

Seminário Nacional Caminhos e Obstáculos para a Universalização do Saneamento

FORTALEZA (CE)

MESA 2

Os impactos da reforma tributária no setor de saneamento

Realização
aesbe Cagece ECONOMICA

Desafios no caminho da universalização

Em seminário, especialistas debatem a agenda ambiental e sustentabilidade financeira do setor de saneamento

Solange Monteiro, de Fortaleza

No Seminário Nacional Caminhos e Obstáculos para a Universalização do Saneamento, promovido dia 22 de agosto em Fortaleza pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), a Companhia de Águas e Esgoto do Ceará (Cagece) e apoio da revista *Conjuntura Econômica*, representantes do setor destacaram a importância que a agenda ambiental tem ganhado na atividade das companhias, somando-se ao compromisso de universalização dos serviços

previsto no marco legal. Tarefas que por si só já compreendem um desafio gigantesco de financiamento, podem ficar ainda mais comprometidas diante de novas mudanças que tendem a comprometer o equilíbrio econômico-financeiro das companhias, alertaram representantes do setor.

Veronica Sanchez, diretora-presidente da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), destacou no evento os resultados do estudo Impacto da Mudança Climática,

que projeta que, devido às mudanças climáticas, em 2040 o Brasil terá 40% menos água disponível. “Para as empresas de saneamento, isso implica, por exemplo, ampliar investimentos para captar água em reservatórios ou mananciais mais afastados e preservação de nascentes”, afirmou, citando o trabalho já realizado em bacias hidrográficas com problemas de disponibilidade hídrica. Sanchez também lembra que muitas dessas atividades demoram para mostrar

resultados, reforçando o alerta do estudo. “Um exemplo é o da crise do Sistema Cantareira (SP), em 2014-2016. A ANA, no âmbito da outorga pelo uso da água, determinou que a Sabesp fizesse um investimento para a recomposição da mata ciliar e preservação das nascentes e dos mananciais no Alto Tietê. Este ano, observamos um aumento da disponibilidade de água nos reservatórios em 20%”, contou, reforçando a mensagem de que as ações nesse campo não são imediatas, e que se as projeções já apontam a uma drástica redução da disponibilidade hídrica em 16 anos, a hora de agir é já.

Se pelo lado da oferta o panorama exige atenção, do lado da demanda os desafios também estão presentes, citou Sanchez, com a tendência de adensamento populacional nas cidades. “A questão é como vamos ofertar água para uma população que cresce, enquanto a demanda de consumo por água também aumenta na indústria, na agricultura irrigada”, afirmou, evidenciando esse duplo desafio. “Temos estudado muito infraestruturas resilientes do ponto de vista de investir realmente em preservação com o objetivo de aumentar a disponibilidade hídrica e também sistemas mais robustos que reduzam as perdas – vertente que está inclusive nas nossas normas de referência.” Sanchez lembra que o marco legal também contempla metas de redução de perdas, reforçando a importância de se perseguir seu cumprimento de forma consciente. “Hoje a média nacional de redução de perdas de água tratada é de 40%.

Isso implica que a empresa captou a água bruta, transportou, tratou, e entre a estação de tratamento e a distribuição há perdas que totalizam R\$ 10 bilhões por ano.”

Viviane Monte, da coordenadoria de desenvolvimento sustentável da Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Ceará, destacou a importância de se ampliar também a atenção para os resíduos sólidos – que no estado é trabalhada visando à gestão integrada. “Buscamos valorizar a inclusão social, levando em conta a dignidade dos catadores, a partir do associativismo, e com ações que também contemplam a educação ambiental”, cita.

Levantamento da ANA indica que, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 430 operam cobrança de tarifa ou taxa para coleta e destinação adequadas de resíduos sólidos urbanos. “Ou seja, menos de 10%, e a pergunta que a gente faz – e que temos que responder este ano – é como sustentar os custos desse serviço, pois esse cenário mostra que a gente não tem um serviço que seja sustentável do ponto de vista econômico”, afirmou, o que leva à manutenção de lixões, contaminação de lençóis freáticos, reciclagens inadequadas, e às perdas econômicas e ambientais implícitas nesse círculo vicioso.

