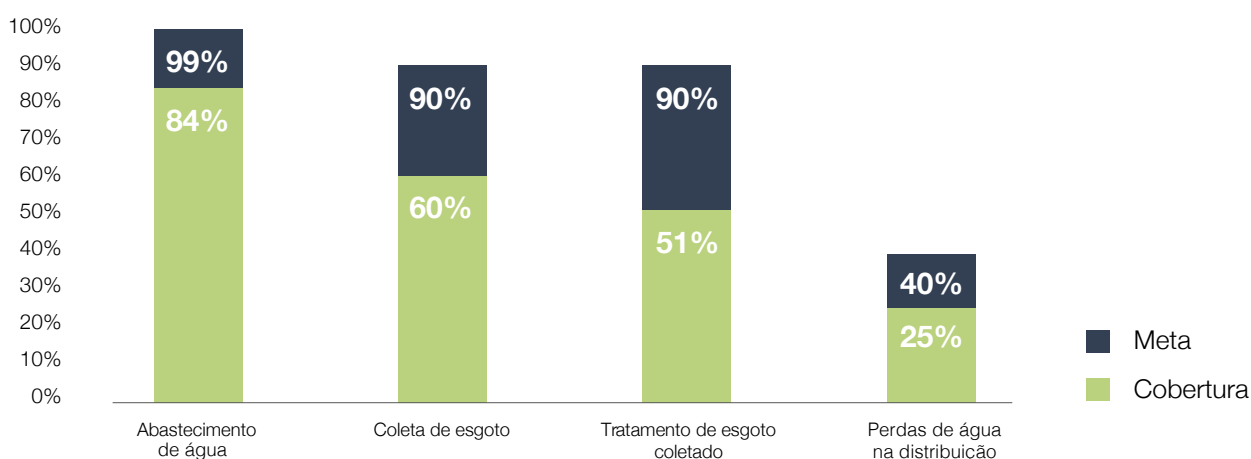
Segundo os dados Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), com informações tomadas para o ano de 2021, cerca de 33 milhões de pessoas não possuem acesso à água potável encanada, 84,4 milhões de pessoas não possuem coleta de esgoto, apenas 51% do esgoto coletado é tratado e as perdas na distribuição de água atingem 40%. Os índices nacionais estão aquém do aceitável e a situação é ainda mais preocupante nas regiões Norte e Nordeste.

Na região Nordeste, 60% do esgoto gerado é despejado na natureza, enquanto, na região Norte, 77% do esgoto gerado é encaminhado para os biomas do Cerrado e Amazônico. As perdas na distribuição na região Norte são de 51%, alcançando 46% na região Nordeste.

Os dados são alarmantes e indicam o tamanho do desafio do Brasil para alcançar a universalização do acesso ao saneamento básico. Com intuito de alavancar o investimento setorial e possibilitar a superação do atraso brasileiro no fornecimento de serviços de saneamento, em 2020 foi aprovado o Novo Marco do Saneamento Básico (Lei Federal 14.026/2020), que prevê, entre outras medidas, a universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário até o final de 2033.

O Quadro 1 apresenta os índices de abastecimento, coleta, tratamento e perdas para o ano de 2021 e as respectivas metas do novo marco do saneamento.

Quadro 1: Índice e metas para universalização do saneamento básico



Fonte: SNIS 2022² e Instituto Trata Brasil³. Elaboração: GO Associados. (*) diferente dos outros dados apresentados, para as perdas de água na distribuição, a meta é reduzir dos atuais 40% para 25%.

Segundo estudo realizado pela KPMG, são necessários investimentos de R\$ 893,3 bilhões para atingir as metas de universalização até 2033. No Estudo denominado “Impactos econômicos da universalização do saneamento básico no Brasil” foi identificado que a realização de tais investimentos possibilitariam ganho de R\$ 1,4 trilhão ou um aumento de 2,7% no PIB, além da criação de cerca de 1,5 milhão de postos de trabalho ao longo de 12 anos. A universalização do saneamento deverá proporcionar mais qualidade de vida para a população decorrente do serviço e poderá ser uns dos catalizadores da economia.

Também é evidente que, à medida que o nível de produção cresce, as receitas públicas também ganhariam força. O estudo da KPMG identificou que a realização dos investimentos necessários para a universalização resultaria em impacto positivo de cerca de R\$ 952 bilhões para as receitas públicas. A expansão e a manutenção das infraestruturas de abastecimento de água e saneamento básico criarão milhares de empregos. Além disso, o aumento na procura por bens e serviços de investimento impulsionará o crescimento de diversos setores, destacando assim a capacidade do saneamento básico em gerar benefícios para toda a economia do Brasil.

Além dos impactos econômicos resultantes dos investimentos, o saneamento possui impacto direto na saúde da população. Os dados do SUS e do Ranking do Instituto Trata Brasil, apontam que, em 2021, as cidades nos seis primeiros lugares do ranking de saneamento possuem em média 2,1 internações por 10 mil habitantes, enquanto as seis piores cidades possuem 5,2 internações por 10 mil habitantes. As despesas com internação por doenças de veiculação hídrica das seis melhores cidades montam, em média, a R\$ 61 mil, enquanto as seis piores, cerca de R\$ 233 mil por ano.

² <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>

³ https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Estudo-de-Perdas-de-Agua_2023.pdf

Quadro 2: As cidades no topo ranking possuem menos internações por doenças de veiculação hídrica em 2021

Cidade	UF	Posição no ranking do saneamento do Instituto Trata Brasil	Internações por doenças de veiculação hídrica por 10 mil habitantes	Despesas com internações por doenças de veiculação hídrica (R\$)
São José do Rio Preto	SP	1	2,75	82.079,95
Santos	SP	2	2,17	59.603,32
Uberlândia	MG	3	3,5	99.829,42
Niterói	RJ	4	0,97	37.067,55
Limeira	SP	5	0,8	17.131,35
Piracicaba	SP	6	2,68	73.656,57
Médias das 6 melhores cidades			2,1	61.000
Belém	PA	95	16,05	1.010.816,64
São Gonçalo	RJ	96	0,68	56.616,42
Santarém	PA	97	5,38	61.966,94
Porto Velho	RO	98	5,68	190.895,49
Marabá	PA	99	1,01	31.273,36
Macapá	AP	100	2,62	49.890,86
Médias das 6 melhores cidades			5,1	233.000

Fonte: Instituto Trata Brasil, Datasus 2021 e Portal do saneamento. Elaboração: GO Associados.

Outro estudo relevante realizado pelo Instituto Trata Brasil (2022)⁴ mostrou uma redução do custo com horas pagas e não trabalhadas em razão do afastamento por diarreia ou vômito e por doenças respiratórias. Segundo as estimativas, tal custo se reduziu de R\$ 25,0 bilhões, em 2005, para R\$ 20,5 bilhões, em 2019.

