



PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017

Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para conceder, durante cinco exercícios financeiros, créditos relativos à Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/PASEP) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), de modo a estimular o aumento do volume de investimentos das pessoas jurídicas sujeitas ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (REISB).



SF/17496.65788-59

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 54-A.**

Parágrafo único. O Reisb produzirá efeitos por cinco exercícios financeiros contados a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao de entrada em vigor do art. 54-D desta Lei.” (NR)

“**Art. 54-D.** Sem prejuízo do incentivo de que trata o art. 4º da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, a pessoa jurídica beneficiária do Reisb que realizar investimento enquadrado nas hipóteses do § 1º do art. 54-B, com recursos próprios ou onerosos, poderá descontar do valor devido a título de Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/PASEP) e de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) créditos apurados nos termos deste artigo.

§ 1º Os créditos referidos no *caput* serão equivalentes à diferença entre os investimentos em saneamento básico realizados no segundo exercício anterior ao de fruição do crédito e o valor médio anual de investimentos da pessoa jurídica em saneamento básico no período de 2005 a 2015, sendo este último corrigido

anualmente pela variação do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) tendo por base o mês de dezembro de 2016.

§ 2º O crédito apurado não poderá ser superior ao menor dos seguintes limites:

I – o valor que seria devido no ano-calendário pela pessoa jurídica a título de Contribuição para o PIS/Pasep e de Cofins; ou

II – o valor total dos investimentos que atendam ao disposto no § 1º do art. 54-B.

§ 3º O valor dos créditos apurados de acordo com este artigo não constitui receita bruta da pessoa jurídica, servindo somente para desconto do valor apurado a título de Contribuição para o PIS/Pasep e de Cofins.

§ 4º Aos créditos de que trata este artigo não se aplicam as disposições do § 3º do art. 9º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em 2015, apresentei o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 95, de 2015, para alterar a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para criar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (REISB).

O objetivo era estimular as pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos de saneamento básico a aumentarem seu volume de investimentos, por meio da concessão de créditos relativos à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e à Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/PASEP).

No âmbito da Câmara dos Deputados, após aprovação da proposição no Senado Federal, a matéria tramitou como Projeto de Lei (PL) nº 2.290, de 2015. Naquela Casa Legislativa, a proposta foi aperfeiçoada, especialmente quanto à definição mais precisa do objetivo a ser alcançado, voltado ao fomento à realização de investimentos em sustentabilidade e eficiência dos sistemas de saneamento básico, bem como ao modo de apuração do crédito tributário.



Novamente no Senado, a matéria tramitou como Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) nº 4, de 2016. No Plenário desta Casa, a proposta foi aprovada em 6 de julho de 2016 e, em seguida, remetida à sanção do Presidente da República.

Não obstante a importância da matéria, esta recebeu veto parcial, justamente nos dispositivos que tratavam da concessão de crédito tributário às pessoas jurídicas que realizassem investimentos em saneamento básico.

As disposições vetadas estavam previstas no art. 54-C que seria inserido na Lei nº 11.445, de 2007. De acordo com a principal razão de veto, não houve observância do comando do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que impõe regras aos projetos que acarretem renúncia de receita, como a estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Em razão do veto, a instituição do Reisb operou-se apenas de modo formal, via introdução do regime especial nos arts. 54-A e 54-B da Lei nº 11.445, de 2007, pela Lei nº 13.329, de 1º de agosto de 2016. Contudo, sem o benefício fiscal, objeto da oposição de veto, não há estímulo para que as pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos de saneamento básico aumentem seu volume de investimentos e realizem melhorias voltadas à sustentabilidade e à eficiência. Do ponto de vista prático, é como se o Reisb não existisse, pois não há contrapartida para que as pessoas jurídicas se tornem beneficiárias do regime.

Sem a inserção de regras de estímulo à realização de investimentos, o saneamento básico continuará a ser um dos segmentos mais atrasados da infraestrutura no Brasil. Conforme mencionado na justificção do PLS nº 95, de 2015, economias emergentes com nível de renda semelhante têm atendimento em saneamento superior ao do nosso País. O atraso nessa seara tem consequências nefastas para a saúde, para o meio ambiente e para o desenvolvimento nacional.

