

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

REQUERIMENTO N° , DE 2002 (Do Sr. Eliseu Resende)

Requer providências destinadas a corrigir, na Proposta Orçamentária de 2003, a destinação de recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE - incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível.

Senhor Presidente:

Tendo em vista as conclusões do Grupo de Trabalho criado no âmbito desta Comissão e do qual resultou o Projeto de Lei nº 6.770, de 2002, que propõe critérios e diretrizes para aplicação dos recursos da CIDE e o conteúdo da Proposta Orçamentária de 2003, requeremos a V. Excelência:

1 – que submeta ao Plenário desta Comissão o relatório anexo, no qual analisamos a aplicação orçamentária dos recursos da CIDE no corrente ano de 2002 e a proposta para sua destinação no orçamento de 2003;

2 – sendo o relatório aprovado, que o seu conteúdo seja assumido como diretriz da Comissão de Viação e Transportes para efeito de propor emendas que permitam adaptar a Proposta Orçamentária de 2003 às conclusões do referido relatório, com o consequente remanejamento dos recursos da CIDE;

3 – que a Comissão de Viação e Transportes solicite ao Ministério dos Transportes sugestões para formulação das emendas acima referidas, mediante encaminhamento dos valores necessários ao fortalecimento das suas estruturas de regulação e fiscalização, bem como de relação de projetos prioritários a serem contemplados com a ampliação dos recursos de investimentos;

4 – que a Comissão de Viação e Transportes solicite à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a elaboração de estudos e propostas destinados a corrigir a Proposta Orçamentária de 2003, no que se refere à aplicação dos recursos da CIDE no financiamento de projetos de infra-estrutura de transportes, nos termos da Emenda Constitucional nº 33/2001 e da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado **Eliseu Resende**

RELATÓRIO

A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DA CIDE NO ORÇAMENTO DE 2002 E NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003

Deputado Eliseu Resende

Relator do Grupo de Trabalho da Comissão de Viação e Transportes para avaliar a utilização, em 2002, e estabelecer critérios e diretrizes para aplicação, a partir de 2003, dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível

1. Origem da CIDE e sua Destinação

A legislação que flexibilizou o monopólio do petróleo extinguiu os subsídios que formavam a Conta Petróleo e Álcool e eram financiados por parcelas de preços dos combustíveis, conhecidas pela sigla PPE.

Para preservar a receita da PPE, o Governo negociou com o Congresso Nacional a aprovação da Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, e de sua lei reguladora nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, instituindo substitutivamente uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, aplicada aos combustíveis automotivos (gasolina e diesel) e vinculada às seguintes despesas, na forma da lei orçamentária:

“ I . pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo;
 II. financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;
 III.financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.”

No âmago das negociações, ficaram claras as intenções do Governo e do Parlamento no sentido de que:

- a) os subsídios referidos no inciso I se restringem àqueles autorizados explicitamente em lei, extinguindo-se a Conta Petróleo e Álcool;
- b) os projetos ambientais referidos no inciso II excluem aqueles de responsabilidade dos concessionários da indústria do petróleo e do gás, conforme estabelecem seus contratos de outorga firmados com a Agência Nacional do Petróleo; e que
- c) os programas de infra-estrutura de transportes se destinam à melhoria das deterioradas condições e características físicas e técnicas do Sistema Viário Nacional para, além de outros benefícios de ordem econômica e social, produzir a redução do consumo dos combustíveis automotivos sobre os quais o tributo incide.

Diante da existência de outras contribuições sociais aplicadas aos preços dos derivados de petróleo, a Receita Federal introduziu na lei 10336/2001, por razões técnicas, alíquotas brutas correspondentes ao conjunto das contribuições incidentes. Dessas alíquotas brutas devem-se subtrair as alíquotas relativas ao PIS/PASEP e à COFINS para se encontrarem as alíquotas geradoras do novo tributo (CIDE líquida). O quadro abaixo registra as alíquotas da CIDE bruta, do PIS/PASEP, da COFINS e da CIDE líquida.