O Quadro 3 contém uma síntese dos benefícios da universalização para o período apurado entre 2021 e 2040, conforme estudo do Instituto Trata Brasil. O exercício mostra que os benefícios da universalização podem atingir R\$ 1,4 trilhão, com uma redução no custo da saúde de

R\$ 25 bilhões, aumento na produtividade do trabalho em R\$ 437 bilhões, valorização da renda imobiliária em R\$ 47,9 bilhões e aumento na renda do setor de turismo em R\$ 79,9 bilhões.

Quadro 3: Custos e benefícios da universalização do saneamento, Brasil entre 2021 e 2040

Custos e benefícios	Por ano (R\$ bilhões)	2021 -2040 (R\$ bilhões)
Redução dos custos com a saúde	R\$ 1,2	R\$ 25
Aumento da produtividade do trabalho	R\$ 21,9	R\$ 437,8
Renda da valorização imobiliária	R\$ 2,3	R\$ 47,9
Renda do turismo	R\$ 3,9	R\$ 79,9
Subtotal externalidades (A)	R\$ 29,5	R\$ 590,8
Renda gerada pelo investimento	R\$ 27,6	R\$ 552,3
Renda gerada pelo aumento de operação	R\$ 13,3	R\$ 266,7
Impostos ligados à produção	R\$ 2,2	R\$ 44,5
Subtotal de renda (B)	R\$ 43,1	R\$ 863,6
Total de benefícios (C=A+B)	R\$ 72,7	R\$ 1.454,4

Fonte: Instituto Trata Brasil e Ex-ante. Elaboração: GO Associados.

O balanço dos custos e benefícios econômicos do saneamento no Brasil utilizou como base os microdados da Pesquisa Nacional de Saúde de 2019 (IBGE⁵, 2020), constatou-se que, quanto maior o acesso aos serviços de coleta de esgoto e de água tratada, menor a probabilidade de afastamento por doença de veiculação hídrica. A probabilidade de ocorrência de um afastamento das atividades cotidianas por doenças respiratórias também está negativamente correlacionada ao acesso aos serviços de água tratada.

Além disso, quanto maior o acesso ao saneamento, menor a mortalidade infantil. Países com maior parcela da população com adequado acesso ao esgotamento sanitário⁶ têm, em geral, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁷ mais elevado.

Scriptore⁸ (2016), realizou o estudo denominado “Impactos do saneamento sobre saúde e educação: uma análise espacial”. O trabalho analisa como o saneamento impacta a educação,

ou seja, explora as implicações educacionais para crianças que sofrem de problemas de saúde devido à contração de Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI). O Estudo foi realizado em duas etapas. O resultado da primeira etapa revelou que um aumento de 1% no acesso ao saneamento está correlacionado com um aumento de 0,11 pontos percentuais na taxa de frequência escolar, uma redução de 0,31 pontos percentuais na taxa de distorção idade-série e uma diminuição de 0,12 pontos percentuais na taxa de abandono escolar.

Na segunda etapa, os achados indicam que, de maneira geral, o acesso inadequado aos serviços de saneamento tem um impacto positivo na taxa de internações por DRSAI por mil habitantes, que é a variável de saúde considerada neste estudo. Para a população de todas as idades, um aumento de 1% na proporção de domicílios com armazenamento de água da chuva em cisternas ou caixas de cimento resulta em um acréscimo médio de 0,217 casos por mil habitantes. Quando consideramos a porcentagem de domicílios com banheiros conectados a fossas rudimentares, esse impacto é de 0,035 casos por 1.000 habitantes.

Por outro lado, em relação à variável de saneamento adequado, um aumento de 1% na proporção de domicílios permanentes conectados à rede de distribuição de água, mas situados em áreas sem condições de esgoto a céu aberto, resulta em uma redução média de -0,166 casos por mil habitantes.

A variável que apresenta o maior impacto médio é a porcentagem de domicílios sem banheiro e com presença de esgoto a céu aberto nas proximidades. Um aumento de 1% nessa variável está associado a um aumento significativo de 3,281 na taxa de internações por DRSAI.

Outro resultado relevante do estudo revela que a população mais jovem é a que mais sofre com a falta de adequação nos serviços de saneamento básico no Brasil, impactando negativamente tanto a saúde quanto a educação. Em resumo, o estudo indica que a implementação de ações para melhorar as precárias condições de saneamento levaria a uma economia em várias áreas, com benefícios muito significativos na área de saúde pública.

⁴ Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Brasil” (2022)

⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

⁶ no conceito da UNICEF/OMS.

⁷ Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 2019).

⁸ <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-02082016-165540/publico/CorrigidaJuliana.pdf>

3. Tributação atual incidente sobre o setor de água e esgoto

O objetivo desta seção é avaliar a tributação incidente sobre o setor de saneamento, identificando os principais e mais característicos ônus sobre o segmento incidentes em termos de impostos e contribuições sociais.

Vale notar que há tributos diretamente pagos pelas empresas concessionárias, mas também são importantes os resíduos tributários. Por resíduos tributários entende-se o tributo que onerou insumos que o setor usou em sua atividade, seja ele diretamente envolvido na produção ou parte integrante de atividades compreendidas no escopo geral da operação da concessionária.

Hoje, o principal tributo que incide sobre o setor de saneamento é o PIS/COFINS. Trata-se de duas contribuições cuja arrecadação é destinada ao governo federal e sobre as quais a União exerce competência legal e administrativa. De fato, o setor apura débitos e créditos de PIS/COFINS, extraindo daí o valor a pagar.

Não é apenas o PIS/COFINS, no entanto, que onera os preços dos serviços de tratamento de água e esgoto ao consumidor final. A operação das empresas está imersa no sistema de preços da economia. Daí emerge a necessidade de medir o “resíduo tributário”. Vale caracterizar o resíduo tributário como o valor pago, e embutido, nos custos pagos a fornecedores que não terão compensação e, portanto, seguirão onerando os preços de venda dos serviços prestados. Três tributos se encaixam nesta categoria para o setor de saneamento:

- I. ICMS, de competência estadual e alíquotas diferenciadas por estado, com certa prevalência entre 12 e 18%, pela sistemática “por dentro”;
- II. IPI, de competência federal e alíquotas variadas; e
- III. ISS, de competência municipal e alíquotas variadas de 2 a 5% sobre o valor da venda.

A nova configuração tributária colocada em cena pela PEC 45-A exige que os tributos inseridos nos valores hoje incidentes sobre os preços cobrados pelo setor ao consumidor final sejam mensurados de forma detida, conforme discutido em seguida.