Neuri Freitas, presidente da Aesbe e da Cagece, ressaltou no evento a preocupação crescente do setor com a pegada de carbono das operações, com atenção a itens que vão desde a escolha de materiais menos poluentes a tecnologias que reduzam o impacto ambiental. “Hoje o cálculo



Neuri Freitas

Presidente da Aesbe e da Cagece

“Acho que é preciso repensar como fechar a conta da Tarifa Social, talvez combinando vários elementos: aumento da tarifa, mas também um pouco de subsídio direto da União, um pouco de isenção tributária”

é de que o saneamento represente 1,5% das emissões de gases do efeito estufa no país. Levando em conta, por exemplo, que nossa cobertura de esgoto nesse formato convencional de rede pública ainda está em 50%, esse número ainda vai aumentar”, alertou, citando a importância da revisão das operações.

Sandra Patricia Echeverría, superintendente adjunta de engenharia do FGV IBRE, coordenadora da equipe responsável pela criação e manuten-



Veronica Sanchez

Diretora-presidente da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

“Hoje a média nacional de redução de perdas de água tratada é de 40%. Isso implica que entre a estação de tratamento e a distribuição temos perdas de R\$ 10 bilhões por ano.”

ção de diversos sistemas de custos referenciais no IBRE, afirma que essa necessidade já influencia o trabalho dos pesquisadores, que além de se dedicarem à composição de custos de obras, agora passam também a analisar a pegada de carbono de cada obra, em todo o seu ciclo de vida, a partir dos materiais e processos usados. “Mesmo que os resultados às vezes levem à recomendação de soluções mais caras, são escolhas que contribuem para se alcançar metas de sustentabilidade”, diz, citando que o desenvolvimento

desses indicadores também cobra importância com a evolução do mercado de créditos de carbono.

Equilíbrio operacional

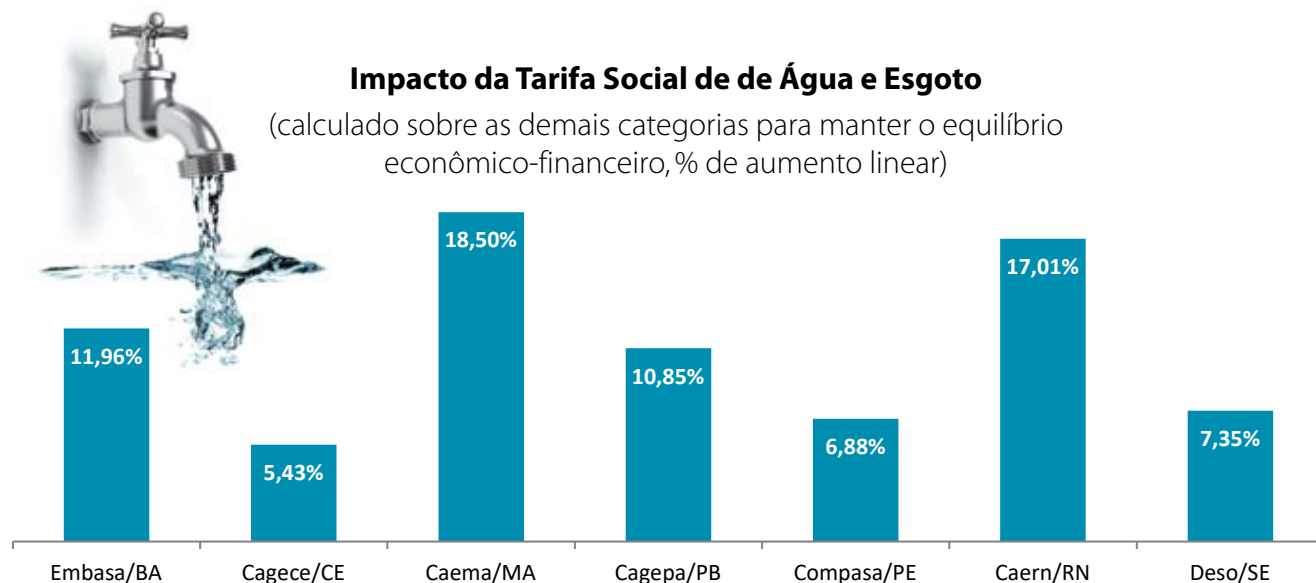
Diante de demandas crescentes, os participantes destacaram a preocupação com um grupo de medidas que, apesar da relevância, tendem a ameaçar o equilíbrio econômico-financeiro das companhias, reduzindo seu poder de financiamento seja de projetos voltados à agenda contemporânea das mudanças climáticas, seja do ainda maior desafio de saldar o atraso histórico na cobertura dos serviços de saneamento no Brasil, com o cumprimento das metas de universalização previstas no marco legal do setor. “Para o padrão no nosso PIB *per capita*, esse atraso é extremamente injusto, pois gera desigualdade social, devido a todo o impacto que gera sobre a saúde, a educação e a produtividade do trabalhador”, afirma Silvia Matos, coordenadora do Boletim Macro do FGV IBRE.

