

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 7.467, DE 2010

(Apenso: PLs 2.991/2011, 3.588/2012 e 3.723/2012)

Altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para autorizar o Poder Executivo a reduzir a 0 (zero) as alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre a receita bruta decorrente da prestação de serviços públicos de saneamento básico.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado JOÃO PAULO PAPA

I – RELATÓRIO

A proposição em epígrafe acrescenta o art. 28-A à Lei 10.865/2004, que “dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências”, para autorizar o Poder Executivo a reduzir a zero e a restabelecer as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da prestação de serviço público de saneamento básico.

Na justificação da proposta, originalmente concebida pelo Senador Francisco Dornelles, afirma-se que a Contribuição para o PIS/Pasep e para a Cofins implica perda de 8% (oito por cento) das receitas das empresas estaduais de água e esgoto, recursos esses que deixam de ser utilizados em investimentos na ampliação dos serviços. Além disso, coloca-se em relevo que a situação leva à majoração das tarifas cobradas dos usuários dos serviços.

Aberto o prazo para recebimento de emendas no período de 04 a 23/03/2011, transcorreu ele *in albis*.

No final de 2011 e início de 2012, foram apensadas três outras proposições ao PL 7.467/2010, a saber:

– PL 2.991/2011, do Deputado Mendonça Filho, que *“reduz a 0 (zero) as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da prestação de serviço público de saneamento básico”*.

– PL 3.588/2012, do Deputado Audifax, que *“insere as receitas obtidas com a prestação de serviço de saneamento básico no regime cumulativo das contribuições para o PIS/Pasep e para a Cofins”*.

– PL 3.723/2012, também do Deputado Mendonça Filho, que *“concede incentivo fiscal para investimentos na universalização da prestação de serviço de saneamento básico”*.

A propositura e apensadas foram relatadas, no âmbito desta Comissão, pelo Deputado Arnaldo Jardim, que ofereceu parecer pela aprovação dos PLs na forma de um Substitutivo, em que era reintroduzido na Lei de Saneamento Básico (11.445/2007) um artigo anteriormente vetado (nº 54), como art. 54-A, pelo qual os investimentos feitos em ativos permanentes imobilizados de serviços públicos de saneamento básico, com recursos próprios dos titulares ou dos prestadores, ou com recursos originários da cobrança de tarifas, poderiam ser utilizados como créditos perante a Cofins e a contribuição para o PIS/Pasep.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O saneamento básico é componente fundante da qualidade de vida da população e do desenvolvimento da sociedade em sua concepção mais ampla, abrangendo aspectos sociais, ambientais, econômicos e culturais.

Desde o surgimento das primitivas cidades, a humanidade compreende que a utilização da água e a destinação de dejetos devem ser cercadas de cuidados e técnicas para que não ocasionem doenças, degradação do meio ambiente e impedimentos ao seu desenvolvimento.

Na Babilônia foram implantadas as primeiras galerias de esgotos da história (3.750 a.C.). Na ilha de Creta, durante a Civilização Minoica (Séc. XXX e XV a.C.), foram construídos sistemas de drenagem e emissários de águas residuais. Há registros semelhantes na Índia e no Egito; e na América do Sul, com os Incas. Quem vai a Roma pode verificar a grandiosa obra de engenharia da Cloaca Máxima, ou “grande esgoto”, construída há mais de 2.500 anos e ainda hoje servindo, em parte, à drenagem da Cidade Eterna.

No Brasil, os primeiros indícios do saneamento básico surgiram com a população indígena que, além de dispor de estratégias para armazenamento de água, demarcava áreas específicas para a disposição de dejetos. A evolução dos sistemas compreendeu chafarizes, bicas, fontes e aquedutos.

O século XIX presenciou a implantação dos primeiros serviços organizados de saneamento no País, prestados principalmente por empresas de engenharia estrangeiras. Nos anos 1900 os serviços começaram a ser estatizados e, neste período, destaca-se o gênio de Saturnino de Brito (1864-1929).

O homem que se tornaria o patrono da engenharia sanitária no Brasil desenvolveu o saneamento em cidades do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Pernambuco, da Paraíba e de São Paulo. Neste último estado, os canais da cidade de Santos (1907) são obras magistrais da engenharia sanitária.

