

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE LEI Nº 2.450, DE 2003

Institui taxas de autorização, registro e fiscalização relativas às atividades integrantes da indústria do petróleo e às atividades integrantes do abastecimento nacional de combustíveis.

Autor: Deputado **ENIVALDO RIBEIRO**

Relator: Deputado **OSMÂNIO PEREIRA**

I - RELATÓRIO

A proposição em exame pretende instituir taxas a serem cobradas pela Agência Nacional do Petróleo – ANP dos agentes do setor, em conformidade com o disposto no inciso V do art. 15 da Lei nº 9.478, de 1997.

De acordo com o que dispõe o Projeto de Lei em análise, seriam instituídas:

- taxas de autorização relativas às atividades integrantes da indústria do petróleo não submetidas ao regime dos contratos de concessão e para as atividades integrantes do abastecimento nacional de combustíveis;
- taxas de fiscalização sobre os produtos e as atividades integrantes da indústria do petróleo e para as atividades integrantes do abastecimento nacional de combustíveis;
- taxas de registro de produtos sujeitos à regulação da ANP.

Os valores das referidas taxas variam de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e seriam atualizados, a cada dois anos, a partir do exercício seguinte ao da sanção da Lei, pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A proposição em tela foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC; de Minas e Energia - CME; de Finanças e Tributação - CFT; e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e terminativa pela CCJC, nos termos, respectivamente, dos arts. 24, II e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Examinada na CDEIC, a proposição foi aprovada na forma do Substitutivo apresentado pelo ilustre Deputado Júlio Redecker que, em relação ao PL original, deixa de instituir as taxas de autorização e registro, instituindo apenas a taxa de fiscalização; faz ajustes na metodologia de cálculo da multa de mora, na hipótese de atraso do pagamento da taxa instituída; e especifica os agentes contribuintes, fazendo uso das definições constantes da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Inicialmente, gostaríamos de ressaltar que compartilhamos, com os ilustres Deputados Enivaldo Ribeiro e Júlio Redecker, a preocupação que transparece do Projeto de Lei em exame e do Substitutivo aprovado CDEIC, de dotar a Agência Nacional de Petróleo de receitas próprias que assegurem a sua independência financeira e possibilitem o exercício de suas atribuições com autonomia decisória, reduzindo as possibilidades de captura do agente regulador por qualquer dos agentes e possibilitando a existência de um ambiente regulatório estável e equilibrado, no setor petrolífero nacional.

Entretanto, como demonstraremos a seguir, analisando-se os orçamentos da ANP, observa-se que não é a falta de fontes de receitas que vem limitando o exercício das atribuições desta Agência, mas sim os

contingenciamentos orçamentários definidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em conjunto com o Ministério da Fazenda.

As fontes de receita da ANP estão definidas nos arts. 15, 16, 45 e 51 da Lei nº 9.478/97, que estabelecem:

“Art. 15. Constituem receitas da ANP:

I - as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

II - parcela das participações governamentais referidas nos incisos I e III do art. 45 desta Lei, de acordo com as necessidades operacionais da ANP, consignadas no orçamento aprovado;

III - os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, excetuados os referidos no inciso anterior;

IV - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

V - o produto dos emolumentos, taxas e multas previstos na legislação específica, os valores apurados na venda ou locação dos bens móveis e imóveis de sua propriedade, bem como os decorrentes da venda de dados e informações técnicas, inclusive para fins de licitação, ressalvados os referidos no § 2º do art. 22 desta Lei.

Art. 16. Os recursos provenientes da participação governamental prevista no inciso IV do art. 45, nos termos do art. 51, destinar-se-ão ao financiamento das despesas da ANP para o exercício das atividades que lhe são conferidas nesta Lei.”

.....

Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I - bônus de assinatura;

II - royalties;

III - participação especial;

IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.

§ 1º As participações governamentais constantes dos incisos II e IV serão obrigatórias.

§ 2º As receitas provenientes das participações governamentais definidas no *caput*, alocadas para órgãos da administração pública federal, de acordo com o disposto nesta Lei, serão mantidas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações.

§ 3º O superávit financeiro dos órgãos da administração pública federal referidos no parágrafo anterior, apurado em balanço de cada exercício financeiro, será transferido ao Tesouro Nacional.

.....

Art. 51. O edital e o contrato disporão sobre o pagamento pela ocupação ou retenção de área, a ser feito anualmente, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, na forma da regulamentação por decreto do Presidente da República.