Entre os exemplos citados de impacto ao financiamento está a sanção da lei que cria a Tarifa Social de Água e Esgoto, em junho deste ano, que prevê um desconto de 50% no valor da menor faixa de consumo, aplicável aos primeiros 15 metros cúbicos utilizados, para famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CadÚnico). Também podem ser beneficiadas famílias que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que possuam entre seus mem-

bros pessoas com deficiência ou idosos com mais de 65 anos sem meios de prover seu sustento. “No primeiro levantamento que fizemos, observamos um impacto médio de 17% na tarifa. No Rio de Janeiro, chega a 20% para atender à tarifa social nos termos da lei”, afirmou, lembrando que o equilíbrio financeiro acabará chegando ao consumidor e também poderá atrasar investimentos.

“São dinâmicas que nos tiram o sono: como implementar essa tarifa em um país como o Brasil, em que a desigualdade é muito significativa, com casos de municípios em que 100% da população está cadastrada no CadÚnico”, afirmou, apontando a impossibilidade de um contrato de prestação de serviços se sustentar economicamente sob essas bases. Diante da necessidade de reequilíbrio de contratos que a tarifa social trará, a executiva da ANA afirmou que as duas possibilidades iniciais são alongar prazos de contratos ou aumentar a tarifa. Uma alternativa avaliada, disse, é a de se buscar uma estrutura tarifária que permita um faseamento desse processo, “permitindo uma incorporação gradual de percentuais da população que são objeto dessa política pública no âmbito de um contrato que precisa ter sustentabilidade”, descreve. “Não adianta a gente querer incluir todo mundo no momento e você quebrar a empresa, não adianta você incluir todo mundo e desrespeitar um contrato ou aumentar a tarifa de forma significativa”, destacou.

“O ruim de medidas dessa natureza, sem avaliar adequadamente as consequências, é que quando se au-



Fonte: Aesbe.

menta muito a tarifa de parte dos consumidores para compensar o benefício para a baixa renda pode-se incentivar a saída de grandes consumidores”, afirma Freitas. Ele cita o caso das indústrias, que não são obrigadas por lei a se interligar na rede pública, podendo buscar outros arranjos. “Se entenderem que o preço da concessionária é elevado e buscarem uma solução individual, o resultado é a necessidade de um aumento cada vez maior na tarifa do cliente residencial de renda média e alta, do comércio, levando à insatisfação e à inadimplência”, enumera.

Freitas lembra que, diferentemente do setor elétrico, o setor de saneamento não conta com um fundo para o qual todas as empresas contribuem, em nível nacional, para amortizar o impacto de subsídios. “Acho que é preciso repensar como fechar essa conta, talvez combinando vários elementos: aumento da tarifa, mas também um pouco de subsídio direto da União, um pouco de isenção tributá-

ria”, diz, acrescentando ainda a possibilidade de revisão do desenho da tarifa. “A lei prevê aplicabilidade nos primeiros 15 m³ utilizáveis. No Ceará, a média de consumo das famílias é de 12 m³/mês. Esse talvez seja um ponto a ser ajustado.”

Matos, do IBRE, reforça a importância de se equilibrar cobertura dos serviços e rentabilidade dos negócios. “Considero que a possibilidade de algum subsídio cruzado tem que ser discutida amplamente, observando a capacidade de investimento pela universalização. Temos que correr contra o tempo, e não dá para falar em desenvolvimento econômico sem tratar dessas questões de forma equilibrada.”

