

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

RELATÓRIO FINAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 42, DE 2008

Propõe que a Comissão de Minas e Energia realize ato de fiscalização e controle para verificar a regularidade da aplicação dos recursos arrecadados com a CIDE – Combustíveis.

Autor: Deputado DAVI ALCOLUMBRE

Relator: Deputado BETINHO ROSADO

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO

II - HISTÓRICO

III - TRIBUTOS SOBRE COMBUSTÍVEIS E REPASSES DA CIDE

IV - GESTÃO DOS RECURSOS DE 2002 A 2005

V - ATUAL GESTÃO DOS RECURSOS DA CIDE

VI - VOTO DO RELATOR

I - INTRODUÇÃO

A Proposta de Fiscalização e Controle – PFC nº 42, de 2008, de autoria do nobre Deputado Davi Alcolumbre, tem como finalidade verificar a regularidade da aplicação dos recursos provenientes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa aos combustíveis, denominada neste relatório CIDE-combustíveis.

Segundo o artigo 177, parágrafo 4º, inciso II, da Constituição Federal, o produto de arrecadação da CIDE-combustíveis deve ter o seguinte destino:

- pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;
- financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;
- financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

A Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que regulamentou essa contribuição, simplesmente repetiu a determinação de aplicação dos recursos contida no Texto Político.

No parágrafo 2º do artigo 1º dessa Lei, foi prevista a elaboração de lei específica, a qual definiria os critérios e diretrizes para utilização de recursos da CIDE-combustíveis. Assim, ocorreu, em 30 de dezembro de 2002, a publicação da Lei nº 10.636.

Em decorrência de vetos apostos pelo Poder Executivo, foi mantida, em seus elementos básicos, a diretriz anteriormente estabelecida pela Lei nº 10.336 para utilização desses recursos. Permaneceu, então, um enfoque abrangente no que diz respeito ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Registre-se, ainda, que, a partir do ano de 2004, parte dos recursos da CIDE-combustíveis passaram a ser transferidos para Estados e Distrito Federal. A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que incluiu o inciso III no artigo 159, estabeleceu a transferência de vinte e cinco por cento (25%) do produto da arrecadação da CIDE-combustíveis para os Estados e Distrito Federal. Por intermédio da Emenda Constitucional nº 44,

de 30 de junho de 2004, esse percentual foi elevado para vinte e nove por cento (29%).

De acordo com a Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004, do montante dos recursos da CIDE-combustíveis que cabe a cada Estado, 25% (vinte e cinco por cento) serão destinados aos seus Municípios para serem aplicados no financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

II - HISTÓRICO

A partir de 2002, com a instituição da CIDE-combustíveis, era de se esperar um acréscimo substancial no volume de investimentos em infraestrutura de transportes, visto ter sido esse o principal objetivo da instituição desse tributo.

No entanto, isso não aconteceu. Paradoxalmente, os recursos aplicados nessa área nos anos de 2002 e 2003, tomando por base o transporte rodoviário, foram praticamente os mesmos aplicados em 2000, e até decresceram em relação ao ano de 2001.

Isso significa que os recursos orçamentários para a área de transportes foram simplesmente substituídos pelo dinheiro originário da CIDE-combustíveis, que, dessa forma, de nada servia para fazer prosperar o setor.

Segundo informações da Receita Federal, a arrecadação da CIDE-combustíveis em 2002, seu primeiro ano de existência, correspondeu a R\$ 7,241 bilhões. Esse valor é maior que a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI vinculado à importação (R\$ 4,888 bilhões) e do que a soma das receitas obtidas com o IPI sobre o fumo, as bebidas e os automóveis (R\$ 6,382 bilhões).

Nesse ano, todos os gastos com o setor de transportes, incluindo o seu custeio, representaram R\$ 5,142 bilhões. Verifica-se, então, que, em 2002, a CIDE-combustíveis representou um valor bem mais alto que todo o orçamento dos transportes.

No ano de 2003, devido à situação precária na qual se encontravam as rodovias brasileiras, foi realizada uma auditoria operacional

pelo Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da qualidade das obras rodoviárias federais. Dessa ação resultou o Acórdão nº 938, de 2003.

Nessa auditoria, constatou-se a aplicação de recursos da CIDE-combustíveis em áreas não permitidas, em detrimento da infraestrutura de transportes. Verificou-se, ainda, que eram muito baixos os investimentos nesse setor, havendo falta de obras de restauração e conservação.