A partir de dados públicos divulgados pelo SNIS (2022), com base em informações de 2021, as 127 empresas do setor privado de saneamento básico obtiveram receita bruta de R\$ 12,7 bilhões, a preços de junho de 2023, com investimento médio realizado de R\$ 2,9 bilhões⁹ (23% da receita bruta).

Do ponto de vista tributário, atualmente o setor de saneamento é contribuinte apenas do PIS/COFINS, tendo em vista que, sobre serviços de saneamento, não há incidência dos tributos indiretos ISS e ICMS. A arrecadação estimada de PIS/COFINS para o conjunto das empresas foi

de R\$ 693 milhões (5,5% da receita bruta) de carga tributária explícita.

Embora não contribuintes de ISS, ICMS e IPI, as empresas também arcam com a cumulatividade destes tributos embutidos nos preços dos insumos, mercadorias e serviços utilizados. As estimativas indicam carga tributária implícita de R\$ 541,2 milhões de resíduos tributários de ISS, ICMS, IPI e de uma parcela do PIS/COFINS que não gera crédito às empresas de saneamento, tendo em vista a sistemática atual de creditamento pelo conceito físico, ou seja, insumo estritamente ligado ao processo operacional.

Com efeito, para uma receita bruta atual e a estrutura de custos vigentes, a carga tributária efetiva (explícita e implícita/resíduos) incidente sobre o setor de saneamento é de 9,74% sobre a receita bruta (5,47% de PIS/COFINS e 4,27% de resíduo tributário).

Os resíduos tributários foram medidos por meio da avaliação da estrutura de custos, das despesas gerais e da composição dos investimentos. O Quadro 4 apresenta os grandes itens de custo, na forma obtida a partir do SNIS (2022). Vale destacar que a despesa com pessoal não chega a um quarto do custo de mercadorias e serviços, sendo expressivo o peso de serviços de terceiros e de despesa com energia elétrica. O Quadro 5 registra despesas não diretamente vinculadas ao processo corrente de produção dos serviços, com destaque para as despesas financeiras.

Quadro 4: Custos com mercadorias e serviços das empresas privadas de água e esgoto em 2021 (R\$ de junho de 2023)

Custos com mercadorias e serviços	R\$ de junho de 2023
FN010 - Despesa com pessoal próprio	1.074.523.653
FN011 - Despesa com produtos químicos	132.193.665
FN013 - Despesa com energia elétrica	681.706.379
FN014 - Despesa com serviços de terceiros	901.153.541
FN020 - Despesa com água importada (bruta ou tratada)	642.383.750
FN039 - Despesa com esgoto exportado	13.061.363
FN027 - Outras despesas de exploração	789.695.417
Custos com mercadorias e serviços	4.234.717.768

Fonte: SNIS (2022). Elaboração GO Associados.

Quadro 5: Outras despesas com mercadorias e serviços das empresas privadas de água e esgoto em 2021 (R\$ de junho de 2023)

Outras despesas com mercadorias e serviços	R\$ de junho de 2023
FN016 - Despesas com juros e encargos do serviço da dívida	1.003.065.922
FN019 - Despesas com depreciação, amortização do ativo diferido e provisão para devedores duvidosos	1.107.943.573
FN028 - Outras despesas com os serviços	326.281.955
Outras despesas com mercadorias e serviços	2.437.291.450

Fonte: SNIS (2022). Elaboração GO Associados.

Quadro 6: Investimentos das empresas privadas de água e esgoto em 2021 (R\$ de junho de 2023)

Investimentos totais realizados	R\$ de junho de 2023
FN033 - Investimentos totais realizados pelo prestador de serviços	2.908.215.316
Investimentos totais realizados	2.908.215.316

Fonte: SNIS (2022). Elaboração GO Associados.

⁹ O Valor de R\$ 2,5 bilhões, a preços de 2021, constante do SNIS considera somente os investimentos relatados no Sistema, o qual não inclui o valor integral realizado pelos operadores privados, já que os investimentos em PPPs não estão integralmente relatados. Conforme levantamento da ABCON SINDCON o investimento privado total em 2021 foi de R\$ 3,3 bilhões.

3.1. Estimativa dos resíduos tributários

Um dos elementos cruciais na discussão do impacto da reforma em gestação sobre os diferentes setores é a aferição dos resíduos tributários. Para estimar os resíduos para o setor de saneamento, os custos foram tomados com a granularidade possível e os tributos embutidos nestas aquisições de bens e serviços foram estimados por meio da utilização das alíquotas pertinentes e da forma de apuração do tributo, notadamente a aplicação dos tributos “por dentro” e “por fora” e as bases de cálculo.

O Quadro 7 espelha, nas grandes categorias de gasto, os valores aproximados desta identificação da incidência tributária sobre os custos detalhados.

Quadro 7: Percentual médio de resíduos tributários de iss, icms, ipi e pis/cofins (R\$ de junho de 2023)

Total de custos, despesas e de investimentos	Sujeito a ISS	Sujeito a ICMS	Sujeito a IPI	Sujeito a PIS/COFINS
Despesa com pessoal próprio	10%	0%	0%	10%
Despesa com prod. Químicos	0%	100%	0%	0%
Despesa com energia elétrica	0%	100%	0%	5%
Despesa com serv. de terceiros	100%	0%	0%	15%
Despesa com água importada	0%	0%	0%	0%
Despesa com esgoto exportado	0%	0%	0%	0%
Outras despesas de exploração	50%	50%	10%	15%
Outras despesas com mercadorias e serviços				
Despesas com juros e encargos	0%	0%	0%	0%
Despesas com depreciação etc.	0%	0%	0%	0%
Outras despesas com os serviços	50%	50%	0%	90%
Investimentos totais realizados pelo prestador de serviços				
Investimentos totais realizados	70%	30%	15%	10%

Fonte: Balanços e respostas de empresas privadas de saneamento. Elaboração: GO Associados.

Alguns aspectos do Quadro 7 merecem explicação mais detida. Em uma visão geral, o PIS/COFINS embutido nos bens e serviços adquiridos seria totalmente desonerado pelo uso do sistema base contra base na apuração do tributo devido. No entanto, o PIS/COFINS utiliza, para aproveitamento do crédito, o conceito de crédito físico, que limita a possibilidade de geração de crédito às despesas efetivamente envolvidas na produção. Assim, do ponto de vista da empresa, o PIS/COFINS embarcado em bens e serviços de uso geral não é passível de utilização como crédito e, portanto, constitui resíduo tributário.

Ainda em relação aos resíduos de PIS/COFINS, no caso de pessoal, por exemplo, gastos com saúde e capacitação dos funcionários não são considerados como despesas diretamente ligadas à produção e geram resíduos tributários. Nos dois casos a alíquota de PIS/COFINS utilizada foi de 3,65%, dada a vigência do regime cumulativo para os fornecedores destes serviços.

