

ENC: Parecer técnico tributário da AESBE - PEC45

Sen. Rodrigo Pacheco <sen.rodrigopacheco@senado.leg.br>

Sex, 22/09/2023 14:29

Para: Jacqueline de Souza Alves da Silva <JACQUES@senado.leg.br>

 2 anexos (3 MB)

CT-AESBE-Nº 433-C-2023 - Parecer Tributário - RODRIGO PACHECO.docx; Série Universalizar - Estudos Vol. 5.pdf;

De: Associação das Empresas Estaduais de Saneamento - AESBE [mailto:aesbe@aesbe.org.br]

Enviada em: sexta-feira, 22 de setembro de 2023 11:49

Para: Sen. Rodrigo Pacheco <sen.rodrigopacheco@senado.leg.br>

Assunto: Parecer técnico tributário da AESBE - PEC45

You don't often get email from aesbe@aesbe.org.br. [Learn why this is important](#)

Cumprimentando cordialmente, por ordem do Presidente da AESBE, segue carta **CT- AESBE Nº 433-C/2023** referente à tramitação da PEC 45/2019.

Por gentileza confirmar recebimento.

Na expectativa da acolhida desse pleito, nos colocamos à disposição para mais esclarecimentos, renovando os votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



Lisiane Goulart de Souza

Secretária

 Telefone: 55 (61) 3022 9600 • (61) 98302-1384

 aesbe@aesbe.org.br

 www.aesbe.org.br



CT - AESBE Nº 433-C/2023

Brasília/DF, 22 de setembro de 2023.

Ao Excelentíssimo Senhor
RODRIGO PACHECO
Senador do MS

Assunto: Parecer técnico tributário.

Vossa Excelência,

Cumprimentando-o cordialmente, em referência à tramitação da PEC 45/2019, que altera o Sistema Tributário Nacional, a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), entidade civil sem fins lucrativos, que atua há 38 anos em prol da universalização do acesso ao saneamento básico, cujo quadro associativo é composto por companhias estaduais de saneamento básico, que atuam em mais de 2 mil municípios brasileiros, em 24 unidades federativas, que representam 87,62% do índice de cobertura em abastecimento urbano de água e 45,83% de esgotamento sanitário (SNIS/2021), vem manifestar suas preocupações quanto a tramitação da matéria e seus reflexos na sociedade brasileira.

Merece atenção que a reforma tributária é de extrema importância para o cenário nacional, contudo, no tocante à prestação de serviços essenciais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, percebe-se um grande impacto na tarifa, levando de 9,25%, para uma preocupante alíquota de 27%, que repercute diretamente em toda a população.

Para entender melhor os impactos da matéria em análise no Congresso Nacional, apresentamos o estudo anexo que auxiliará na compreensão dos dados.

Além da extrema onerosidade da proposta em curso, temos ainda a recente atualização do Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026/2020), que impôs metas audaciosas para a universalização dos serviços até 2033. O que, por óbvio, exige um grande volume de investimentos no setor de infraestrutura. Assim, a majoração que se aproxima na PEC 45/2019, vai de encontro ao perseguido pelas Casas Legislativas nos últimos anos, quanto a entrega dos serviços a toda população.

De certo que saneamento básico é saúde. A Organização Mundial da Saúde (OMS) aponta que para cada R\$1,00 investido em saneamento há uma economia de R\$4,00 em saúde pública. Nesse cenário, dada a essencialidade dos serviços e visando uma alternativa para reorganização do setor frente às mudanças trazidas pela Proposta de Emenda Constitucional em destaque, verificamos que a Emenda nº 114, apresentada pelo Senador Eduardo Gomes, que equipara o tratamento tributário outorgado aos serviços de saúde em geral para o saneamento básico, afasta os impactos destacados no parecer anexo, evitando, de imediato, o



aumento da tarifa, como ainda, permite a execução dos investimentos necessários para a universalização dos serviços.

Sem prejuízo, nos colocamos à disposição para esclarecimentos adicionais que permitam o debate técnico necessário à presente demanda, que é de extrema relevância.

Certos de vossa atenção à importante demanda aqui trazida, aproveitamos o ensejo para renovar os votos de elevada e distinta consideração

UNIVERSALIZAR É NOSSA MISSÃO!

