

Por que é tão elevada a carga tributária sobre os serviços de saneamento básico?

Raul Velloso¹
Marcos Mendes²
Paulo Springer de Freitas³

Texto publicado neste site ([Quais os efeitos de uma tributação mal planejada?](#)) analisa o impacto negativo sobre o bem-estar da sociedade causado por tributos excessivos ou mal desenhados, em desconformidade com as prescrições da teoria econômica. Um exemplo de distorção tributária foi apresentado em outro texto, que discute a baixa tributação imposta à produção de petróleo ([Por que o governo tributa cada vez menos a produção de petróleo enquanto tributa cada vez mais os demais setores da economia?](#)). Mostra-se ali que é baixa e decrescente a tributação sobre um setor que deveria pagar mais impostos, por ser gerador de altos lucros (baixo custo de produção e alto preço de venda final) e ser baseado em uma riqueza natural de propriedade do Estado. No presente texto mostraremos uma situação inversa: a tributação excessiva do setor de saneamento que, de acordo com a teoria econômica, deveria receber dinheiro do governo (ser subsidiado) em vez de pagar impostos.

Em primeiro lugar, vamos analisar porque o saneamento deve ser subsidiado. Trata-se de uma atividade que gera externalidades para a sociedade (sobre o conceito de externalidade, ver neste site [Por que o governo deve interferir na economia?](#)). Ou seja, os benefícios gerados pelo saneamento vão além daqueles auferidos pela família servida pelo esgoto ou pela água tratada. Estudo da Fundação Getúlio Vargas estima as seguintes externalidades positivas que decorreriam da universalização do saneamento básico no Brasil:⁴

- redução de 25% no número de internações e de 65% na mortalidade decorrentes de infecções gastrintestinais;
- diferença de 30% no aproveitamento escolar entre crianças que têm e não têm acesso a saneamento básico;
- economia de R\$ 42 milhões ao ano apenas com as internações que seriam evitadas, não se computando nesse valor as economias decorrentes da redução de aquisição de medicamentos e das despesas para ir e retornar à consulta médica;
- economia das 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;

¹ Consultor Econômico. Doutor em economia.

² Consultor Legislativo do Senado. Doutor em economia. Editor de Brasil, Economia e Governo.

³ Consultor Legislativo do Senado. Doutor em economia. Editor de Brasil, Economia e Governo.

⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (2010) *Benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro*. Instituto Trata Brasil, junho de 2010.

- aumento da produtividade do trabalhador que passa a ter acesso a residência com coleta de esgoto, 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. Os índices de internações *per capita* por infecções gastrintestinais nas Regiões Norte e Nordeste são 6,3 e 5,2 vezes maiores que na Região Sudeste, respectivamente;
- 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, sendo mais da metade desses empregos na Região Nordeste;
- 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.