Vale notar, também, que os seguintes parâmetros, obtidos das publicações da administração tributária e das práticas comerciais e tributárias foram utilizados:

- a) incidência de alíquota zero de IPI sobre produtos químicos, conforme identificado na Tabela TIPI. Nos demais casos, a alíquota usual foi, em grande parte do ano de 2021, de 3,25%;
- b) alíquota média de 3,0% de ISS sobre os serviços atingidos por este tributo;
- c) alíquota de 18% de ICMS sobre produtos químicos, despesas de exploração e despesas com serviços abarcados por este tributo;
- d) alíquota de 12% para energia elétrica, itens de investimento; e
- e) a alíquota estimada para bens e serviços com PIS/COFINS embutido, mas que não geram crédito foi de 4,63%, semelhante à média encontrada como carga no conjunto dos bens e serviços submetidos à apuração base contra base do PIS/COFINS.

A metodologia acima descrita permitiu dar números aos resíduos tributários. No ano de 2021, a preços de 2023, os resíduos chegaram a R\$ 541,2 milhões, como mostra o Quadro 8.

Quadro 8: Total de custos e despesas com e sem resíduos tributários de iss, icms, ipi e pis/cofins (R\$ de junho de 2023)

Total de custos, despesas e de investimentos	Custos e despesas	Resíduo tributário	Custos e despesas sem resíduo tributário
Custos e despesas com mercadorias e serviços	4.234.717.768	294.566.902	3.940.150.866
Despesa com pessoal próprio	1.074.523.653	7.145.582	1.067.378.070
Despesa com prod. Químicos	132.193.665	17.480.154	114.713.511
Despesa com energia elétrica	681.706.379	136.165.567	545.540.812
Despesa com serv. de terceiros	901.153.541	35.628.613	865.524.928
Despesa com água importada	642.383.750	0	642.383.750
Despesa com esgoto exportado	13.061.363	0	13.061.363
Outras despesas de exploração	789.695.417	98.146.985	691.548.432
Outras despesas com mercadorias e serviços	2.437.291.450	38.052.633	2.399.238.817
Despesas com juros e encargos	1.003.065.922	0	1.003.065.922
Despesas com depreciação etc.	1.107.943.573	0	1.107.943.573
Outras despesas com os serviços	326.281.955	38.052.633	288.229.322
Investimentos totais realizados pelo prestador de serviços	2.908.215.316	208.603.160	2.699.612.156
Total de custos, despesas e de investimentos	9.580.224.534	541.222.695	9.039.001.839

Fonte: Balanços e respostas de empresas privadas de saneamento. Elaboração: GO Associados.

3.2. Estimativa dos débitos e créditos de PIS/COFINS

Quadro 9: Apuração do crédito de pis/cofins (R\$ de junho de 2023)

Total de custos, despesas e de investimentos	Custos e despesas	% Sujeito a PIS/COFINS	Crédito de PIS/COFINS
Custos e despesas com mercadorias e serviços	4.234.717.768	-	246.188.372
Despesa com pessoal próprio	1.074.523.653	0%	0
Despesa com prod. Químicos	132.193.665	100%	10.611.000
Despesa com energia elétrica	681.706.379	95%	48.077.929
Despesa com serv. de terceiros	901.153.541	85%	70.853.197
Despesa com água importada	642.383.750	100%	59.420.497
Despesa com esgoto exportado	13.061.363	100%	1.208.176
Outras despesas de exploração	789.695.417	85%	56.017.573
Outras despesas com mercadorias e serviços	2.437.291.450	-	-
Despesas com juros e encargos	1.003.065.922	-	-
Despesas com depreciação etc.	1.107.943.573	-	-
Outras despesas com os serviços	326.281.955	0%	0
Investimentos totais realizados pelo prestador de serviços	2.908.215.316	90%	232.593.444
Total de custos, despesas e de investimentos	9.580.224.534		478.781.816

Fonte: Balanços e respostas de empresas privadas de saneamento. Elaboração: GO Associados.

A estimativa de geração de créditos de PIS/COFINS está espelhada no Quadro 9. Nele, os principais custos estão identificados e está estimada a geração de crédito. Isso, realizado com amparo na forma de tributação característica do PIS/COFINS não cumulativo, a metodologia de base contra base. Para o cômputo do crédito de PIS/COFINS, observou-se o julgado pelo STF, em tese de repercussão geral, da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS (Recurso Extraordinário 574.706/PR).

É possível, por meio do Quadro 9, identificar quanto cada grande item de despesa é passível de geração de crédito, resultando no valor de R\$ 478,8 milhões.

O outro polo, na apuração do PIS/COFINS, é a geração de débito, sempre na metodologia de base contra base. A incidência da alíquota de 9,25% por dentro da receita de R\$ 12,7 bilhões, gera o valor de R\$ 1,17 bilhão, a preços de junho de 2023. Esta aferição está espelhada no Quadro 10.

Quadro 10: Débito de pis/cofins (R\$ de junho de 2023)

Receita bruta	% Sujeito a PIS/COFINS	Alíquota de PIS/COFINS	Débito de PIS/COFINS
12.667.479.927	100%	9,25%	1.171.741.893

Fonte: SNIS (2022). Elaboração: GO Associados.

A apuração, em um regime base contra base, implica confrontar débitos e créditos. Com efeito, uma vez que o crédito de PIS/COFINS apurado foi de R\$ 478,8 milhões e o débito encontrado foi de R\$ 1,2 bilhão, o total devido de PIS/COFINS foi estimado em R\$ 693 milhões.

3.3. Apuração da carga tributária média percebida pelas empresas de saneamento

Este percurso de estimação da carga de tributos embutida na receita do setor saneamento tem sua síntese no Quadro 11. Este último procura demonstrar a carga explicitamente incidente sobre o setor e a carga que, embora de forma implícita, onera o consumidor final com diversas formas de resíduos. O Quadro 11 detalha as incidências, importando destacar que o total do tributo pago foi, em 2021, a preços de 2023, R\$ 1,23 bilhão, que representou 9,7% da receita bruta setorial.

Quadro 11: Resumo da carga tributária explícita e de resíduos tributários incidentes sobre o setor de saneamento (R\$ de junho de 2023)

Cenário Atual (antes da reforma tributária)	R\$
Resíduo Tributário (R\$)	541.222.695
ISS	117.041.412
ISS (%)	0,9%
ICMS e IPI	379.920.579
ICMS e IPI (%)	3,0%
PIS/COFINS (Ajuste crédito físico)	44.260.704
PIS/COFINS (%)	0,3%
PIS/COFINS não cumulativo (R\$)	692.960.077
PIS/COFINS (%)	5,5%
Débito	1.171.741.893
Crédito	478.781.816
Total Tributo Pago (R\$)	1.234.182.772
Receita Operacional Bruta (R\$)	12.667.479.927
Carga Tributária Efetiva (% Receita)	9,7%

Fonte: SNIS (2022). Elaboração GO Associados.