- Quadro I -

	CIDE BRUTA	PIS /PASEP	COFINS	CIDE LÍQUIDA
Gasolinhas (R\$/ m ³)	501,10	39,40	181,70	280,00
Diesel (R\$/ m ³)	157,80	15,60	72,20	70,00
Querosene de Aviação (R\$/ m ³)	32,00	5,70	26,30	0,00
Outros Querosenes (R\$/ m ³)	25,90	4,60	21,30	0,00
Óleos Combustíveis (R\$/ t)	11,40	2,00	9,40	0,00
Gás GLP (R\$/ t)	136,70	24,30	112,40	0,00
Álcool Etílico (R\$/ m ³)	29,20	5,20	24,00	0,00

Observa-se que as alíquotas que formam o novo tributo correspondem a 28 centavos por litro de gasolina e 7 centavos por litro de óleo diesel. Com base nestas alíquotas, as estimativas oficiais de arrecadação para o exercício corrente e para o próximo exercício são respectivamente de R\$ 7.250 milhões e R\$ 8.807,5 milhões, conforme constam das propostas de Lei Orçamentária para 2002 e 2003.

2. Lei Orçamentária de 2002 e sua Execução

A estimativa oficial de arrecadação da CIDE para o exercício de 2002 conta hoje com a seguinte distribuição orçamentária:

- Quadro II -

- Valores em milhões -

	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	T o t a i s
Encargos Financeiros da União (Conta Petróleo+Pagto.de subsídios)			2.907,6	2.907,6
Ministério do Meio Ambiente	48,0	208,9	-	256,9
Ministério dos Transportes	422,2	3.549,4	113,9	4.085,5
				7.250,0

Registra-se, entretanto, que:

- a) como os subsídios definidos em lei totalizam valores hoje muito inferiores ao volume de recursos dos Encargos Financeiros da União apresentado no quadro acima, há ainda espaço relevante para remanejamento de recursos dessa fonte para investimentos no Ministério dos Transportes, em obediência ao mandamento constitucional;
 - b) embora as informações disponíveis indiquem que a arrecadação da CIDE tenha se situado em valores da ordem de R\$ 4.160,2 milhões até julho/2002, o acompanhamento da execução Orçamentária da União mostra que até 30/8/02, no órgão Ministério dos Transportes, somente foram empenhados R\$ 1.309,8 milhões e liquidados R\$ 404,9 milhões nesta fonte de recursos.

3. **Proposta de Lei Orçamentária de 2003**

Na Proposta Orçamentária de 2003 os recursos da CIDE estão estimados em R\$ 8.807,7 milhões e alocados conforme quadro a seguir.

- Quadro III -

- Valores em R\$ milhões -

A decomposição dos recursos alocados ao Ministério dos Transportes assim se apresenta:

- Quadro IV -

Valores em R\$ milhões

Órgão / Unidade Orçamentária	GND 1 Pessoal e encargos sociais	GND 3 Juros e Encargos da Dívida	GND 3 Outras despesas correntes	GND 4 Investimentos	GND 5 Inversões Financeiras	GND 6 Amortização da Dívida	Reserva de Contingência	Total
MT	1.262,4		67,8	2,8	45,9			1.378,9
DNER								0,0
FRANAVE	7,0		6,5	0,8				14,3
TRENSURB	55,3		14,9	23,5				93,7
VALEC	7,6		2,2	25,0				34,8
CBTU	120,8	148,2	138,2	83,2		263,0		753,4
ANTT	25,7		33,6	7,3				66,6
ANTAQ	9,3		19,5	1,6				30,4
DNIT	74,6	332,8	117,6	1.296,8		310,6	2.761,8	4.894,2
FMM		13,1				96,2		109,3
Totais	1.562,7	494,1	400,3	1.441,0	45,9	669,8	2.761,8	7.375,6

Se a intenção do legislador, ao aprovar a Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, era destinar os recursos da CIDE, na área de transportes, para investimentos em infra-estrutura, destinados à recuperação do Sistema Viário, mediante consequente aumento global do volume de tais investimentos em comparação com orçamentos anteriores, então os números expressos na proposta Orçamentária de 2003 revelam uma completa frustração dessa expectativa.