Todas as fases da evolução do saneamento básico, no mundo e no Brasil, foram marcadas pela compreensão de que é primordial tornar saudáveis a vida das pessoas e o processo de desenvolvimento das cidades. Basta recuperar a origem da palavra “saneamento” para compreender essa trajetória – sanear provém do latim *sanus*, que significa saudável, bom, sadio.

No Brasil da atualidade, há evidências de que a Nação precisa retomar a sua capacidade de relacionar o saneamento básico à vida saudável – das pessoas e das cidades; e também resgatar a sua tradição e engenhosidade no desenvolvimento das atividades de saneamento básico. Sem esse movimento, não serão superados os desafios apresentados pelo setor, mesmo que ele seja amparado por uma boa legislação, a Lei nº. 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais do saneamento básico.

A universalização dos serviços de saneamento básico é objetivo a ser alcançado pelo País no ano de 2033, mediante investimentos da ordem de R\$ 303 bilhões, conforme preconizado pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). Concorre com tal objetivo o atual diagnóstico do saneamento em todas as regiões do Brasil.

Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), o abastecimento de água chega a 82,5% da população brasileira; no entanto, registram-se elevados índices de perdas de água nos sistemas, que variam de 33,4% a 50,8%, a depender da região do País.

No tocante à coleta de esgotos, o SNIS aponta que menos da metade da população é atendida com o serviço (48,6%); as diferenças regionais também neste quesito são substantivas – no Sudeste, por exemplo, a coleta alcança 77,3% da população; já no Norte, 8,2%.

Os índices de tratamento dos esgotos gerados também evidenciam as dificuldades do Brasil para atingir suas metas de universalização do saneamento. Apenas 39% das brasileiras e dos brasileiros têm acesso ao serviço, sendo que estes percentuais se alteram regionalmente. No Centro-Oeste, o índice de tratamento dos esgotos gerados chega a 45,9%, o melhor do País; no Norte, 14,7%, e no Nordeste, 28,8%.

Outro indicador relevante refere-se ao tratamento dos esgotos coletados: 69,4% de todo o esgoto coletado no País recebe tratamento. Mas, ao se lançar um olhar sobre as diferenças regionais, constata-se, com preocupação, que quanto mais populosa a região, menor é o seu índice de tratamento – Sudeste (64,3%); Nordeste (78,1%); Sul (78,9%); Norte (85,3%) e Centro-Oeste (91,6%).

Severas consequências são impostas à população brasileira – especialmente à sua parcela mais pobre – devido a este cenário, a começar pela saúde. Estudo do Instituto Trata Brasil (2010) comprova, por exemplo, a relação entre a precariedade dos serviços de coleta e tratamento de esgotos, a pobreza e a incidência de doenças como diarreias, hepatite A, febres entéricas, esquistossomose, leptospirose e teníases. As crianças são as mais afetadas por esta conjugação de fatores.

O meio ambiente é atingido diretamente pela escassez dos serviços de saneamento. Exemplo atual e contundente é a baía de Guanabara. Se, no passado, a paisagem impressionou Paul Gauguin, como relatou Caetano Veloso em *O Estrangeiro*, agora a baía impressiona pelas quantidades de esgoto que chegam às suas águas – estima-se a quantia de 18,4 mil litros de esgoto por segundo.

Situações semelhantes são verificadas no rio Tietê, no trecho da Região Metropolitana São Paulo; o rio Madeira recolhe 95% do esgoto doméstico de Porto Velho (RO); no Litoral Norte de Alagoas, as praias de Maragogi e Japaratinga recebem turistas e esgoto *in natura*; o mesmo acontece com a Lagoa da Jansen, na capital maranhense. Em todos os Estados, encontraremos exemplos da mesma natureza, em menor ou maior grau.

Em áreas turísticas, se a universalização do saneamento fosse realidade, seriam gerados 500 mil postos de trabalho em hotéis, pousadas, restaurantes, agências de turismo e outros estabelecimentos do setor. Também seriam adicionados ao nosso Produto Interno Bruto (PIB) mais de R\$ 12 bilhões/ano (Trata Brasil, 2014).

No mundo do trabalho são relevantes os impactos da limitação do saneamento. A universalização dos serviços de água e esgoto possibilitaria uma redução de 23% nos afastamentos do trabalho devido a doenças, algo em torno de

196 mil dias a menos. Isso implicaria uma redução de custo de R\$ 258 milhões ano (Trata Brasil, 2010).