4. Impactos esperados da reforma tributária sobre o setor de saneamento

Após identificação da tributação explícita de PIS/COFINS e dos resíduos tributários incorridos pelo setor de saneamento, a Seção 4 objetiva apresentar os impactos esperados da reforma tributária sobre o setor de saneamento. Para tanto, a Subseção 4.1 discorre sobre uma breve análise do substitutivo da PEC 45-A aprovado na Câmara dos Deputados, e atualmente sob avaliação no Senado Federal, enquanto a Subseção 4.2. se dedica à avaliação quantitativa e qualitativa dos impactos estimados para o setor, em decorrência da reforma em discussão.

4.1. Análise do substitutivo da PEC 45-A aprovado na Câmara dos Deputados

Antes de discutir os impactos esperados da reforma tributária sobre o setor de saneamento, particularmente sobre os serviços de água e esgotamento sanitário, é essencial destacar os principais pontos do texto da reforma tributária que foram aprovados na Câmara dos Deputados. Trata-se de uma das reformas mais importantes das últimas décadas para o desenvolvimento do país.

A PEC 45 apresenta mudanças significativas na tributação sobre o consumo, visando em grande parte substituir o atual e combalido sistema tributário sobre o consumo e promover uma maior eficiência econômica. Dentre os destaques, encontram-se profundas alterações nas alíquotas, bases de cálculos, em simplificação de procedimentos e previsão de extinção de impostos vigentes, bem como a criação de novos tributos.

As considerações têm por base o texto da reforma tributária aprovado pela Câmara dos Deputados, em 7 de julho de 2023¹⁹, sendo os principais destaques:

- i. Criação do IVA Dual.** Extinção dos tributos PIS, COFINS e IPI (federais), do ICMS (estadual) e do ISS (municipal), com a criação de um IVA dual na tributação do consumo, sendo um IVA federal e outro IVA subnacional (compartilhado entre estados, Distrito Federal e municípios), ambos com mesmos fatos geradores, bases de cálculo, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, além de mesmas regras de não cumulatividade e de creditamento. O IVA subnacional deve obedecer ao princípio da cobrança no destino, de modo a evitar as práticas de geração de créditos contra os centros consumidores situados em outros estados;

ii. Criação do Imposto Seletivo. Em tese de caráter extrafiscal e com o intuito de desestimular o consumo de bens e serviços nocivos à saúde e ao meio-ambiente, ou seja, aqueles de externalidades econômicas consideradas negativas. Este imposto deverá substituir o IPI, compensando-se, pelo menos em parte, a perda de arrecadação decorrente de sua extinção. Como fatos geradores do IS, o texto aprovado estabeleceu a produção, comercialização ou importação dos bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, nos termos da lei. Não ocorrerá incidência sobre exportações. As alíquotas poderão ser definidas pelo Poder Executivo, respeitando limites estabelecidos em lei. O Seletivo também não incidirá sobre produtos tributados pelo IPI (não tributação simultânea de IPI e IS). De relevante observação, o IS comporá a base de cálculo tanto da CBS quanto do IBS, e, enquanto existentes, também do ICMS e do ISS. Outro destaque se deve à relação IS e Zona Franca de Manaus (ZFM), uma vez que o texto aprovado prevê que o IS poderá alcançar a produção, comercialização ou importação de bens que tenham industrialização na ZFM, com intuito de garantir tratamento favorecido às operações originadas na região.

iii. Características gerais de um sistema de débito e crédito financeiro. O texto manteve a indicação de que os IVAs terão amplo creditamento (crédito financeiro), abandonando o crédito físico que caracterizou, por exemplo, o PIS/Cofins, com garantias para restituição rápida de créditos acumulados na cadeia produtiva;

iv. Adoção de alíquotas diferenciadas: Em regra o IBS terá alíquota de referência fixada por resolução do Senado Federal. Todavia, estados e municípios poderão fixar suas próprias alíquotas por leis específicas, devendo ser as mesmas para todas as operações com bens e serviços, salvo algumas exceções com previsão de redução de 100%, 60% ou mesmo isenção. Há também previsão de alguns regimes específicos, como serviços financeiros, combustíveis e outros. A PEC ainda prevê redução de 60% das alíquotas de IBS/CBS, entre outros, para serviços de saúde e educação, também há previsão de alíquotas reduzidas a zero, como para produtos contidos na Cesta Básica Nacional de Alimentos, cujos produtos serão elencados em lei complementar.

v. Creditamento por apuração: Em relação ao IBS e à CBS, o texto prevê garantia ao direito à dedução do valor cobrado anteriormente independentemente da comprovação do efetivo pagamento do imposto pelo fornecedor (crédito financeiro amplo sem exigência de comprovação de pagamento em etapa anterior);

vi. Manutenção de regimes tributários favorecidos: O texto apresentou como diretriz a manutenção da ZFM e do Simples Nacional, dois regimes favorecidos já previstos na Constituição Federal. No caso do Simples, a redação prevê duas possibilidades, a saber: (i) opção pela manutenção integral do recolhimento dos

tributos por meio do Simples Nacional, o que resultará na não permissão para apropriação de créditos de IBS e CBS, mas sendo permitida ao adquirente de bens e serviços do contribuinte optante do Simples Nacional a apropriação de créditos de IBS e CBS, em montante equivalente ao cobrado por meio do regime; e, (ii) o contribuinte do Simples poderá optar por recolher separadamente o IBS e o CBS, pelo regime normal, com previsão de creditamento amplo, recolhendo pelo Simples apenas os outros tributos já integrantes do Simples. Já em relação à ZFM, a PEC prevê manutenção do diferencial competitivo até 2073, com extensão às áreas de livre comércio. Tal tratamento diferenciado e favorecido poderá ser implementado por meio de (i) alterações nas alíquotas e nas regras de creditamento do IBS e da CBS, bem como pela ampliação da incidência do IS sobre a produção, comercialização ou importação de bens que tenham industrialização na região).

vii. Criação de Fundos. O texto aprovado na Câmara dos Deputados prevê criação de três fundos: (i) Fundo nacional de desenvolvimento regional (FNDR), com recursos da União, para criar novo mecanismo de política de desenvolvimento regional em substituição ao atual modelo baseado em incentivos fiscais de ICMS e ISS; (ii) Fundo de compensação para benefícios fiscais e financeiro-fiscais, com recursos da União, para compensar, até final de dezembro de 2032, as empresas atualmente beneficiárias de incentivos relativos ao ICMS, desde que tais benefícios tenham sido concedidos por prazo certo e sob condições; e, (iii) Fundo de sustentabilidade e diversificação econômica do Estado do Amazonas, que deverá ser instituído por Lei Complementar, com recursos da união, com intuito de fomentar o desenvolvimento e a diversificação das atividades econômicas do Estado do Amazonas, sendo que a União poderá aportar recursos adicionais ao Fundo em contrapartida à redução de benefícios fiscais usufruídos pela região, com intuito de manter o diferencial competitivo assegurado pela Constituição Federal à ZFM.

viii. Período de Transição para novos tributos.