Com efeito:

- contrariando o espírito da lei, os recursos da CIDE, no Ministério dos Transportes, passaram a estar alocados em todos os grupos de despesas, com forte e paradoxal redução no volume dos investimentos;
- entre os grupos de despesas contemplados situa-se até mesmo o pagamento de Pessoal e Encargos Sociais no valor de R\$ 1.562,7 milhões aqui incluído o valor de R\$ 1.109,7 destinado a atender a esfera Seguridade Social, para “Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis” ;

- c) a Proposta Orçamentária de 2003 estende ainda a aplicação da CIDE ao pagamento do pacote de juros, encargos e amortização do estoque de todas as dívidas anteriores do setor, inclusive as do DNER em extinção e as do Fundo de Marinha Mercante, que conta com recursos próprios, definidos em lei, para sua formação;
- d) não houve, no Ministério dos Transportes, a alocação de um único centavo de fontes tradicionais e de Recursos Ordinários do Tesouro Nacional (fonte 100), os quais foram integralmente substituídos pelo novo tributo, ao contrário do orçamento em execução para o exercício de 2002 que alocou recursos da CIDE somente nos grupos de despesas correntes, investimentos e inversões financeiras;
- e) foi estabelecida adicionalmente uma Reserva de Contingência, no âmbito do DNIT, no valor de R\$ 2.761,8 milhões, orçamentariamente descaracterizada, correspondente a 37,4% do total de recursos da CIDE alocados ao Ministério dos Transportes e a 192% dos recursos destinados aos investimentos no setor;
- f) como consequência, houve após a instituição da CIDE uma paradoxal queda dos investimentos na infra-estrutura dos transportes, os quais foram reduzidos de R\$ 2.665,8 milhões, na Proposta Orçamentária de 2002 (sem CIDE), para R\$ 2.020 milhões na Proposta Orçamentária de 2003 (com CIDE e incluindo financiamentos externos);
- g) e se compararmos os investimentos no setor hoje constantes do orçamento de 2002 (após os remanejamentos que incorporaram a CIDE) no valor de R\$ 3.549,4 milhões (ver quadro II) com os investimentos previstos na Proposta Orçamentária de 2003, no valor de R\$ 1.441,0 milhões (ver Quadros III e IV) registra-se uma queda de cerca de 60%..!

4. Lei Específica dos Critérios e Diretrizes para Utilização dos Recursos da CIDE

A fim de evitar divergências de interpretação que cedam lugar às distorções verificadas na análise da Proposta Orçamentária de 2003, o legislador, com sabedoria, inseriu o seguinte parágrafo na lei 10.336/2001 que criou a CIDE e estabeleceu sua destinação:

“Art. 1º -

§ 1º -

§ 2º - Durante o ano de 2002, será avaliada a efetiva utilização dos recursos obtidos da CIDE, e, a partir de 2003, os critérios e diretrizes serão previstos em lei específica.”

Isto não obstante a clareza do texto da Emenda Constitucional nº 33/2001 e da Lei nº 10.336/2001.

A lei específica, a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei 10336, tornará precisa a definição da expressão “financiamento de programas de infra-estrutura de transportes”, inserida no Texto Constitucional, para elucidar a matéria e evitar interpretações que busquem destinar os recursos da CIDE a despesas de outra natureza, tais como seguridade social e amortização do estoque de dívidas

anteriores, o que poderá tornar inócuas a intenção original de alavancar recursos para investimentos em transportes e produzir consequente redução do consumo dos combustíveis automotivos.