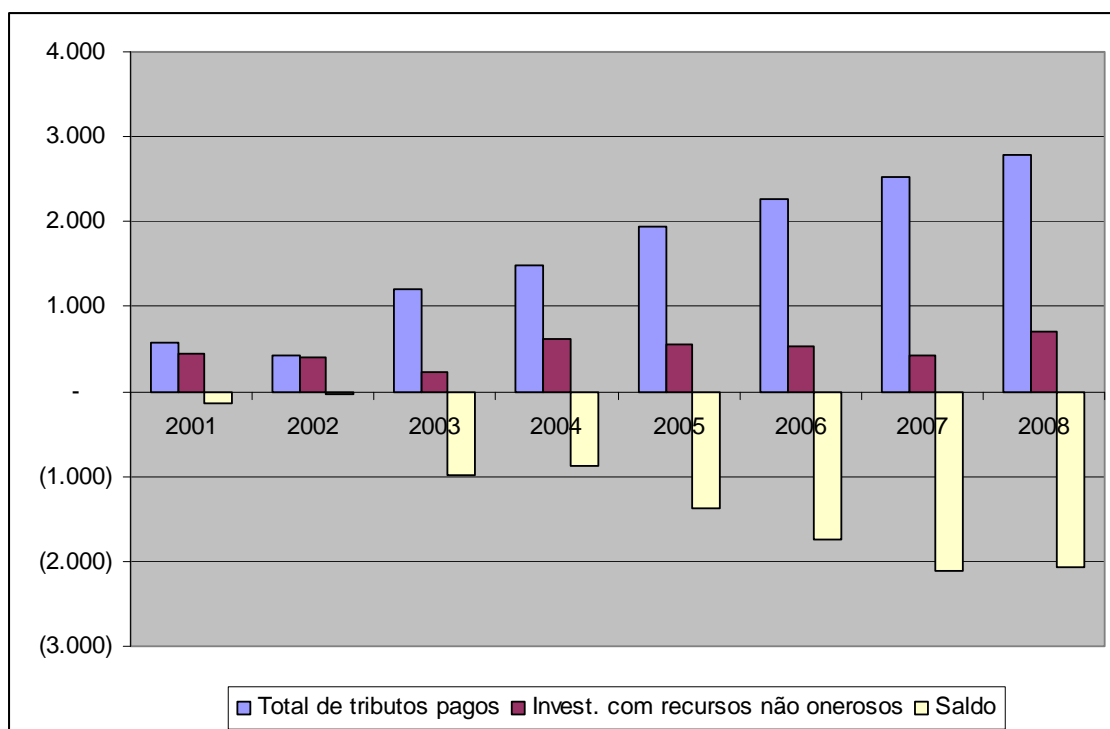
Uma atividade geradora de tantas externalidades positivas deve ser incentivada pelo governo, por meio de baixa tributação e transferência de subsídios.

No Brasil, a importância de subsidiar o saneamento é ainda maior devido à baixa cobertura desse serviço. De acordo com Oliveira, Scazufca e Marcato⁵: “somente 44% da população brasileira têm acesso à rede de esgotamento sanitário e 78,6% têm acesso à água tratada. Do total do esgoto gerado, apenas 29,4% é tratado”. Para suprir esse déficit de atendimento, as empresas do setor precisam estar capitalizadas para investir na expansão de suas redes.

Porém, quando analisamos a tributação imposta ao setor, percebemos que ela é alta e crescente, desestimulando a expansão do saneamento. O Gráfico 1 compara os tributos pagos pelos prestadores de serviços de saneamento e os recursos não onerosos por eles recebidos de fontes governamentais para realizar investimentos. Tais recursos equivaleriam aos subsídios recebidos pelo setor. O que se observa é que, até 2002, o montante de tributos pagos era aproximadamente igual ao montante de subsídios recebidos. A partir de 2003 a arrecadação de impostos federais no setor de saneamento cresceu com força, acumulando alta de 188% de 2002 a 2008, já descontada a inflação. Em valores, foram recolhidos R\$ 3,3 bilhões em 2008 e R\$ 1,2 bilhão em 2002. Já os subsídios ao setor (apesar dos esforços do PAC para acelerar os investimentos em saneamento) não cresceram na mesma proporção e, em 2008, a diferença entre tributos e subsídios superou os R\$ 2 bilhões.

Gráfico 1 - Tributos pagos e recursos não onerosos para investimentos recebidos pelas prestadoras de serviço de saneamento (R\$ milhões)

⁵ Oliveira, G., Scazufca, P. e Marcato, F.S. (2011) Cenários e condições para a universalização do saneamento no Brasil. *Informações FINE*. Fundação Instituto de Pesquisa Econômica, nº 364, janeiro de 2011.



Fonte: SNIS. Elaborado pelo autor.

Nota: exclui prestadores para os quais não há informação completa para o período 2001-2008.

A principal causa desse aumento de carga tributária (líquida dos subsídios) suportada pelo setor de saneamento foi a mudança do regime de incidência da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP⁶, efetivadas em 2002 e em 2003.