Parágrafo único. O valor do pagamento pela ocupação ou retenção de área será aumentado em percentual a ser estabelecido pela ANP, sempre que houver prorrogação do prazo de exploração.” (*destacamos*)

Dentre as fontes elencadas na referida lei revelam-se como principais fontes de recursos da ANP as “participações governamentais” e, dentre elas, destacam-se o bônus de assinatura, a participação especial e os pagamentos pela ocupação ou retenção de área, regulamentados, respectivamente, por intermédio dos arts. 9º, 21 e 28 do Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998, que define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.

O bônus de assinatura corresponde ao montante ofertado pelo licitante vencedor na proposta para obtenção da concessão de petróleo ou gás natural, não podendo ser inferior ao valor mínimo fixado pela ANP no edital de licitação.

A participação especial constitui compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade e será paga, com relação a cada campo de uma dada área de concessão, a partir do trimestre em que ocorrer a data de início da respectiva produção.

O pagamento pela ocupação ou retenção de área do bloco lícito e explorado pela empresa concessionária é apurado a cada ano civil, a partir da assinatura do contrato de concessão, e pago em cada dia quinze de janeiro do ano subsequente.

De acordo com dados obtidos junto à Agência, na Lei Orçamentária Anual de 2003, o orçamento autorizado para a ANP era de R\$ 1.415.815.808 (um bilhão, quatrocentos e quinze milhões, oitocentos e quinze mil, oitocentos e oito reais) e, após os contingenciamentos decretados, a Agência executou R\$ 216.032.705 (duzentos e dezesseis milhões, trinta e dois mil, setecentos e cinco reais), cerca de 15% do valor autorizado pela LOA.

Por outro lado, em 2003, foram arrecadados pela ANP R\$ 27 milhões a título de bônus de assinatura, R\$ 4,997 bilhões em participações especiais e R\$ 126 milhões como pagamentos pela ocupação ou retenção de áreas de exploração, totalizando receita de R\$ 5,150 bilhões, o que equivale a mais de 23 vezes o montante gasto pela ANP em 2003.

Adicionalmente, em conformidade com o que estabelece o § 3º do art. 45 da Lei nº 9.478/97, o superávit decorrente da diferença entre o arrecadado e o efetivamente gasto pela ANP é transferido, ao final de cada exercício, para o Tesouro Nacional.

Assim, em relação aos exercícios de 2003, 2002, 2001 e 2000 o superávit transferido ao Tesouro foi, respectivamente, de R\$ 4,934 bilhões; R\$ 2,526 bilhões; R\$ 2,315 bilhões e R\$ 1,523 bilhão. Observa-se que os valores indicam uma tendência de crescimento de excesso de receita da ANP e não de decréscimo.

Portanto, é forçoso concluir que, atualmente, a ANP não necessita de fontes adicionais de recursos. A ANP, assim como as demais agências reguladoras federais, necessita, como dissemos, ver-se livre dos contingenciamentos orçamentários que vêm tolhendo o desenvolvimento de suas

atribuições de acordo com os programas de trabalhos que deram origem aos respectivos orçamentos aprovados no âmbito de cada Lei Orçamentária Anual.

Ressalta-se que, na justificação do Projeto de Lei em análise, o Autor informa que a proposição define “fontes regulares de recursos para a manutenção e operacionalização das atividades da Agência Nacional do Petróleo.”

Por conseguinte, conclui-se que, para o autor da proposição em análise, as referidas participações governamentais não se constituem “fontes regulares de recursos”, ou seja, podem ser subitamente reduzidas, impedindo que a ANP exerça suas atribuições.

Para remediar tal situação hipotética, o ilustre autor elaborou a proposição em exame que institui taxas de autorização, fiscalização e registro a serem cobradas pela ANP.

Conforme estabelece a Constituição Federal, no inciso II do art. 145, as taxas constituem gênero da espécie dos tributos que se caracterizam por estarem vinculadas a uma atuação direta do Estado pelo exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis. Trata-se de contraprestação direta exigida do contribuinte em virtude de atividade estatal específica.

Assim, o valor da taxa, seja de serviço, seja de polícia, deve corresponder ao custo, ainda que aproximado, da atuação estatal específica. Quando não houver equivalência entre o custo da atuação estatal e o valor da taxa cobrada, o tributo assumirá feições confiscatórias e será considerado inconstitucional, por afronta ao disposto no inciso IV, art. 50, da Constituição Federal.