Durante o ano de 2002 a Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados criou Grupo de Trabalho presidido pelo Deputado Carlos Santana, PT-RJ, tendo como Relator o Deputado Eliseu Resende, PFL-MG, para estudar a matéria e propor a redação do referido Projeto de Lei Específica. Disso resultou o PL nº 6770, aprovado pela Comissão por unanimidade e apresentado à Mesa da Câmara com requerimento de tramitação em regime de urgência assinado por líderes dos diferentes Partidos.

O PL 6770 estabelece em seu art. 8º que os recursos da CIDE vinculados ao “financiamento de programas de infra-Estrutura de transportes” formarão um Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT e serão orçamentariamente alocados ao pagamento de despesas com investimentos, inclusive estudos e projetos, inversões financeiras e atividades de fiscalização e regulação. Além disso, o Parágrafo Único do art. 8º veda a utilização dos recursos da CIDE para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais e para pagamento de despesas com juros e amortização de dívidas contraídas antes da data de publicação da Lei.

Um projeto de lei alternativo, encaminhado pelo Ministério dos Transportes à análise da Casa Civil da Presidência da República, sugere igualmente que os recursos da CIDE sejam destinados ao pagamento de despesas com investimentos e inversões financeiras e estende sua aplicação ao pagamento de despesas com custeio e com o pessoal ativo e encargos sociais dos órgãos do Ministério, bem como ao pagamento do principal e encargos financeiros de operações de crédito contratados a partir do exercício de 2003.

Percebe-se que o tratamento das despesas com o pagamento de dívidas é análogo nas duas alternativas de projeto de lei. Por outro lado, considera-se razoável acatar a extensão da aplicação dos recursos da CIDE a pagamentos de pessoal ativo, sob o entendimento de corresponderem a custos das atividades de fiscalização e regulação.

5. Reformulação da Proposta Orçamentária de 2003

Com base nos pontos comuns das alternativas de projeto de “lei específica” que atendem ao § 2º do art. 1º da Lei 10336/2001, torna-se necessária uma profunda reformulação da Proposta Orçamentária de 2003, remanejando os valores relativos a pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas, a pagamento de pessoal inativo e à Reserva de Contigência para os grupos de despesas possíveis de serem atendidas com recursos da CIDE.

Admitindo que essas transferências convirjam tão somente para a rubrica “investimentos”, teríamos, como resultado, o seguinte quadro para a utilização dos recursos da CIDE, no âmbito do Ministério dos Transportes, no exercício orçamentário de 2003:

- Quadro V -

Valores em R\$ milhões

	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Total
Ministério dos TRANSPORTES	453,0	400,3	6.476,4	45,9	7.375,6

O volume de investimentos cresce de R\$ 1.441,00 milhões, como proposto, para R\$ 6.476,4, como preconizado pela Constituição e a Lei.

Uma análise mais profunda poderá recomendar que, no contexto do remanejamento acima quantificado, se insiram transferências de menor porte para contemplar as rubricas pertinentes a Pessoal Ativo e a Outras Despesas Correntes, de modo a fortalecer as estruturas dos novos órgãos do Ministério dos Transportes: ANTT, ANTAQ e DNIT, agora com ampliadas tarefas de regulação e fiscalização nos campos das concessões e do gerenciamento dos investimentos públicos.

Esse acréscimo de R\$ 5.035,4 milhões nos investimentos na infra-estrutura de transportes para o próximo exercício (incluindo o fortalecimento das estruturas de regulação e gerenciamento) permitirá a implantação de programas de grande impacto na construção civil, com extraordinários reflexos na geração de empregos e na redução dos custos e na ampliação da capacidade de transporte de bens e pessoas no país.

As despesas relativas a pagamentos do pessoal inativo e do estoque de dívidas anteriores continuarão sendo atendidas pelas fontes tradicionais de recursos, fontes estas que estarão agora presentes no orçamento global do Ministério dos Transportes em volume muito inferior ao dos exercícios anteriores à instituição da CIDE, o que por si só já representa ponderável contribuição para ampliação das metas de formação de Superávit Primário nas Contas Públicas.