O elemento de maior preocupação de representantes públicos e privados, entretanto, ainda são os impactos da reforma tributária nos resultados das empresas e as tarifas dos consumidores, tal como detalhado por Freitas em artigo desta edição (pág. 26). No evento, o presidente da Cagece reforçou que a defesa do setor durante



Silvia Matos

Coordenadora do Boletim Macro do FGV IBRE

“Para nosso PIB *per capita*, o atraso do saneamento é extremamente injusto, pois gera desigualdade social, devido a todo o impacto que gera sobre a saúde, a educação e a produtividade do trabalhador”

a tramitação da reforma foi de que o saneamento se enquadrasse sob o mesmo tratamento tributário que o setor de saúde, com desconto de 60% na alíquota de referência, o que manteria a carga similar à atual. “Ainda que no verbo todos considerem que saneamento é saúde, não aceitaram isso na lei”, disse, lembrando que nas negociações para aprovação da reforma essa equiparação foi deixada de fora. Ele ressaltou que um aumento de carga tributária dos atuais 9,74% para cerca de 26,50% – teto em que o Ministério da Fazenda pretendia travar a alíquota de referência da alíquota padrão – impacta significativamente o resultado das companhias de saneamento, reduzindo sua capacidade de endividamento/financiamento para investir. “Para manter o equilíbrio, será preciso aumentar a tarifa, indo na contramão do que também

perseguimos, que é a modicidade tarifária”, alertou.

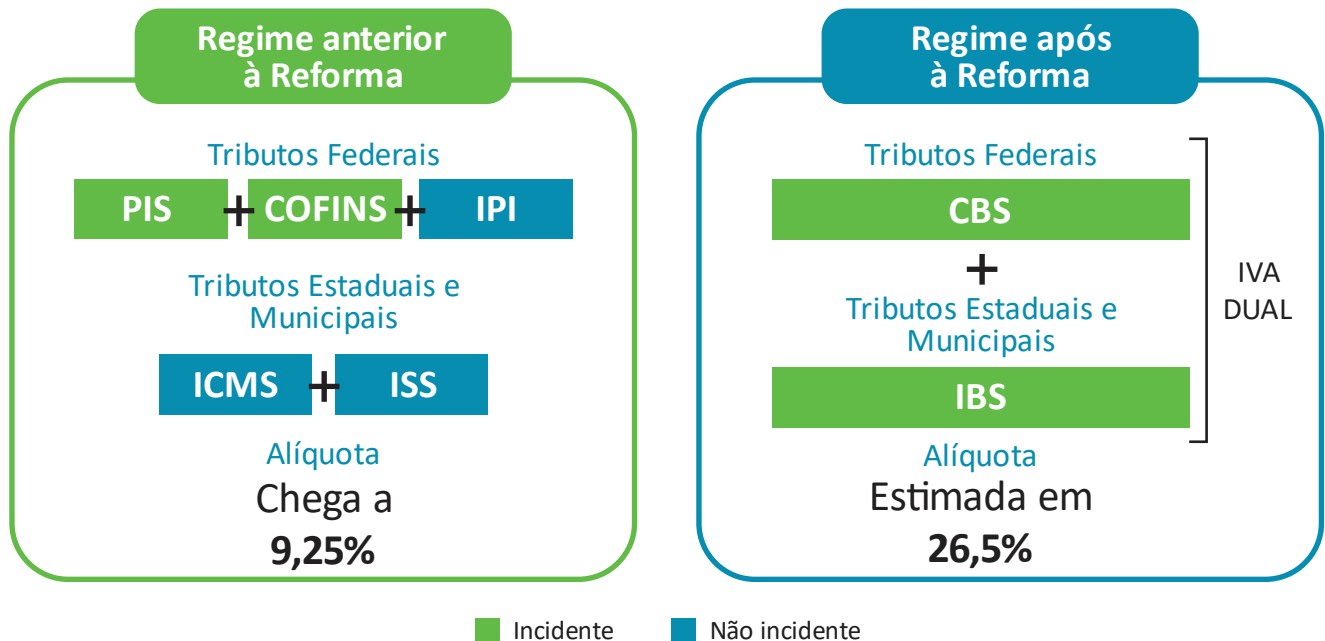
Munir Abud, presidente da companhia de saneamento do Espírito Santo (Cesan), afirmou no evento que a defesa buscada pelo setor nesta fase de regulamentação é enquadrar o saneamento entre os serviços de saúde com alíquota reduzida. “É de matriz constitucional no artigo 196 que, para efetivação do direito à saúde é necessário que o Estado promova políticas públicas de combate a doenças, e investir em saneamento é também combater doenças de veiculação hídrica, melhorar as condições de desenvolvimento humano”, disse, reforçando que a identificação do saneamento como vetor do direito à saúde é amplamente mostrada tanto na doutrina acadêmica quanto em manifestações do STF.