- Em 2026, início de teste dos novos tributos: fase de teste do IBS e da CBS, sendo o IBS cobrado à alíquota de 0,1% e CBS à 0,9%, compensável com PIS/COFINS.
- Em 2027, pleno funcionamento da CBS, com extinção do PIS/COFINS, e redução a zero das alíquotas de IPI, exceto em relação aos produtos que também tenham industrialização na ZFM, em 31 de dezembro de 2026, nos termos estabelecidos em lei complementar.
- Entre 2029 e 2032, transição gradual da cobrança do ICMS e do ISS para o IBS.
- Em 2033, entrada plena do novo sistema de IBS e do IS, com completa extinção do ICMS, do ISS e do IPI sobre produtos que tenham industrialização na ZFM.

¹⁰ Emenda Aglutinativa de Plenário de Proposta de Emenda à Constituição nº 45-A, de 2019.

4.2. Estimativa do impacto da reforma tributária sobre o setor de saneamento

O objetivo desta subseção é estimar os possíveis impactos da implantação da PEC 45-A. Logicamente, a alíquota é uma variável crítica. Na transição para o regime inscrito na PEC 45-A, o Ministério da Fazenda estima alíquota de 27% para o conjunto de IBS (17,95%) e CBS (9,05%), os quais, a priori, incidirão também para o setor de saneamento. Por isso, as projeções aqui realizadas partirão desta alíquota.

Conforme bem pontuado no documento do Ministério da Fazenda e na PEC 45/2019, em regra o IBS e a CBS serão cobrados por uma alíquota-padrão, de base ampla sobre bens e serviços, com algumas exceções relativas aos limitados regimes específicos de tributação, ou mesmo referentes aos bens e serviços cuja incidência deva ocorrer com alíquotas reduzidas em 60% ou mesmo com alíquota zero (ex.: bens presentes na cesta básica nacional de alimentos).

Também vale notar que o exercício de avaliação do impacto da reforma tributária sobre o setor de saneamento considera o fato de que o IBS e a CBS incidirão sob a sistemática conhecida como “por fora”, uma boa prática internacional não observada, por exemplo, quando da avaliação do atual ICMS, cuja incidência ocorre “por dentro”, com o tributo compondo a própria base de cálculo de incidência.

Uma aproximação adequada do que seria a base de cálculo para incidência do IBS/CBS são os valores de custos, despesas e investimentos limpos de resíduos tributários, uma vez que nestes valores também não são considerados os valores de créditos de PIS/COFINS, que são tributos a recuperar dispostos em separado dessas rubricas.

A estimativa de débitos e créditos a se constituírem na apuração de tributos do setor de saneamento a ser realizada na plena vigência da reforma tributária, pelo menos nos termos em que ela se encontra. A geração de créditos pode ser verificada por meio do Quadro 10. Importante notar que o aspecto mais relevante do Quadro é a explicitação das bases de cálculo sem os tributos embutidos. A primeira coluna, assim, representa valores livres de tributos. O único caso de alíquota reduzida é de pessoal, que se refere a gastos com saúde, com tratamento preferencial pelo texto aprovado na Câmara.

¹¹ Para maiores detalhes, ler: <https://x.gd/mb7gZ>. Acesso em 20 de agosto de 2023.

Quadro 12: Avaliação do crédito de ibs/cbs gerado nas operações de saneamento básico no cenário após reforma tributária com alíquota-padrão de 27% (R\$ de junho de 2023)

Linhas avaliadas	Custos, despesas e de investimentos	% sujeito a IBS/CBS	IBS/CBS (%)	Crédito de IBS/CBS
Custos e despesas c/ mercadorias e serviços	3.940.150.866	-	-	787.176.338
Despesa com pessoal próprio	1.067.378.070	10%	10,8%	11.527.683
Despesa com prod. Químicos	114.713.511	100%	27%	30.972.648
Despesa com energia elétrica	545.540.812	100%	27%	147.296.019
Despesa com serv. de terceiros	865.524.928	100%	27%	233.691.731
Despesa com água importada	642.383.750	100%	27%	173.443.612
Despesa com esgoto exportado	13.061.363	100%	27%	3.526.568
Outras despesas de exploração	691.548.432	100%	27%	186.718.077
Outras despesas c/ mercadorias e serviços	2.399.238.817	-	-	77.821.917
Despesas com juros e encargos	1.003.065.922	-	-	-
Despesas com depreciação etc.	1.107.943.573	-	-	-
Outras despesas com os serviços	288.229.322	100%	27%	77.821.917
Investimentos totais realizados pelo prestador de serviços	2.699.612.156	100%	27%	728.895.282
Total de custos, despesas e de investimentos	9.039.001.839			1.593.893.537

Fonte: Balanços e respostas de empresas privadas de saneamento. Elaboração: GO Associados.

Após identificação dos créditos de IBS/CBS, importa encontrar o valor dos débitos. Para tanto, é necessário identificar a base de cálculo sobre o qual incidirá tal débito. O primeiro movimento para a identificação ocorre por meio da limpeza da tributação líquida de PIS/COFINS e de resíduos da receita bruta, conforme estabelecido no Quadro 13, valendo frisar que aqui não são considerados outros elementos contábeis da diferença entre os dois conceitos, como os descontos e devoluções.

Quadro 13: Receita líquida de PIS/Cofins e resíduos (R\$ de junho de 2023)

Antes da reforma tributária	R\$
Receita Bruta	12.667.479.927
Tributação PIS/COFINS e resíduos	1.234.182.772
(-) Tributação líquida de PIS/COFINS	692.960.077
(-) Resíduos	541.222.695
(=) Receita Líquida de PIS/COFINS e Resíduos	11.433.297.155

Fonte: SNIS (2022). Elaboração GO Associados.

O Quadro 14, por sua vez, identifica a nova receita bruta necessária para a manutenção das condições de gastos e de investimentos das concessionárias encontradas antes da reforma tributária. Também é destacado que a tributação líquida de IBS/CBS alcança R\$ 1,9 bilhão, em vista do encontro entre dos créditos de R\$ 1,6 bilhão e dos débitos de R\$ 3,5 bilhões, pela sistemática “por fora”.