Consultando o Relatório de Gestão de 2003, da ANP, na página 29, constata-se que, em 2003, para um orçamento autorizado de R\$ 1.415.815.808 (um bilhão, quatrocentos e quinze milhões, oitocentos e quinze mil, oitocentos e oito reais), foram despendidos R\$ 216.032.705 (duzentos e dezesseis milhões, trinta e dois mil, setecentos e cinco reais), sendo gastos com ações de autorização de atividades integrantes da indústria do petróleo R\$ 7.815.111,14 (sete milhões, oitocentos e quinze mil, cento e onze reais e quatorze centavos) e com ações de autorização para atividades de distribuição e revenda R\$ 42.738.810,02 (quarenta e dois milhões, setecentos e trinta e oito mil,

oitocentos e dez reais e dois centavos), totalizando despesas com autorizações de R\$ 50.553.921,16 (cinquenta milhões, quinhentos e cinquenta e três mil, novecentos e vinte e um reais e dezesseis centavos).

Da página da ANP na Internet, extrai-se que, em 2003, foram emitidas 288 autorizações. Se para todas estas autorizações incidisse a taxa de autorização mais cara instituída na proposição em tela, que é de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), a receita decorrente seria de R\$ 5.760.000 (cinco milhões, setecentos e sessenta mil reais), o que representa 11,39% das despesas efetivamente realizadas e, apenas, 0,41% do orçamento autorizado na LOA/2003 para a ANP.

Conclui-se, portanto, que a taxa de autorização proposta não só é desnecessária como mostra-se absolutamente irrisória em relação às reais necessidades da ANP.

O mesmo raciocínio aplica-se à taxa de registro proposta, com a desvantagem que seria cobrada apenas a cada três anos.

Quanto à taxa de fiscalização, também do Relatório de Gestão de 2003, da ANP, na página 31, extrai-se que, em 2003, foram despendidos com ações de fiscalização e monitoramento R\$ 70.821.304,87 (setenta milhões, oitocentos e vinte e um mil, trezentos e quatro reais e oitenta e sete centavos). Das páginas 81 e 82 do mesmo documento, extrai-se que, em 2003, foram executadas 26.087 ações de fiscalização, sendo a esmagadora maioria realizada em estabelecimentos revendedores de combustíveis líquidos. Aplicando-se a estas ações de fiscalização a taxa de fiscalização instituída para a espécie, de R\$ 500 (quinhentos reais), obtém-se uma receita de R\$ 13.043.500 (treze milhões, quarenta e três mil e quinhentos reais), que representa apenas 18,42% das despesas efetivadas com fiscalização e 0,92% do orçamento autorizado na LOA/2003 para a ANP.

Conclui-se, portanto, que as taxas instituídas na proposição em exame e no substitutivo aprovado na CDEIC não correspondem aos custos do serviço executado e são absolutamente irrelevantes para a manutenção das atividades da Agência, constituindo-se apenas em mecanismo de acréscimo da já elevada receita anual da ANP e do montante a ser anualmente transferido ao Tesouro Nacional, elevando desnecessariamente a carga tributária imposta à sociedade, onerando os contribuintes e aumentando o chamado “custo Brasil”.

Sobre este aspecto, destaca-se a lição do tributarista Roque Antônio Carrazza, no seu “Curso de Direito Constitucional Tributário”, 11ª edição, pág. 337, que ensina:

“Conquanto não seja necessária uma perfeita coincidência entre o custo da atividade estatal e o montante exigido a título de taxa, deve haver, no mínimo, uma correlação entre ambas. Queremos com tais palavras destacar que, ao contrário do que acontece com os impostos, as pessoas políticas não podem criar taxas com o fito exclusivo de carrear dinheiro para os cofres públicos. Por igual modo, não lhes é dado manipular abusivamente os serviços públicos ou as diligências que levam ao exercício de polícia, só para incrementar receitas.”

Em suma, as taxas não devem ser instituídas para “dar lucro”, ou seja, para simplesmente aumentar a receita dos órgãos que prestam o serviço público e este parece ser justamente o caso da proposição em tela, uma vez que a ANP, apenas com as fontes de recursos atuais, apresenta superávits operacionais, que são transferidos ao Tesouro Nacional anualmente e as taxas propostas revelam-se insuficientes para o desempenho das atribuições da Agência, na hipótese de ausência das atuais fontes de recursos.

Portanto, com base no exposto, pronunciamo-nos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 2.450, de 2003, e do Substitutivo aprovado na CDEIC.

Sala da Comissão, em de de 200 .

Deputado **OSMÂNIO PEREIRA**
Relator