O objetivo desta mudança foi a transição da tributação de um regime cumulativo para um regime não cumulativo de tributação. Vale dizer: a nova legislação passou a permitir que os tributos embutidos nos preços dos insumos adquiridos por uma pessoa jurídica pudessem ser descontados do tributo a pagar. Assim, por exemplo, uma montadora de automóveis pode descontar da COFINS e PIS/PASEP devidos o montante desses tributos que foi pago pelos seus fornecedores de autopeças, de energia elétrica ou de máquinas e equipamentos.

Tal modificação, se adotada isoladamente, deveria reduzir o montante arrecadado de COFINS e PIS/PASEP. Porém, para evitar a queda de arrecadação, o Governo Federal introduziu uma segunda modificação: a elevação das alíquotas dos tributos. A alíquota básica da COFINS passou de 3% para 7,6%, e a do PIS/PASEP, de 0,65% para 1,65%⁷.

O efeito final dessas modificações sobre cada setor da economia depende de dois fatores:

⁶ Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003.

⁷ Lei nº 10.637/2002 art. 2º e Lei nº 10.833/2003 art. 2º

- a) a quantidade de créditos que cada empresa dispõe para descontar do imposto a pagar;
- b) os detalhes da legislação, que definem quais créditos podem, efetivamente, ser descontados.

Com relação ao item (a), o novo regime beneficia setores como o de fabricação de automóveis, que representa o final de uma longa cadeia de fornecedores, em que os créditos tributários acumulados ao longo da cadeia de suprimentos podem ser suficientes para compensar a elevação de alíquotas dos impostos. Já nos setores que não acumulam créditos a serem descontados, o efeito do aumento da alíquota tende a prevalecer, elevando-se o montante dos impostos a pagar.

Com relação ao item (b), é preciso considerar que as regras para desconto de créditos são bastante complexas e detalhadas, excluindo vários tipos de despesas do rol de geradores de crédito a descontar. Assim, levam vantagem as empresas cuja estrutura de custos tem alto percentual de despesas aceitas para dedução de impostos.

O setor de saneamento parece ter sido prejudicado pelos dois fatores. Em primeiro lugar, porque sua cadeia de produção é curta, não acumulando créditos a descontar. Em segundo lugar, porque seus custos operacionais são majoritariamente concentrados em despesa de pessoal; despesa essa que não gera crédito para desconto no pagamento de PIS/COFINS.

O principal insumo do saneamento, a água, não é comprada de fornecedores, e sim adquirida mediante outorga⁸. Não há, portanto, créditos tributários acumulados na aquisição do principal insumo. O custo de aquisição de produtos químicos e da energia elétrica usados no tratamento da água é passível de desconto da base de tributação, mas representam apenas 21% do custo de produção (4% para produtos químicos e 17% para energia elétrica).

O setor tem altos custos de investimento em rede de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, e a legislação impõe restrições aos créditos de depreciação e amortização do ativo imobilizado.

O aumento de tributação, decorrente da elevação de PIS/PASEP e COFINS evidenciado nos Gráficos 1 e 2 foi capaz de afetar fortemente a capacidade de investimentos das prestadoras de serviço de saneamento. O Gráfico 2 mostra que em 2001, antes da mudança tributária, as despesas fiscais ou tributárias que compõem a despesa de exploração equivaliam a 24% do que se gastava com investimentos. Em 2008 esse percentual já havia chegado a 39%, tendo atingido um pico de 47% em 2007.