Os indicadores de esgotamento sanitário continuam a revelar situação crítica. Os dados divulgados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Ministério das Cidades, no *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014*, atestam que a média nacional de população atendida por coleta de esgotos é de apenas 49,8%. Ou seja, mais da metade da população está abandonada. Além disso, apenas 40,8% dos esgotos gerados são tratados, o que revela o alto grau de degradação do meio



ambiente em razão da produção e do não tratamento de esgotos. Quanto ao atendimento de água, a situação continua melhor, mas ainda deficitária.

Nos termos do que ressaltado na justificção do PLS nº 95, de 2015, é fundamental para a população brasileira um salto nos investimentos em saneamento básico, dadas as externalidades positivas que provocará para a qualidade de vida das pessoas em razão do inequívoco impacto na saúde.

Ainda quanto ao que defendido à época da apresentação inicial da proposição, cabe registrar a insuficiência dos investimentos no setor para atingir as metas do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), publicado em 2013, com metas de universalização para 2033. A média anual de investimentos do período de 2010/14 foi de R\$ 10 bilhões e a média necessária para alcançar a universalização em 2033 é de R\$ 15 bilhões. Portanto, para alcançar o patamar médio de investimentos necessários para atingir a meta do Plansab, as inversões teriam de crescer cerca de 50%. Mantido o atual nível de investimentos, a universalização que está planejada para daqui a duas décadas demoraria cerca de quatro décadas. Apenas após 2050 seriam alcançados os níveis de atendimento desejados.

Em razão disso é que se faz necessária a concessão de benefício fiscal destinado a fomentar os investimentos em saneamento básico. Aliás, as pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos de saneamento básico deveriam ter impacto tributário reduzido, tendo em vista a relevância da atividade que exercem. Porém, ao analisar a tributação imposta ao segmento, percebe-se uma carga alta e crescente, desestimulando a expansão do saneamento. De acordo com o estudo “Por que é tão elevada a carga tributária sobre os serviços de saneamento básico?”, de Raul Velloso, Marcos Mendes e Paulo Springer, a partir de 2003, a arrecadação de tributos federais no setor de saneamento cresceu fortemente, acumulando alta real (já descontada a inflação) de 188% (cento e oitenta e oito por cento), no período de 2002 a 2008.

As principais causas do aumento da carga tributária suportada pelo setor foram as mudanças promovidas, em 2002 e 2003, na cobrança da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins. Naquela época, as empresas do setor migraram de um regime cumulativo para um regime não cumulativo de tributação.

Em tese, tais modificações deveriam reduzir o montante pago a título de tais contribuições, uma vez que passou a ser permitida a dedução dos créditos tributários, relativos a essas contribuições, acumulados ao longo



da cadeia. Todavia, por conta de suas peculiaridades, o setor de saneamento acabou sendo duramente prejudicado.

Além de possuir uma cadeia de produção curta, seu principal insumo, a água, não é comprada de fornecedores, mas adquirida mediante outorga, não fazendo jus à acumulação de créditos. Muito embora os produtos químicos e a energia elétrica usados no tratamento da água e do esgoto sejam passíveis de desconto do tributo devido, representam apenas cerca de 20% do custo de produção. Ademais, seus custos operacionais são majoritariamente concentrados em despesa de pessoal, que não pode ser deduzida na apuração da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

Assim, enquanto outros setores, muitos deles não tão essenciais quanto o de saneamento básico, foram beneficiados com a redução de tributos, inclusive das referidas contribuições, o segmento experimentou um aumento brutal em sua carga tributária.

Cabe primordialmente à União promover a desoneração do setor de saneamento. É importante notar que 85% do total de tributos pagos pelo setor correspondem a tributos federais, incluindo tributos sobre a receita, como a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins e tributos sobre a renda.