Cordialmente,

Neuri Freitas
Presidente da AESBE



Série Universalizar

Estudos - Volume 5

Quais os impactos da reforma tributária (PEC 45/19) no setor de saneamento básico? Simulações para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico

Autores

**Welber Tomás de Oliveira
Regiane Lopes Rodrigues
Carlos César Santejo Saiani
Rudinei Toneto Júnior**

Setembro/2023

ASSOCIADAS À AESBE



DIRETORIA DA AESBE

Diretor-Presidente:

Neuri Freitas (Cagece/CE)

Vice-Presidente:

Ricardo Soavinski (Saneago/GO)

Diretores-Vice-Presidentes Regionais:

Norte: José Fernando Gomes Júnior (Cosanpa/PA)

Nordeste I: Roberto Sérgio Ribeiro Linhares (Caern/RN)

Nordeste II: Luciano Gois Paul (Deso/SE)

Centro-Oeste: Ricardo Soavinski (Saneago/GO)

Sudeste: Munir Abud (Cesan/ES)

Conselho Fiscal:

Cleverson Brancalhão da Silva (Caerd/RO) - *presidente*

Marcos Aurélio Freitas (Caema/MA)

James Serrador (Caer/RR)

EQUIPE AESBE

Sergio Antonio Gonçalves
Secretário Executivo

Antonio Costa Lima Junior
Assessor Jurídico

Rhayana Ferreira Araújo
Gerente de Comunicação

Marcos Monteiro de Oliveira
Técnico em Informática

Lisiane Goulart de Souza
Secretária

Maria da Cruz Campos Matos de Souza
Assistente de Serviços Gerais

Michelle Khar Sidy Dioum
Estagiária de Comunicação

Júlia Rodrigues
Estagiária Jurídica

Quais os impactos da reforma tributária (PEC 45/19) no setor de saneamento básico? Simulações para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico

Welber Tomás de Oliveira¹

Regiane Lopes Rodrigues²

Carlos César Santejo Saiani³

Rudinei Toneto Júnior⁴

1. Introdução

O Novo Marco do Saneamento Básico – Lei Federal nº 14.026/2020 – ratificou as metas de universalização dos atendimentos dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário anteriormente estabelecidas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). As chamadas Companhias Estaduais (públicas) de Saneamento Básico (CESBs) terão papel de suma importância para que as metas sejam atendidas em todo o território brasileiro. Isto porque, segundo dados de 2021 do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), as CESBs atuam em pelo menos um dos serviços em mais de 3.900 municípios (aproximadamente 71% do total), nos quais residem quase 147 milhões de pessoas (cerca de 68% dos brasileiros).

Assim, é relevante investigar como políticas e alterações institucionais – mesmo que não diretamente relacionadas ao setor de saneamento básico – afetam as CESBs. Nesse sentido, uma provável mudança que ocorrerá no país é a reforma tributária – Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/19. Não entrando no mérito da necessidade ou da adequação da reforma vigente, ao substituir tributos que incidem sobre o faturamento das prestadoras por um imposto sobre o valor adicionado (IVA), ela tenderá a alterar a carga tributária que incide nas CESBs.

O presente estudo tem o objetivo de avaliar os possíveis impactos da reforma tributária nas CESBs em termos de montantes de tributos a serem recolhidos, geração de excedentes, investimentos e reajustes tarifários. Para isso, são realizadas algumas simulações considerando informações oficiais. As premissas adotadas nestas simulações são discutidas na próxima seção, enquanto as evidências encontradas constam na segunda (e última) seção. No corpo do texto do estudo, as análises focam os resultados para as CESBs agregadas e a alíquota geral do IVA. Nos Apêndices, são reportados os resultados para as CESBs desagregadas e alíquota reduzida.

¹ Doutorando em Economia pelo PPGE/UFU.

² Doutoranda em Economia pelo PPGE/UFU.

³ Professor de Economia do IERI/UFU.

⁴ Professor de Economia da FEARP/USP.

2. Premissas para as simulações

De acordo com a legislação tributária vigente, dentre os tributos que incidem sobre o valor da receita bruta (faturamento)⁵, as CESBs devem pagar as alíquotas “cheias” das contribuições sociais para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Serviços Público (PIS/PASEP), equivalentes a 1,65%, e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), igual a 7,60%. Ressalta-se que as companhias estaduais possuem alíquota zero ou mecanismos de compensação para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), estadual, e são isentas no Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), municipal – isenção dada pela Lei Complementar nº 116/2023. Assim, sobre a receita bruta, atualmente a incidência tributária das companhias de saneamento é igual a 9,25%⁶.

No entanto, a carga tributária do setor poderá aumentar com a reforma tributária sobre o consumo de bens e serviços – Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/19. Esta reforma propõe a substituição de cinco tributos que incidem sobre o faturamento das empresas (ICMS, ISSQN, IPI, PIS e COFINS) por um imposto sobre o valor adicionado (IVA). A proposta é que o IVA adotará um modelo dual; ou seja, com a administração da parcela federal, denominada como Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a qual substituirá o PIS, COFINS e IPI, separada da parcela subnacional, chamada de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cuja gestão será compartilhada entre os estados e os municípios; unificando, portanto, o ICMS e o ISS.