Já naquela época, foi constatado o uso de “operações tapa-buraco” como solução paliativa para estradas deterioradas e a ausência de definição de padrões de qualidade a serem cumpridos na execução das obras rodoviárias.

Em 2004, a partir de um requerimento apresentado pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça, foi constituído pelo TCU um processo de acompanhamento sobre a aplicação dos recursos da CIDE-combustíveis. Esse processo deu origem ao Acórdão nº 1857, de 2005.

Nessa ocasião, o TCU solicitou informações ao Poder Executivo, para atendimento conjunto por parte dos Ministérios dos Transportes, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em resposta a essa solicitação, foi elaborada a Nota Técnica Conjunta nº 070/SOF-MP/STN-MF/SPO-MT. Essa Nota informa que, em 2002 e 2003, os recursos da CIDE-combustíveis foram aplicados tanto nos programas concernentes a infraestrutura de transporte como em despesas envolvidas no processo produtivo desses órgãos, referentes a recursos materiais e humanos.

Esses Ministérios justificaram que, à época do envio dos projetos de Lei Orçamentária desses exercícios, não eram conhecidas as disposições da Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, que tratou da aplicação dos recursos da CIDE-combustíveis.

Segundo a Nota, no exercício de 2004, as diretrizes dessa Lei foram observadas no Projeto de Lei Orçamentária, bem como as disposições do Acórdão nº 938.

Assim, esclarece a Nota que, de forma diversa do exercício de 2002 e 2003, no exercício de 2004 foram excluídas do aporte de recursos da CIDE-combustíveis, na programação do Ministério dos

Transportes, as despesas com gastos com inativos e pensionistas, pagamento de sentenças judiciais, serviços da dívida externa e a totalidade das despesas de sua entidade vinculada, a Companhia de Navegação do São Francisco S.A.

Por outro lado, verificou-se nesse processo de acompanhamento que, em 2003 e 2004, a alocação de recursos da CIDE-combustíveis para Reserva de Contingência foi considerável. No ano de 2004, essa alocação chegou a 47,68% dos recursos dessa contribuição previstos no orçamento.

Registre-se, ainda, que, de acordo com os dados informados pelo Poder Executivo, o volume de recursos direcionados para aplicação no setor transporte, mas que não se destinaram propriamente a obras e projetos em 2002 e 2003, é significativo. Em 2002, representou R\$ 1,782 bilhão e, em 2003, R\$ 2,109 bilhões.

Segundo o Poder Executivo, várias dessas aplicações destinaram-se à manutenção da malha rodoviária, tais como: 'conservação preventiva e rotineira de rodovias', 'serviço de manutenção terceirizada', 'fiscalização da concessão de rodovias', 'manutenção da sinalização rodoviária', o que, salvo melhor juízo, atende à finalidade prevista constitucionalmente para os recursos da CIDE-combustíveis, em que pese não representarem novos projetos.

Verificou-se, entretanto, que entre as atividades beneficiadas com recursos da CIDE-combustíveis foram encontradas 'assistência pré-escolar', 'auxílio-transporte aos servidores e empregados' e 'auxílio-alimentação', as quais continuaram presentes no orçamento de 2004.

No dia 11 de maio de 2006, a Comissão de Minas e Energia (CME) da Câmara dos Deputados aprovou o Relatório Final, apresentado pelo Deputado Federal Betinho Rosado, referente à Proposta de Fiscalização e Controle nº 97, de 2005, de autoria do Deputado Federal Celso Russomanno.

A decisão da CME foi pelo encaminhamento desse Relatório: ao Ministério Público Federal, para ações e análises relativamente à legal utilização dos recursos da CIDE-combustíveis e para o aprofundamento das informações, com vistas a promover a responsabilização civil ou criminal dos gestores públicos responsáveis pelos atos ilegais lá descritos; aos

Ministérios dos Transportes; do Meio Ambiente; das Cidades; de Minas e Energia; da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, para as providências necessárias, com vistas a eliminar as distorções existentes em relação ao repasse e aplicação dos recursos da CIDE-combustíveis; à Comissão de Viação e Transportes, para subsidiar o desempenho de suas atribuições de fiscalização no campo da utilização dos recursos da CIDE-combustíveis; à Comissão de Defesa do Consumidor, para dar ciência da má gestão dos recursos da CIDE-combustíveis e das razões da péssimas condições, à época, da infraestrutura de transportes no Brasil.