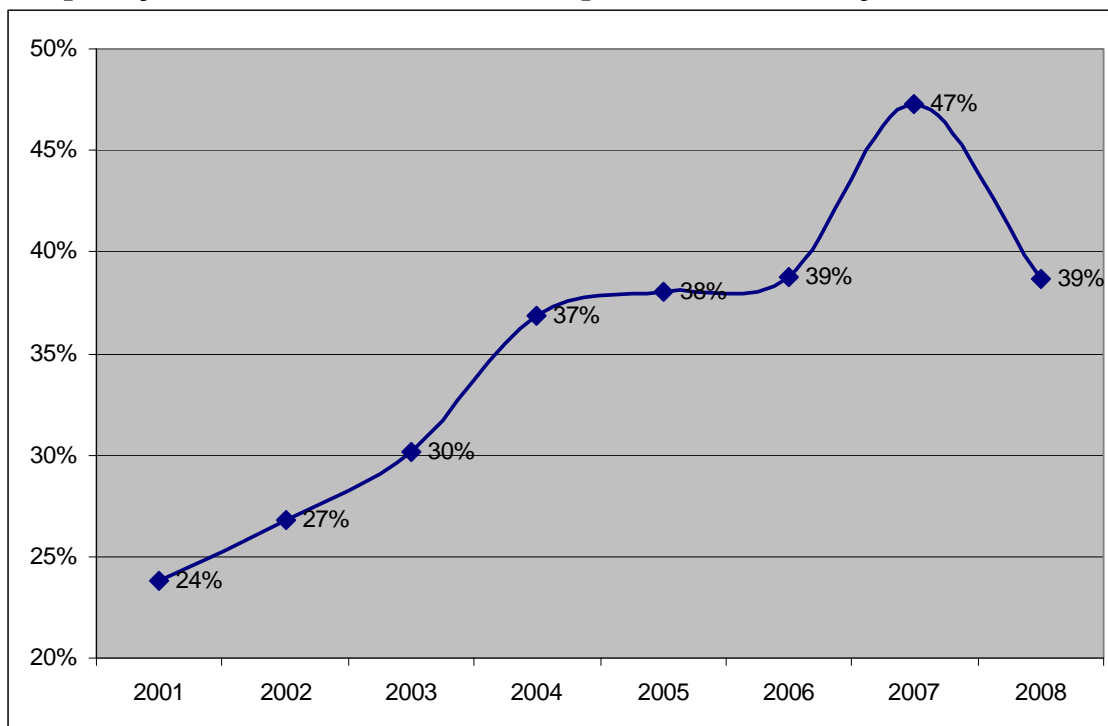
Se forem considerados os demais tributos, não incluídos no cálculo de despesa de exploração (tais como Imposto de Renda e CSLL) a relação entre despesa tributária e investimentos chegaria, em 2008, a 59%⁹.

⁸Lei 9.433/1997

⁹ Fonte: SNIS.

Para uma atividade tão dependente de investimento em instalações de armazenamento, distribuição e tratamento, a descapitalização provocada pelo aumento da carga tributária é um fator extremamente limitante da capacidade de crescimento.

Gráfico 2 - Relação entre as despesas fiscais ou tributárias incluídas na despesa de exploração e os investimentos totais das prestadoras de serviço de saneamento



Fonte: SNIS. Elaborado pelo autor

Nota: exclui prestadores para os quais não há informação completa para o período 2001-2008.

O resultado dessa distorção tributária é que o País levará mais tempo para universalizar os serviços de saneamento, precisando lidar com as consequências negativas dessa carência. Para universalizar o consumo de água e esgoto, serão necessários pesados investimentos. A estimativa do governo aponta a necessidade de investimentos de R\$ 15 bilhões por ano. Em 2008, último ano para o qual há informações disponíveis, o investimento total das empresas de saneamento foi de apenas R\$ 5,6 bilhões. Ou seja, pouco mais de 1/3 do montante necessário.

Para ler mais sobre o tema:

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (2010) Benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro. Instituto Trata Brasil, junho de 2010.

LCA Consultores. "Proposta de Agenda 2011-2014 para o Setor de Água e Esgoto no Brasil". Mimeo. 2011. Texto acessível no endereço: http://www.abdib.org.br/arquivos_comite//prop_agenda_saneam.pdf

Turolla, F.A. e Ohira, T.H. A economia do saneamento básico. III Ciclo de Debates do Grupo de Estudos de Economia Industrial, Tecnologia e Trabalho. PUC- USP. Mimeo.

Oliveira, G., Scazufca, P. e Marcato, F.S. (2011) Cenários e condições para a universalização do saneamento no Brasil. Informações FIPE. Fundação Instituto de Pesquisa Econômica, nº 364, janeiro de 2011.