Quadro 14: Receita bruta após reforma tributária (R\$ de junho de 2023)

Receita Bruta após reforma tributária	Total
Receita Líquida de PIS/COFINS e Resíduos	11.433.297.155
Δ preço insumos	1.593.893.537
Receita Líquida de PIS/COFINS e Resíduos c/ Δ preço	13.027.190.692
Tributação líquida de IBS/CBS	1.923.447.950
Receita Bruta após Reforma Tributária	14.950.638.641

Fonte: SNIS (2022). Elaboração GO Associados.

A receita bruta necessária para o período pós-reforma é 18% superior àquela verificada no SNIS, aqui utilizada, como mostra o Quadro 15. Visto de outra forma, o consumidor precisará, na média, ampliar seu desembolso em 18%, para dar conta da nova arquitetura tributária.

Quadro 15: Aumento médio esperado de tarifas de água e esgoto após reforma tributária (R\$ de junho de 2023)

Efeito esperado da reforma tributária sobre tarifa média de água e esgoto	R\$
Receita bruta antes da reforma tributária	12.667.479.927
Receita bruta necessária após reforma tributária	14.950.638.641
Aumento médio esperado da tarifa após RT	18%

Fonte: SNIS (2022). Elaboração GO Associados.

Como destacado, a tarifa dos serviços de água e esgoto deverá ser reajustada, na média, em 18%, para viabilizar o repasse da mudança da estrutura tributária ao consumidor. Contudo, cerca de 90% dos consumidores de serviços de água e esgoto são residenciais, isto é, são consumidores finais, os quais terão que arcar com a forte majoração de preços.

A não efetuação do repasse dos custos tributários a preços, por sua vez, acarretará asfixia financeira das empresas e em forte restrição dos investimentos em infraestruturas de água e esgotamento sanitário.

Diferente de outros segmentos regulados de infraestrutura, como o setor elétrico e de telecomunicações, o saneamento possui dezenas de agências reguladoras, muitas das quais com limitações de recursos técnicos, financeiros e humanos frente à complexidade dos temas regulatórios. De acordo com os dados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), atualmente existem ao menos 89 agências reguladoras de saneamento no Brasil (Quadro 16).

Na hipótese plausível de represamento de tarifas, a retomada da relação ao mesmo patamar anterior à reforma tende ocorrer por meio de cortes profundos nos níveis de investimentos, com redução estimada próxima a 26%, afastando ainda mais o setor dos objetivos de universalização dos serviços de água e esgoto e privando dezenas de milhões de famílias do acesso adequado à água e à coleta, afastamento e tratamento do esgoto.

Quadro 16: Quantidade de agências reguladoras infranacionais de água e esgotamento sanitário

Atuação / Abrangência	Total
Municipal	47
Intermunicipal	16
Estaduais	26
Total Geral	89

Fonte: ANA¹². Elaboração: GO Associados.

Do ponto de vista financeiro, a deterioração dos balanços das empresas também afastará empréstimos e financiamentos bancários ou mesmo acesso a recursos via mercado de capitais, retroalimentando as dificuldades de financiar investimentos.

Os serviços de saneamento são regulados, o que exige manifestação das respectivas agências reguladoras (municipais, intermunicipais, distrital ou estaduais) para viabilizar o repasse aos preços suportados pelos usuários. Tal situação eleva a insegurança jurídica e econômico-financeira para as concessionárias de saneamento. Ainda, eventual atraso no repasse tarifário também ocasionará frustração de receita, e, conseqüentemente, exigirá revisões tarifária com percentuais ainda mais expressivos da revisão tarifária a ser suportada pelos usuários.

¹² Para maiores detalhes, acesse: <<https://x.gd/cwilo>>.

5. Proposta de neutralização do efeito da reforma tributária sobre a tarifa média de serviços de saneamento

A literatura econômica e médica é farta no apontamento de como o desenvolvimento do setor de saneamento básico é de fundamental importância para a melhoria nos indicadores de saúde e educação¹³. Entretanto, é notório que o Brasil apresenta elevado atraso histórico no provimento de infraestrutura de abastecimento de água potável, e, especialmente, na coleta e tratamento de esgoto. Como forma de buscar superar tal problema, em 2020, foi aprovado o Novo Marco do Saneamento Básico (Lei Federal 14.026/2020), com intuito de estimular a expansão acelerada das redes de infraestrutura para viabilizar a universalização dos serviços de água e esgoto, até final de 2033.

Atualmente, o setor é dos poucos em que não há incidência da tributação nem de ISS e nem de ICMS, sendo gravado apenas pelo PIS/COFINS. Cumpre observar que, ainda em 2003, quando da aprovação da Lei Complementar 116/2003, que dispõe, expressamente, em lista, os fatos geradores de ISS, o então governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva vetou o trecho da lei que previa a incidência de ISS sobre serviços de saneamento. A alegação, conforme se segue, foi de que tal incidência poderia comprometer os objetivos do Governo em promover a universalização dos serviços básicos de saneamento, bem como imputaria aumento das despesas no atendimento da população atingida pela escassez de acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário.

A incidência do imposto sobre serviços de saneamento ambiental, inclusive purificação, tratamento, esgotamento sanitários e congêneres, bem como sobre serviços de tratamento e purificação de água, não atende ao interesse público. A tributação poderia comprometer o objetivo do Governo em universalizar o acesso a tais serviços básicos. O desincentivo que a tributação acarretaria ao setor teria como consequência de longo prazo aumento nas despesas no atendimento da população atingida pela falta de acesso a saneamento básico e água tratada (Mensagem 362/2003)¹⁴.

Contudo, em vista do complexo sistema tributário, diversos são os resíduos tributários percebidos pelo setor de saneamento, o que torna, na prática, o custo tributário incorrido muito superior ao pago na forma de contribuições de PIS/COFINS. No entanto, mesmo com a consideração dos resíduos tributários incorridos, as seções anteriores demonstraram que a reforma tributária, nos termos aprovados pela Câmara dos Deputados, significará forte aumento da tributação sobre o saneamento, com impacto bastante expressivo sobre a tarifa média dos serviços de água e esgoto, estimado em 18%.

Como forma de se evitar grande impacto sobre as tarifas e desestimular a perda de investimentos, é necessário que a reforma tributária assuma maior neutralidade sobre as tarifas praticadas pelo setor. Os cálculos, como será detalhado, indicam que tal neutralidade é alcançada com a aplicação de alíquotas reduzidas em 60% para o conjunto IBS/CBS, passando do patamar estimado de 27% para 10,8%, tal como já previsto para serviços de saúde e de educação, na PEC 45/2019.

