

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 95, de 2015, do Senador JOSÉ SERRA, que “*altera 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, com o objetivo de 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 o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP)*”.

RELATOR: Senador **BLAIRO MAGGI**

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em análise institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico – REISB, com o objetivo de estimular o aumento dos investimentos no setor por parte das prestadoras desse serviço público.

Nesse sentido, acrescenta quatro artigos à Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. O Regime Especial consiste no desconto de créditos do valor apurado a título de Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidente sobre investimento constante de projeto aprovado pelo Ministério das Cidades.



Podem ser aprovados projetos (i) coerentes com o Plano Nacional de Saneamento Básico, (ii) que representem um adicional sobre o valor médio investido no período de 2010 a 2014, e (iii) de alta relevância e interesse social, caracterizados como regularização urbanística e fundiária; limpeza, despoluição e canalização de córregos; preservação de áreas de mananciais e unidades de conservação; esgotamento sanitário em áreas de baixa renda; e redução de perdas nos sistemas de abastecimento de água.

O REISB pode ser acumulado com o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI, instituído pela Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, ficando a adesão da pessoa beneficiária condicionada à sua regularidade perante a Receita Federal.

O crédito não aproveitado em determinado mês ficará acumulado para o mês seguinte, não podendo o valor anual superar o valor devido a título de PIS/PASEP e COFINS. Os créditos não constituem receita bruta da pessoa beneficiária, nem ensejarão revisão tarifária por parte do ente titular do serviço de saneamento.

O benefício gerado pelo REISB poderá ser usufruído com relação aos investimentos realizados no período de cinco anos contados da habilitação da pessoa jurídica, podendo ser renovado mediante preenchimento dos mesmos critérios exigidos para aprovação do projeto.

O REISB produzirá efeitos apenas a partir do exercício financeiro de 2016.

Em sua justificção, o autor apresenta o grave quadro de carência do saneamento em nosso País, bem como as significativas externalidades positivas associadas a sua universalização. Em seguida aponta a insuficiência dos investimentos atuais, correspondentes a aproximadamente dois terços do valor requerido para se alcançar a meta de universalização no ano de 2033, constante do Plano Nacional de Saneamento Básico.

Em contradição com essa demanda, o setor teria sido prejudicado pela mudança no sistema de cálculo do PIS/PASEP e da COFINS ocorrida entre os anos de 2002 e 2003, que passou de um regime cumulativo para um não cumulativo. Essa mudança foi acompanhada de um aumento das alíquotas, como forma de preservar a arrecadação. Ocorre que o principal insumo do setor é a água, sobre a qual não incidem essas



contribuições, por se tratar de uma outorga de recurso natural. Assim sendo, o aumento de alíquotas não foi compensado pelo acúmulo de créditos na cadeia produtiva, o que resultou em um aumento da carga tributária.

A proposição apresentada visa a reverter esse processo, incentivando uma ampliação dos investimentos em saneamento, sob controle do governo federal.

O projeto foi distribuído às Comissões de Assuntos Sociais (CAS); e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas. Na CAS, foi aprovado parecer favorável à matéria.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre a matéria. Tendo em vista que sua decisão será terminativa, faz-se necessário também proceder à análise de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O projeto insere-se na competência da União para promover programas de melhoria das condições de saneamento básico (CF, art. 23, IX) e observa os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Como bem aponta o autor da proposição, as empresas de saneamento foram muito prejudicadas pela alteração da forma de cálculo da COFINS e do PIS/PASEP, de cumulativa para não cumulativa.

Considerado abstratamente, o sistema não cumulativo é mais eficiente que o cumulativo, pois impede a incidência de tributo sobre tributo, ou seja, sobre uma base de cálculo já onerada pelo pagamento do mesmo tributo em uma etapa anterior do processo produtivo. No sistema não cumulativo, tributa-se apenas o valor agregado em cada etapa da produção, o que se operacionaliza pela constituição em favor da empresa de créditos correspondentes ao valor do tributo pago nas etapas anteriores do processo produtivo. A transição de um regime para o outro exige, no entanto, uma elevação das alíquotas, a fim de manter inalterada a receita pública.



Se o sistema não cumulativo é melhor para a sociedade como um todo, sua adoção não impacta homogeneamente todos os setores, uma vez que cada um apresenta uma cadeia produtiva com características próprias. No caso do saneamento, o efeito da mudança foi adverso, pois a cadeia produtiva é curta e o principal insumo é a água, sobre a qual se paga um valor de outorga de recursos hídricos, que não é tributado. Diante desse quadro, as empresas de saneamento tiveram suas alíquotas de COFINS e de PIS/PASEP praticamente triplicadas, sem se beneficiar de créditos oriundos das etapas anteriores de produção.

Há que se considerar, ainda, que grande parte das doenças tratadas no Sistema Único de Saúde (SUS) decorre das más condições de saneamento. O estudo “Benefícios econômicos da expansão do saneamento básico”, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas e publicado pelo Instituto Trata Brasil em junho de 2010, conclui no sentido de que a universalização do saneamento básico reduziria em 25% as internações e em 65% a mortalidade decorrentes de infecções gastrintestinais, o que economizaria pelo menos R\$ 42 milhões ao ano.

Além desses, foram estimados os seguintes benefícios para a sociedade em geral:

- melhoria de 30% no aproveitamento escolar das crianças;
- economia para as empresas de R\$ 309 milhões por ano em horas de trabalho pagas, mas não trabalhadas, em função da redução, em 19%, da probabilidade de um trabalhador se afastar do trabalho em decorrência de infecções gastrintestinais;
- aumento da produtividade do trabalhador, em média, de 13,3%, gerando aumento real da massa de salários da economia de 3,8% (equivalente a R\$ 41,5 bilhões);
- redução das desigualdades regionais, visto que a carência de saneamento e suas consequências negativas são mais intensas nas regiões Norte e Nordeste;
- criação de 120 mil novos postos de trabalho no setor turismo, gerando um aumento de R\$ 1,9 bilhão no PIB



do setor e uma massa de salários da ordem de R\$ 935 milhões;

- valorização média de 18% dos imóveis que passarem a contar com acesso à rede de saneamento;
- aumento da arrecadação de IPTU e ITBI, decorrente da valorização imobiliária, da ordem de R\$ 465 milhões por ano.

O modelo institucional proposto pelo projeto, de aprovação de projetos pelo Ministério das Cidades, assegurará que os créditos constituídos em benefícios das empresas de saneamento sejam direcionados para a universalização do atendimento e para a ampliação dos investimentos.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 95, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15507.19880-32