Christianne Dias Ferreira, diretora executiva da Associação Nacional das

Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), destacou levantamento da Abcon/Sindcon com dados do SUS que indica que nos últimos três anos as doenças relacionadas à falta de saneamento foram responsáveis por cerca de 330 mil internações ao ano, das quais quase 70 mil resultaram em óbito. O estudo indica que o custo anual dessas internações para o sistema público de saúde foi de R\$ 740 milhões. “Estudo da GO Associados mostra que a universalização do saneamento pode gerar uma economia de R\$ 25 bilhões com a melhoria da saúde da população até 2040”, afirmou.

Ferreira ainda citou outro estudo da GO Associados que estima que o impacto da inclusão do saneamento no grupo de atividades com desconto de 60% na alíquota de referência do CBS/IBS seria de 0,2 ponto percentual.

Reforma tributária e o saneamento



Fontes: Abcon/Sindcon e GO associados.

Ainda que o prazo para universalização do saneamento que consta do novo marco do setor, de 2033, coincida com a fase de gradual implementação do novo imposto, a executiva da Abcon lembra que a lentidão dos processos de reequilíbrio de contratos de concessões e PPPs em operação por si só já promoveriam um impacto no ritmo de investimentos para a universalização. “São processos morosos. Sem reequilíbrio, corre-se o risco de uma redução dos investimentos de no mínimo 26%, podendo-se chegar até a uma paralisação.”

João Gabriel Rocha, presidente do Conselho da Agência Reguladora do Ceará (Arce), destacou que o atual contexto demanda atenção às discussões no âmbito da ANA que deverão servir de referência para a elaboração da estrutura tarifária nas companhias do setor. “Já foi aprovada a norma de referência da matriz de risco, que deixa claro que a alocação de qualquer alteração que impacte tributos é do titular do serviço. Mas agora também é pre-

ciso se preparar para acomodar alterações tributárias na estrutura da tarifa, para que não haja redução de investimentos que comprometa as metas de universalização”, afirmou, reforçando que o cenário ideal é de inclusão do saneamento entre as atividades com redução de alíquota de forma a manter a atual carga. “Precisamos contribuir para que a reforma tributária funcione”, afirmou, defendendo, entretanto, a adequação do tratamento ao setor.

Vilma Pinto, diretora da Instituição Fiscal Independente do Senado (IFI), recordou no evento que o objetivo objetivo da reforma tributária dos impostos indiretos é mitigar complexidades e ineficiências do sistema que encarecem as atividades e comprometem o ambiente de negócios no país. “Se olharmos em termos de nível de carga tributária, a brasileira se aproxima da dos países da OCDE, em sua maioria economias avançadas, mas com uma composição muito diferente, já que aqui tributamos muito o consumo, pouco a renda, e muito a folha de sa-



Vilma Pinto

Diretora da Instituição Fiscal Independente do Senado

“Vemos também que países com alta carga tributária apresentam maior Índice de Desenvolvimento Humano e menor desigualdade. O Brasil, entretanto, é um *outlier*”



Reveja o Seminário:

<https://go.fgv.br/3uE1HSQIXTf>

lário”, descreveu. “Vemos também que países com alta carga tributária apresentam maior Índice de Desenvolvimento Humano e menor desigualdade. O Brasil, entretanto, é um *outlier*.” Ela lembrou que, após avançar no agregado para combater as ineficiências e complexidades que o sistema vigente traz a empresas e à sociedade, será preciso corrigir as ineficiências. “Dessa forma, buscaremos que a EC 132/23 seja o melhor sistema que consigamos desenhar, e depois precisamos discutir tributação da folha, da renda, que também está na EC 132.”