III - TRIBUTOS SOBRE COMBUSTÍVEIS E REPASSES DA CIDE

O processo de desregulamentação de preços de combustíveis foi concluído em 1º de janeiro de 2002, com a substituição da Parcela de Preço Específica - PPE pela CIDE-combustíveis, a liberação dos preços nas refinarias e centrais produtoras, a queda das barreiras legais à importação e a eliminação dos subsídios ainda existentes.

Atualmente, os combustíveis sofrem a incidência dos seguintes tributos:

- Imposto sobre importações (II);
- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE);
- Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP).

O imposto sobre importações, que incide sobre os preços CIF, tem alíquota zero nas importações de petróleo e combustíveis. Por sua vez, as alíquotas de ICMS são estabelecidas pelos governos estaduais. Para a apuração das parcelas do ICMS referentes à produção de álcool anidro, distribuição e revenda de gasolina C, diesel e GLP recolhidas pelas refinarias, por substituição tributária, são estabelecidas margens de valor agregado em

convênio ICMS do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e Ministério da Fazenda - MF.

As contribuições sociais para o PIS/PASEP, a COFINS e o ICMS são recolhidos por ocasião da venda de gasolina, diesel e GLP na refinaria. As alíquotas vigentes das contribuições para o PIS/PASEP e da COFINS devidas pelas refinarias de petróleo foram estabelecidas pela Lei nº 9.990, de 21 de julho de 2004.

Por fim, a CIDE-combustíveis é uma contribuição incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, e álcool etílico combustível. Atualmente, as contribuições específicas dessa Contribuição, conforme Decreto nº 6.875, de junho de 2009, são:

- gasolina: R\$ 0,230 por litro;
- óleo diesel: R\$ 0,070 por litro;
- óleo combustível: R\$ 0,000;
- GLP: R\$ 0,000 por quilograma;
- álcool etílico combustível: R\$ 0,000.

O Brasil consome, anualmente, cerca de 19 bilhões de litros de gasolina e de 44 bilhões de litros de óleo diesel. Assim, a atual arrecadação potencial anual da CIDE-combustíveis é cerca de 4,4 bilhões de reais na comercialização de gasolina e de 3,1 bilhões de reais na comercialização de óleo diesel.

Dessa forma, podem ser arrecadados cerca de R\$ 7,5 bilhões por ano. Registre-se, no entanto, que 29% desse total deve ser repassado aos Estados e Municípios.

De acordo com o ofício SRF/Gabin/nº 559/2009 da Secretaria da Receita Federal do Brasil, encaminhado a este relator, o total dos recursos arrecadados por meio da CIDE-combustíveis está mostrado na tabela III-1.

Tabela III-1 - Arrecadação total da CIDE-combustíveis

UNIDADE: R\$ MILHÕES							
Fonte: Secretaria da Receita Federal							
ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
VALOR ARRECADADO	7.241	7.496	7.669	7.680	7.811	7.939	5.934

O valor de R\$ 5,934 bilhões arrecadado no ano de 2005 está foi menor que o dos anos anteriores em razão da redução das alíquotas da CIDE-combustíveis, conforme disposto no Decreto nº 6.446, de 2 de maio de 2008. Esse Decreto estabeleceu alíquotas por litro de R\$ 0,18 e R\$ 0,03, respectivamente, para a gasolina e óleo diesel.

IV - GESTÃO DOS RECURSOS DE 2002 A 2005

As informações recebidas do próprio Poder Executivo Federal acerca da arrecadação, repasse e aplicação dos recursos da CIDE-combustíveis mostram que esses recursos foram mal gerenciados e ilegalmente aplicados de 2002 a 2005.

Nesse período, os valores aplicados foram muito menores que os valores arrecadados. Destaque-se, ainda, que os valores repassados aos Ministérios vinculados a atividades relativas à CIDE-combustíveis foram muito menores que os recursos que couberam à União.

Em 2002 e 2003, todos os recursos provenientes desse tributo eram da União. Nesse período, apenas cerca da metade dos recursos foram aplicados pelos Ministérios vinculados às atividades legalmente previstas para utilização desses recursos. Nos anos de 2004 e 2005, mesmo com a obrigatoriedade do repasse aos Estados e Municípios, os recursos aplicados por esses Ministérios também ficaram muito abaixo do arrecadado.

De 2002 a 2005, os recursos da União provenientes da CIDE-combustíveis totalizaram R\$ 25,8 bilhões. Desse valor, apenas R\$ 12,5 bilhões foram efetivamente aplicados.