Aplicando-se a metodologia desenvolvida na Seção 4, porém agora sob a consideração de alíquotas reduzidas de 10,8% para IBS/CBS nas operações envolvendo setor de saneamento, tem-se que a nova receita bruta necessária com a reforma tributária é marginalmente superior àquela anterior à reforma, ao passar de R\$ 12,67 bilhões para R\$ 12,74 bilhões (0,6%). O Quadro 17 identifica o passo a passo do cálculo da nova receita bruta requerida. Como observado, a tributação líquida de IBS/CBS vai a R\$ 660 milhões, uma vez que os créditos identificados são de R\$ 644,5 milhões e os débitos de R\$ 1,3 bilhão.

Quadro 17: Receita bruta após reforma tributária com alíquota reduzida (R\$ de junho de 2023)

Receita Bruta após reforma tributária	R\$
Receita Líquida de PIS/COFINS e Resíduos	11.433.297.155
Δ preço insumos	644.474.025
Receita Líquida de PIS/COFINS e Resíduos c/ Δ preço	12.077.771.179
Tributação líquida de IBS/CBS	659.925.263
Receita Bruta após Reforma Tributária	12.737.696.442

Fonte: SNIS (2022). Elaboração GO Associados.

O Quadro 18, por sua vez, apresenta a variação média esperada das tarifas de água e esgoto após a reforma tributária, sob hipótese de adoção de alíquota reduzida de 60% para IBS/CBS. Como visto, o resultado é bem próximo à neutralidade tarifária (+ 0,6%).

¹³ Como exemplo, leia Scriptore, Juliana Souza. Impactos do saneamento sobre saúde e educação: uma análise espacial. Tese de doutoramento, 2016. Acesso em 15 de agosto de 2023.

¹⁴ Para maiores informações, ler: < <https://x.gd/KVvEA>>. Acesso em 10 de setembro de 2023.

Quadro 18: Aumento médio esperado de tarifas de água e esgoto após reforma tributária com alíquota reduzida (R\$ de junho de 2023)

Efeito esperado da reforma tributária sobre tarifa média de água e esgoto	R\$
Receita bruta antes da reforma tributária	12.667.479.927
Receita bruta necessária após reforma tributária	12.737.696.442
Aumento médio esperado da tarifa após RT	+ 0,6%

Fonte: SNIS (2022). Elaboração GO Associados.

6. Conclusões

Esta seção resume as principais conclusões extraídas deste Estudo que teve como objetivo avaliar os impactos esperados da reforma tributária, nos termos do substitutivo da PEC 45-A aprovada na Câmara dos Deputados, sobre o setor de saneamento, com foco nas operações de água e esgotamento sanitário.

O Estudo apontou que, assumindo-se a alíquota-padrão de IBS/CBS de 27%, a tarifa média praticada pelos operadores de saneamento terá que ser elevada em cerca de 18%. É crucial ressaltar que qualquer reforma tributária altera a estrutura de preços relativos da economia e produz movimentos de reorganização das cestas de consumo das famílias, na esteira dos referidos movimentos de preços.

O setor de saneamento é caracterizado por especificidades que transformam este ajuste de preços em movimento extremamente delicado. Em primeiro lugar, há que se considerar a importância do saneamento para as populações que dependem do serviço e os riscos à saúde de formas alternativas de acessar a água ou afastar o esgoto. Em segundo lugar, há que se notar que a elevação de preços produz, para as populações com menor poder aquisitivo, a tendência à inadimplência e a expedientes ilegais. De qualquer forma, perdem, a sociedade, a empresa e o poder concedente.

A elevação de preços, em setores regulados, produz a necessidade de utilização dos instrumentos regulatórios para a revisão dos preços e para a recomposição dos parâmetros normais da concessão. Assim, diferentemente de outros setores regulados de infraestrutura, como o setor elétrico e de telecomunicações, o de saneamento básico é marcado pela predominância do município como poder concedente, o que resulta na existência de dezenas de agências reguladoras dos serviços de saneamento, muitas das quais com baixa capacidade técnica e pouca independência decisória. De acordo com os dados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), atualmente existem ao menos 89 agências reguladoras de saneamento no Brasil

Na hipótese plausível de represamento de tarifas, a retomada da relação ao mesmo patamar anterior à reforma tende ocorrer por meio de cortes profundos nos níveis de investimentos, com redução estimada próxima a 26%, afastando ainda mais o setor dos objetivos de universalização dos serviços de água e esgoto e privando dezenas de milhões de famílias do acesso adequado à água e à coleta, afastamento e tratamento de esgoto.

Do ponto de vista financeiro, a deterioração dos balanços das empresas também afastará empréstimos e financiamentos bancários ou mesmo o acesso a recursos via mercado de capitais, retroalimentando as dificuldades de financiar investimentos.

A partir dessas considerações, realizou-se a simulação do impacto da reforma tributária sob a consideração da inclusão do setor de saneamento entre as hipóteses de incidência de alíquota reduzida de IBS/CBS. Para uma alíquota-padrão estimada de IBS/CBS de 27%, a alíquota reduzida em 60% corresponde a 10,8%, a qual indicou possibilitar relativa neutralidade da reforma tributária sobre a tarifa média dos serviços de saneamento. O impacto estimado é de leve aumento das tarifas em 0,6%.

A alíquota reduzida se impõe pela realidade dos fatos. Conquanto as condições de funcionamento da empresa sejam fortemente alteradas, há uma eliminação de resíduos tributários que compensa a discreta elevação das alíquotas incidentes sobre créditos (agora financeiros) e débitos tributários. Já a alíquota geral infringe pesadas perdas aos consumidores e coloca em xeque os investimentos, serviços e até as próprias concessões tão necessárias para a saúde e bem-estar da população brasileira.

7. REFERÊNCIAS

Abcon; KPMG. **Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?** Julho/2020. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/estudos/para-universalizar-saneamento-brasil-precisa-de-r-750-bi-segundo-kpmg>

Brasil. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3. jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>

Brasil. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. **Diário Oficial da União**: seção 1, ed. 135, Brasília, DF, p. 1. jul. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>>

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB**. Brasília: SNS/MDR, 2019. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Conselhos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf>

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: 27º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2021. Brasília: SNS/MDR, 2022.

SCRIPTORE, Juliana Souza. **Impactos do saneamento sobre saúde e educação: uma análise espacial**. P.204. Tese (Doutorado em Economia). Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

EXPEDIENTE ABCON SINDCON

Diretor-executivo

Percy Soares Neto

Superintendente Técnica

Ilana Ferreira

Técnico Operacional

Cesar Seara

Júlia Souza

Priscila Bezerra

Financeiro

Eliana Gonçalves

Administrativo

Elaine Cristina das Chagas

Coordenadora Jurídica

Kelly Felix

Assessoria de Imprensa

Em Foco Assessoria de Comunicação

Assessoria Jurídica

Lacaz Martins Pereira Neto Gurevich & Schoueri Advogados

Assessoria Parlamentar

BMJ Consultores

Assessoria de Comunicação

ALTER Conteúdo Relevante

Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