O IVA proposto tem como princípios⁷: i) a não-cumulatividade plena – ou seja, não incide sobre outras etapas da produção ou da comercialização, gerando créditos –; ii) rápida devolução dos créditos acumulados; iii) legislação uniforme; iv) base única e ampla; v) cobrança no destino e sem integrar a própria base de cálculo – “por fora”⁸; e vi) transparência, inclusive para incentivos, benefícios e regimes favorecidos de tributação. Além disso, a reforma tributária também prevê a desoneração de investimentos e exportações e incidência sobre importações.

⁵ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e contribuições para o Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Serviços Público (PIS/PASEP).

⁶ Há, ainda, a incidência de tributos sobre o lucro – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Dada a natureza da futura reforma tributária (tributos sobre o consumo de bens e serviços), o IRPJ e a CSLL não estão sujeitos a alterações; por isso, não são considerados neste estudo. É importante ressaltar que a reforma também prevê aperfeiçoamentos relacionados a três tributos sobre o patrimônio: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

⁷ Conforme o estudo do Itaú “Macro Visão – Reforma tributária: 10 perguntas frequentes, estimativas de alíquota, impacto setorial e fiscal”. Disponível em: https://www.itaubr.com.br/media/dam/m/24347657e50368b8/original/18072023_MACRO_VISAO_FAQ_Tributaria.pdf. Acesso em: 15/08/2023.

⁸ Os tributos não compõem a base de cálculo deles mesmos e de outros, o que torna as alíquotas mais transparentes.

A proposta é que existam três alíquotas do IVA: geral, com desconto de 60% – portanto, equivalente a 40% da geral – e zero. A alíquota geral será estabelecida por análises futuras do Senado Federal. Para subsidiar debates e decisões, o Ministério da Fazenda estima que, *a priori*, as alíquotas padrões agregadas do IBS e da CBS sejam estabelecidas em torno de 25% a 27%⁹. Assim, no presente estudo, as avaliações realizadas consideram uma alíquota geral igual a 27%, sendo 17,95% referente ao IBS (estadual e municipal) e 9,05% relativo à CBS (federal).

Nesse contexto, este estudo tem como objetivo investigar o potencial impacto da reforma tributária sobre o setor de saneamento básico no Brasil; mais especificamente, tomando como unidades de análise as companhias estaduais (CESBs). Para tanto, partindo de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2017 a 2021¹⁰, é estimada a diferença entre o montante de tributos pagos pelas companhias estaduais, com base na legislação vigente (PIS e COFINS), e os possíveis montantes advindos da reforma tributária proposta, assim como potenciais impactos na geração de excedentes e nos investimentos. Dada a dificuldade de se obter informações específicas de cada CESB, simulações alternativas são feitas para averiguar e garantir a consistência das estimações e análises. Assim, algumas premissas são aqui adotadas.

Nesse sentido, a grande dificuldade para a realização das simulações é identificar o valor adicionado (VA) pelas CESBs, o qual deve ser utilizado como base do cálculo para o IVA. O valor adicionado por uma empresa pode ser facilmente constatado pela Demonstração do Valor Adicionado (DVA)¹¹. Porém, a divulgação dessa demonstração contábil é obrigatória apenas para as empresas de capital aberto, sendo facultativa às demais. A maioria das CESBs não é de capital aberto. Como “soluções” para essa falta de dados, para estimar o VA pelas companhias estaduais na provisão de serviços de saneamento básico no Brasil, são utilizadas três estratégias com as informações oficiais disponíveis. Estas estratégias são descritas nas subseções a seguir.

Antes disso, cabe ressaltar que outra dificuldade encontrada para a realização das análises propostas é a identificação do valor dos tributos atualmente recolhidos pelas CESBs. A Receita Federal disponibiliza informações de recolhimentos por setor; porém não por prestador e o setor tem outras instituições que não são companhias estaduais.

⁹ Conforme a Nota Técnica do Ministério da Fazenda “Alíquota-padrão da tributação do consumo de bens e serviços no âmbito da Reforma Tributária”. Disponível em:

https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/8-8-23-nt-mf_-sert-aliquota-padrao-da-tributacao-do-consumo-de-bens-e-servicos-no-ambito-da-reforma-tributaria-1.pdf. Acesso em: 21/08/2023.

¹⁰ Valores monetários em Reais de dezembro de 2022 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹¹ A DVA é complementar à Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), sendo importante para mensurar a capacidade de geração de valor e a forma de distribuição das riquezas de cada empresa. Contabilmente, a riqueza gerada pela empresa é calculada pelo valor adicionado; ou seja, a partir da diferença entre o valor de suas vendas e os valores dos insumos adquiridos de terceiros. Para mais detalhes, conferir: IUDÍCIBUS, S.; MARTINS, E.; GELBCKE, E. R. “Manual de Contabilidade das Sociedades por Ações (Aplicável às Demais Sociedades). 7ª ed., FIECAFI, Atlas, 2007.