Importa registrar que a maior parte destes indicadores se agrava quando observada a situação da população rural brasileira: 29,9 milhões de pessoas (IBGE, 2010) residentes em 8,1 milhões de domicílios. Apenas 33,2% das residências rurais possuem abastecimento de água e 5,2%, coleta de esgotos; 66,5% dos domicílios utilizam fossas rudimentares e lançam dejetos diretamente em cursos d'água ou em solo a céu aberto (PNAD, 2012).

Todas as arenas da vida nacional indicam que é urgente reassumir a importância dos serviços de saneamento básico para o País. Há mais de uma década várias propostas vêm sendo discutidas para oferecer maior dinamismo ao setor, todas direcionadas para as pessoas jurídicas prestadoras dos serviços públicos de saneamento.

A lógica deste movimento é a busca de uma solução para a maior parte da população brasileira – dos 5.570 municípios do País, 4.012 são atendidos por empresas estaduais de saneamento; e cerca de 1.500 são atendidos por autarquias e serviços municipais.

Nesta caminhada, que se iniciou por volta de 2003, as entidades representativas do saneamento e o Congresso Nacional compreenderam que tal solução passa, necessariamente, pelos tributos federais PIS/PASEP – Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e Cofins – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, e apresentaram propostas neste sentido.

Parte das iniciativas foi frustrada quando o artigo 54 da Lei 11.445/2007, que estabelecia a possibilidade de utilização de investimentos das empresas de saneamento como créditos perante a cobrança de PIS/Cofins, foi vetado pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

Ato contínuo, o Senador Francisco Dornelles apresentou este projeto de lei (atual PL 7.467/2010) para autorizar o Poder Executivo a reduzir a zero as alíquotas de PIS/Pasep e Cofins para o setor de saneamento básico. A propositura

foi relatada, nesta Casa, pelo Deputado Arnaldo Jardim. O parlamentar apresentou Substitutivo propondo a retomada do artigo da Lei de Saneamento vetado pelo Presidente Lula.

Porém, entre a desoneração pura e simples do setor e a transformação dos investimentos em créditos perante os tributos federais, reside uma solução inovadora que prospera no Senado Federal, conduzida pelo Senador José Serra. Trata-se do PL nº 95/2015, já aprovado na Comissão de Assuntos Sociais.

A proposta do Senador é criar um 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 no setor por meio da concessão de créditos relativos à Cofins e ao PIS/Pasep.

Segundo o REISB, apenas projetos em consonância com o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e que representem um valor adicional ao valor médio anual de investimentos da pessoa jurídica podem pleitear os créditos. O Ministério das Cidades, conforme o PL, seria o órgão responsável pela aprovação dos projetos. Com este novo regime, o País assumiria um novo patamar no saneamento básico.

A título de exemplo, atualmente, as empresas estaduais de saneamento – que são 24 no total e atendem 70% da população –, destinam R\$ 3 bilhões/ano ao pagamento de PIS/Cofins. Na última década, foram desembolsados R\$ 12,77 bilhões. Se o valor fosse convertido em investimentos e, ainda, obrigatoriamente ampliados, assistiríamos à tão necessária retomada da centralidade do saneamento básico para a qualidade de vida da população brasileira e o desenvolvimento sustentável das cidades.

Apenas uma adequação se faz necessária à proposta original do REISB – é necessário direcionar os novos investimentos para projetos que garantam a sustentabilidade dos sistemas e que possibilitem o alcance das metas de universalização de forma mais rápida e eficiente.

Diante do atual diagnóstico do setor – que aponta elevados índices de perdas nos sistemas de abastecimento de água e a precariedade do

esgotamento sanitário, problemas que se resolvem com a ampliação da eficiência e a adoção de soluções tecnológicas - e em alinhamento com as determinações da Lei de Saneamento (Lei 11.445/07), consideramos áreas prioritárias para investimentos aquelas que visam à:

- a) coleta e tratamento de esgotos (art. 2º., incisos I, II e III);
- b) preservação de áreas de mananciais (art. 2º, III e VI);
- c) ampliação da eficiência dos sistemas (2º, VIII e 48, II);
- d) desenvolvimento e aplicação de soluções tecnológicas (2º, VIII; 29, VII; 48, VIII, e 49, IX)

Assim, por tudo o que foi exposto, concordamos inteiramente com a preocupação que norteia os PLs 7.467/2010, 2.991/2011, 3.588/2012 e 3.723/2012, com previsões semelhantes, com exceção do PL 3.588/2012, que propõe um caminho alternativo para beneficiar os serviços públicos de saneamento básico.