Essa situação era totalmente incompatível com a necessidade de investimentos no setor de infraestrutura de transportes. Nos últimos anos, houve um grande crescimento do fluxo de mercadorias no Brasil. Esse crescimento foi decorrente da incorporação e expansão de novas áreas agrícolas, de uma maior distribuição espacial dos empreendimentos industriais, implantação de novo pólos industriais e expansão do setor de serviços no Brasil.

Destaque-se também o grande aumento no número de veículos e o considerável aumento no volume de cargas transportadas nas rodovias. Registre-se que o custo de transporte de uma carga por rodovia não pavimentada é, em média, quatro vezes maior do que aquele por uma rodovia pavimentada e em boas condições de trafegabilidade.

Más condições de trafegabilidade provocam prejuízos generalizados na cadeia produtiva, pois é responsável por aumento de acidentes, de roubo de cargas, perda do valor qualitativo e nutritivo dos produtos *in natura* e, em casos extremos, impossibilita ao produtor colocar os seus produtos no mercado a preço competitivo.

Conforme Acórdão nº 1857 do TCU, a CIDE-combustíveis contribuiu, de fato, para a manutenção de grande volume de recursos em caixa, para utilização no cumprimento das metas de superávit primário. Isso teve impacto direto nas condições de trafegabilidade das rodovias.

V - ATUAL GESTÃO DOS RECURSOS DA CIDE

Por solicitação deste relator, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do ofício nº 187/2009/ASPAR-GM-MP, enviou a Nota Técnica nº 14/DEINF/SOF/MP, de 2 de junho de 2009, com pertinentes informações sobre a atual gestão da CIDE-combustíveis.

Essa Nota demonstra que os recursos apurados em superávits financeiros de exercícios anteriores vêm sendo programadas orçamentariamente desde 2005. De fato, a Secretaria de Orçamento Federal

(SOF) tem buscado o aprimoramento na interpretação da legislação e empregado as orientações dos órgãos de controle externo e interno.

De acordo com essa Nota, os recursos da CIDE-combustíveis aplicados nos anos de 2006 a 2008 foram muito maiores que os recursos resultantes da arrecadação no próprio exercício, em razão da utilização de recursos resultantes da arrecadação em exercícios anteriores. A Tabela V-I detalha essas informações.

Tabela V-1 - Recursos da CIDE-combustíveis aplicados entre de 2006 a 2008

UNIDADE: R\$ MILHÕES			
Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR			
ANO	2006	2007	2008
RECURSOS APLICADOS	7.042	12.328	6.872
RESULTANTE DA ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO EM CURSO	5.520	6.183	6.074
RESULTANTE DA ARRECADAÇÃO EM EXERCÍCIOS ANTERIORES	1.522	6.145	798

Além da eliminação do uso dos recursos da CIDE-combustíveis para superávit primário, o Acórdão do TCU nº 1.857, de 2005, determinou à SOF que quando da elaboração dos projetos de leis orçamentárias anuais, enquanto não for instituído mecanismo que permita segregar os gastos administrativos por ações de caráter finalístico, não aloque recursos da CIDE-combustíveis a ações que não apresentem relação direta com as destinações previstas na Constituição Federal, a exemplo das atividades 'Assistência Pré-escolar', 'Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados' e 'Auxílio Alimentação'.

Quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2006, não foi possível o atendimento do que foi determinado à SOF,

uma vez que esse Projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional no dia 31 de agosto de 2005, data anterior ao Acórdão.

No entanto, a partir do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2007, a SOF tem cumprido a determinação do TCU e do Congresso Nacional de não alocar recursos da CIDE-combustíveis em ações que não apresentem relação direta com os programas finalísticos de transportes e meio ambiente.

VI - VOTO DO RELATOR

A presente Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 97, aprovada em seu Relatório Prévio pela Comissão de Minas e Energia, devidamente fundamentada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e apoiada nos preceitos constitucionais, constitui-se instrumento de fiscalização dos atos do Poder Executivo Federal relativos à utilização dos recursos da CIDE-combustíveis.

Em face de não mais haver a aplicação dos recursos da CIDE-combustíveis em ações que não apresentam relação direta com os dispositivos legais e que os recursos dessa Contribuição apurados em superávits financeiros de exercícios anteriores têm sido aplicados adequadamente, voto pela regularidade dos procedimentos relativos à CIDE-combustíveis e pelo encaminhamento deste Relatório:

- à Comissão de Finanças e Tributação, para subsidiar o desempenho de suas atribuições relativas à arrecadação e fiscalização;
- à Comissão de Fiscalização e Controle, para subsidiar o desempenho de suas atribuições relativas ao acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado BETINHO ROSADO
Relator