Evidenciadas, portanto, as razões pelas quais é importante aprovar esta proposição e inserir na Lei nº 11.445, de 2007, os dispositivos vetados do SCD nº 4, de 2016. Além de terem sido solucionados os problemas apontados nas razões de veto, como o prazo máximo de vigência de cinco anos e as exigências de ordem orçamentárias e financeiras, efetuamos ajustes nas regras de definição dos créditos a serem descontados do valor apurado a título de Contribuição para o PIS/Pasep e de Cofins.

De acordo com o que propomos, os créditos serão equivalentes à diferença entre os investimentos em saneamento básico realizados no segundo exercício anterior ao de fruição do crédito e o valor médio anual de investimentos da pessoa jurídica em saneamento básico no período de 2005 a 2015. Com essa sistemática, o montante de investimentos realizado pelas pessoas jurídicas prestadoras de serviço público de saneamento básico relativo ao segundo exercício anterior ao de fruição do crédito estará devidamente acessível, por meio de informações contábeis disponibilizadas no Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Isso permitirá a adequada fiscalização da



utilização do benefício fiscal pela Administração Tributária no momento de sua fruição.

Impacto Orçamentário e Financeiro para atendimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), as prestadoras de serviços de saneamento básico realizaram no período de 2005 a 2015 investimentos nos montantes apresentados na tabela a seguir. Os dados se referem às entidades de atuação regional, microrregional ou local e abrangem tanto órgãos da administração direta quanto entidades da administração indireta, organizações sociais e empresas privadas. Os valores de investimentos realizados, por sua vez, incluem as aplicações onerosas, não-onerosas e com recursos próprios.

Investimentos totais realizados por prestadoras de serviços de saneamento básico* de 2005 a 2015

Ano	Investimentos totais realizados (R\$)
2015	10.542.797.866,34
2014	10.980.600.354,23
2013	9.404.803.225,19
2012	8.779.480.164,63
2011	7.474.392.116,94
2010	8.279.525.671,19
2009	7.095.636.174,73
2008	5.620.446.573,29
2007	4.237.765.825,80
2006	4.537.417.235,72
2005	3.545.506.270,14

* fornecimento de água potável e tratamento de esgotos - Fonte: SNIS

Nesse mesmo período, a carga tributária incidente sobre o segmento foi de 12,70%, dos quais 9,25 p.p. foram sobre a receita bruta da prestação dos serviços, assim distribuídos: 1,65 p.p. de PIS/Pasep (Programa de Integração Social) e 7,6 p.p. de Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social). Esses montantes se referem às empresas em regime tributário não cumulativo.¹ Os montantes de despesas

¹ Para as pequenas empresas, que não afetam significativamente os custos da desoneração tributária sob análise, a tributação se dá sobre o lucro presumido e a carga destes tributos atinge 3,65% (0,65% de PIS/Pasep e 3% para Cofins).



fiscais para os prestadores de serviços de saneamento básico, a preços correntes no período, são apresentados a seguir:

Despesas tributárias das prestadoras de serviços de saneamento básico* de 2005 a 2015

Ano	Despesas fiscais totais
2015	2.867.669.914,78
2014	2.786.085.853,62
2013	2.919.800.291,06
2012	2.696.822.436,21
2011	2.297.519.908,15
2010	2.344.492.936,10
2009	2.181.983.628,08
2008	1.978.155.766,85
2007	1.760.582.518,61
2006	1.627.600.544,25
2005	1.315.391.908,50

* fornecimento de água potável e tratamento de esgotos. Fonte: SNIS

Para fins de cálculo do impacto financeiro da fórmula de desoneração prevista no PLS, e tendo em vista o ambiente de contenção fiscal vigente, consideraremos que o conjunto das entidades prestadoras de serviços de saneamento adotariam, como valor de base para os investimentos no período de 2017 a 2021, mantido o regime tributário atual, o valor nominal praticado no ano anterior, atualizado monetariamente pelo INCC:



Projeção de investimentos das prestadoras de serviços de saneamento no quinquênio 2017-2021, mantido o regime tributário atual

Ano	Investimentos
2017	11.595.759.803,24
2018	12.137.281.786,05
2019	12.704.092.845,46
2020	13.297.373.981,34
2021	13.918.361.346,27