Avaliamos, no entanto, que o conteúdo das propostas carece de aperfeiçoamento, em especial a do projeto principal, o qual autoriza o Poder Executivo a reduzir a zero e a restabelecer as alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da prestação de serviço público de saneamento básico. Em um momento em que a política econômica do País obriga a sociedade a enfrentar um ajuste fiscal, é imperativo reconhecer as dificuldades da proposta.

No nosso entendimento, a forma mais adequada de disciplinar a questão está na iniciativa do Senador José Serra, com as ligeiras alterações propostas visando à eficiência dos sistemas de abastecimento de água, à inovação tecnológica, à preservação dos mananciais e aos avanços no esgotamento sanitário do País.

Pelo exposto, **votamos pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 7.467, de 2010, 2.991, de 2011, 3.588, de 2012, e 3.723, de 2012, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado JOÃO PAULO PAPA

Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 7.467, DE 2010,
2.991, DE 2011, 3.588, DE 2012, E 3.723, DE 2012**

Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 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).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que “estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências”, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 54-A. Fica instituído 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, nos termos do § 5º do art. 50 desta Lei.

Art. 54-B. É beneficiária do REISB a pessoa jurídica que tenha projeto aprovado pelo Ministério das Cidades para a realização de investimentos voltados para sustentabilidade e a eficiência dos sistemas de saneamento básico.

§ 1º Para efeito do caput, ficam definidos como investimentos em sustentabilidade e eficiência dos sistemas de saneamento básico aqueles que atendam:

I – ao alcance das metas de universalização de coleta e tratamento de esgoto;

II - à preservação de áreas de mananciais e de unidades de conservação necessárias à proteção das condições naturais e de produção de água;

III - à ampliação da eficiência dos sistemas de abastecimento;

IV - à inovação tecnológica.

§ 2º Somente poderão ser aprovados projetos que sigam as diretrizes do Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e que representem um adicional com relação ao valor médio anual de investimentos da pessoa jurídica em serviços públicos de saneamento básico, considerado o período de 2010 a 2014, a ser corrigido anualmente pelo Índice Nacional de Custos da Construção da Fundação Getúlio Vargas (INCC-FGV).

§ 3º A adesão ao REISB fica condicionada à regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos impostos e contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 4º O Poder Executivo federal regulamentará a forma de habilitação ao REISB, bem como o procedimento e os critérios de aprovação dos projetos de que trata o caput.

Parágrafo único. Ficam inabilitadas ao REISB as pessoas jurídicas optantes pelo Regime Especial Unificado de

Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional, de que trata a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as pessoas jurídicas de que tratam o inciso II do art. 8º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e o inciso II do art. 10 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.

Art. 54-C. 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 conforme o disposto no § 1º do art. 54-B e constante de projeto aprovado nos termos do regulamento, com recursos próprios ou onerosos, poderá descontar 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) créditos calculados nos termos deste artigo.

§ 1º O crédito a que se refere o caput será determinado mediante a aplicação da alíquota prevista no caput do art. 2º das Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, sobre o valor despendido, no mês, com a realização de investimentos aprovados nos termos do art. 54- B e do regulamento.

§ 2º O crédito não aproveitado em determinado mês poderá sê-lo nos meses subsequentes.

§ 3º Em qualquer caso, os créditos apurados de acordo com este artigo terão como limite anual o valor que seria devido no ano calendário, pela pessoa jurídica, a título de contribuição para o PIS/Pasep e de Cofins.

§ 4º 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.

Parágrafo único. 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. 54-D. O benefício de que tratam os arts. 54-A a 54-C desta Lei poderá ser usufruído com relação aos investimentos realizados no período de 5 (cinco) anos, contados da data da habilitação da pessoa jurídica, titular do projeto de investimento em saneamento básico.

Parágrafo único. Expirado o prazo previsto no caput, o benefício poderá ser renovado, desde que os mesmos critérios para a aprovação sejam cumpridos.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir do exercício de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado JOÃO PAULO PAPA
Relator