Sob o regime fiscal previsto no PLS sob exame, a situação se alteraria pelo acréscimo, ao valor a ser investido, do montante permitido para desoneração do PIS/COFINS, dado pela diferença entre o investimento realizado no segundo exercício anterior ao de referência e a média, a preços de 2016 (INCC), do período 2005-2015, que é de R\$ 9.898.212.012,32. Aplicando-se essa sistemática, teríamos a seguinte situação:

Impacto da desoneração sobre despesas tributárias e de investimentos das prestadoras de saneamento básico, no quinquênio 2017-2021

Ano	Investimentos sem desoneração	Desoneração máxima	Investimentos com desoneração máxima
2016	11.069.937.759,66	-	-
2017	11.595.759.803,24	644.585.854,02	12.240.345.657,26
2018	12.137.281.786,05	1.171.725.747,34	13.309.007.533,39
2019	12.704.092.845,46	2.342.133.644,94	15.046.226.490,40
2020	13.297.373.981,34	3.410.795.521,07	16.708.169.502,41
2021	13.918.361.346,27	5.148.014.478,08	19.066.375.824,35
Total	63.652.869.762,36	12.717.255.245,45	76.370.125.007,81

O impacto sobre a arrecadação de PIS/COFINS seria de R\$ 12,7 bilhões no período 2017-2021 (R\$ 2,5 bilhões ao ano), se as prestadoras incorporassem aos investimentos o montante máximo permitido do benefício tributário.

O PLS contempla, no entanto, fórmula de amortecimento do impacto sobre a arrecadação, ao estabelecer como valor máximo auferível



pelas prestadoras o menor entre dois parâmetros: o volume investido (apresentado na tabela acima) ou o valor devido de PIS/COFINS.

Pelo princípio da gestão prudencial das contas públicas, preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, devemos preferencialmente considerar o cenário mais conservador como fundamento para a tomada de decisões, que vem a ser a estimativa de R\$ 2,5 bilhões de impacto financeiro médio anual sobre a arrecadação de PIS/COFINS.

Quanto ao atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a observância do art. 10-A, inciso II, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação – CFT da Câmara dos Deputados, parece-nos competir ao Poder Executivo compensar os efeitos do novo regime tributário, para o quinquênio no qual vigorar a renúncia de receita em tela, com a adequação da carteira de investimentos plurianuais que ele já vem, de ordinário, empreendendo na área de saneamento básico, com a vantagem de, na nova sistemática, beneficiar-se de menor custo de intermediação de contratos, pelo lado da despesa.

De fato, o Ministério das Cidades vem promovendo revisão geral dos contratos de sua carteira, em vista da elevada incidência de atrasos e cancelamentos por força de negociações deficientes ou de condições econômicas cambiantes.

Ademais, expressivo volume de inscrições em restos a pagar, da ordem de R\$ 3,0 bilhões em 2016 apenas nos programas de Saneamento Básico, Serviços Urbanos e Água e Esgoto e Resíduos Sólidos Urbanos, mostra que há margem para a compensação de receitas por meio da racionalização da carteira de contratos.

Levando em conta as premissas adotadas, **o impacto orçamentário e financeiro total estimado relativo à renúncia de receita decorrente é da ordem de R\$ 12,7 bilhões no período de 2017 a 2021**, sendo que, caso o projeto seja aprovado em 2017, a renúncia deve ser considerada *pro rata* em relação ao restante deste ano.

A compensação da renúncia produzida no quinquênio de vigência no novo regime tributário pode ser obtida por meio da racionalização da carteira de empreendimentos plurianuais contratados, por meio da troca de ações intermediadas pelo governo central por ações propostas pelos próprios prestadores de serviço de saneamento básico.



Ciente da importância da presente iniciativa, que tornará efetivo o regime especial instituído pela Lei nº 13.329, de 2016, esperamos contar com o apoio dos ilustres pares.

Sala das Sessões,

Senador **JOSÉ SERRA**
PSDB-SP



SF/17496.65788-59