



ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO SEI Nº 14/2019

Processo nº: 50500.194893/2015-77

Assunto: Procedimentos de cobrança de taxa de fiscalização

I. IDENTIFICAÇÃO DA ANÁLISE

Trata-se de Análise de Impacto Regulatório – AIR - para regulamentação de procedimentos de cobrança da taxa de fiscalização. O processo 50500.194893/2015-77 foi recebido pela Gemae/Supas em 04 de novembro de 2019 para que providencie a abertura de Audiência Pública de minuta de regulamentação para o procedimento de cobrança de taxa de fiscalização do transporte rodoviário interestadual de passageiros.

A abertura de Audiência Pública para proposição de ato normativo é um procedimento que precede uma das etapas do processo de regulamentação – Processo de Participação e Controle Social (PPCS). A regulamentação ou revisão de regulamentação de um determinado tema deve estar previsto na Agenda Regulatória, instrumento que da transparência à sociedade sobre os aspectos que a ANTT está estudando. O tema da taxa de fiscalização não está previsto na Agenda Regulatória.

O motivo pelo qual foi proposto a regulamentação do procedimento de cobrança da taxa de fiscalização é que o vencimento das primeiras taxas de fiscalização exigidas pela Resolução ANTT nº 4.936/2015, data de 20 de fevereiro de 2015, e que, se não forem cobradas até 20 de fevereiro de 2020, quando completará 5 anos, serão prescritas conforme art. 174 do Código Tributário Nacional.

Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Nos termos desse dispositivo, com a constituição definitiva do crédito tributário, inicia-se o prazo prescricional para a sua cobrança, ou seja, a ANTT possui o lapso temporal de cinco anos para o ajuizamento da execução fiscal.

Dada as considerações iniciais, no item seguinte será realizado o diagnóstico da situação atual acerca do tema para identificação dos problemas regulatórios e oportunidades de melhorias. Em seguida serão apresentadas as alternativas para solução do problema e seus impactos.

II. DIAGNÓSTICO DO TEMA

Normas relacionadas ao tema

Há três normas que dispõem sobre a taxa de fiscalização.

- Lei 10.233/2001

A Lei 12.996/2014 alterou a Lei de criação da ANTT instituindo a taxa de fiscalização no § 3 do art. 77.

§ 3º No caso do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, a taxa de fiscalização de que trata o inciso III do caput deste artigo será de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) por ano e por ônibus registrado pela empresa detentora de autorização ou permissão outorgada pela ANTT.

- Resolução ANTT nº 4.936/2015

A Resolução 4.936/2015 estabelece procedimentos para pagamento da Taxa de Fiscalização.

Art. 1º A sociedade empresária que presta serviço de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros, por meio de delegação da ANTT, deverá pagar Taxa de Fiscalização, conforme valores e procedimentos previstos nesta Resolução.

Art. 2º O valor da Taxa de Fiscalização para as sociedades empresárias que exploram serviço regular, rodoviários e semiurbanos, e/ou fretados será de R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais) por ônibus registrados na frota entre os dias 1º de janeiro e 31 de dezembro do ano de apuração, inclusive para o ano de 2015.

Parágrafo único. O não pagamento da Taxa de Fiscalização acarretará a inscrição do débito da Dívida Ativa da União e no Cadastro Informativo dos Créditos não quitados do Setor Público Federal - CADIN, sem prejuízo de demais disposições contratuais.

Art. 3º A Taxa de Fiscalização de que trata esta Resolução deverá ser paga pela sociedade empresária, em parcela única, conforme calendário abaixo:

...

Parágrafo único. O não pagamento da Taxa de Fiscalização acarretará a inscrição do débito da Dívida Ativa da União e no Cadastro Informativo dos Créditos não quitados do Setor Público Federal - CADIN, sem prejuízo de demais disposições contratuais.

Art. 4º A Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS, após a entrada em vigor desta Resolução e, até o dia 10 de janeiro de 2016, deverá divulgar informações às sociedades empresárias acerca da Taxa de Fiscalização, bem como sobre os procedimentos para seu pagamento. (Redação dada pela Resolução 4981/2015/DG/ANTT/MT)

- Resolução ANTT nº 5.810/2018

A Regimento Interno da ANTT afirma que é competência da SUPAS a fiscalização do pagamento da taxa de fiscalização.

Art. 40º À Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros compete:

...

XXII - fiscalizar o pagamento da taxa de fiscalização do serviço de transporte rodoviário de passageiros.

Procedimento interno atual

A Resolução 4.936/2015 trata de forma geral sobre a taxa de fiscalização e estabelece os prazos para pagamento. O artigo 4º afirma que o procedimento será divulgado pela Supas.

O procedimento a ser adotado pelas transportadoras está disponível no site da ANTT (http://www.antt.gov.br/passageiros/Taxa_de_Fiscalizacao.html). Neste constam informações sobre a taxa de fiscalização e procedimentos para as empresas imprimirem o boleto e realizarem o pagamento nas instituições bancárias até a data de vencimento. Informa também que é possível visualizar o valor total a pagar e verificar a relação de ônibus registrados sujeitos ao pagamento da taxa. A impressão do boleto e consulta de valores e ônibus, é realizada por meio do Sistema de Taxa de Fiscalização (TaxaFis).

O procedimento de pagamento é realizado integralmente pelas empresas, que devem acessar o sistema, imprimir o boleto e efetuar a taxa de pagamento. O processo organizacional "Pagamento da taxa de fiscalização" termina nessa fase. Não há procedimentos realizados na Supas para acompanhamento do pagamento e nem de cobrança.

A Auditoria Interna auditou esse processo em 2019 por meio da Auditoria nº03/AO/AUDIT/2019. Identificou que não há responsável pelo procedimento de cobrança e levantou alguns dados sobre o tema, como por exemplo o decréscimo na arrecadação ao longo dos anos, e o baixo percentual de arrecadação.

RECOMENDAÇÃO N° 02 - à SUPAS estudar a necessidade de um novo ato normativo relativo à cobrança da taxa de fiscalização do serviço de transporte rodoviário de passageiros e, caso necessário, adotar os procedimentos previstos no Manual da Agenda Regulatória vigente na ANTT para inclusão do tema.

Prazo para atendimento: 90 (noventa) dias.

Como providências para sanar essa lacuna, a Supas informou que seria necessário o estabelecimento de procedimento de cobrança em ato normativo da ANTT, o que acabou se tornando uma recomendação da auditoria. Essa recomendação foi baseada na informação da Supas que não realiza procedimento de cobrança, pois este não está regulamentado. Esse entendimento da Supas deriva de um parecer da procuradoria que será descrito a seguir.

Procedimento de cobrança piloto

No processo 50500.390128/2016-67, A Gehab, atual Gehaf, estabeleceu um procedimento piloto de cobrança, encaminhando à inscrição na Dívida Ativa, uma empresa devedora da taxa de fiscalização.

A Procuradoria, responsável pela inscrição na Dívida Ativa, conforme inciso IV do art. 27 do regimento interno da ANTT, verificou a impossibilidade do prosseguimento da cobrança em face da ausência de um dos requisitos para inscrição na dívida ativa.

No parecer da Procuradoria – NOTA n. 00557/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (1886729), é realizada uma série de informações técnicas acerca do tema, para auxiliar a equipe da Supas no estabelecimento do procedimento.

Afirma inicialmente que a taxa de fiscalização é um tributo decorrente do poder de polícia da ANTT. A forma de arrecadação utilizada pela ANTT, onde o sujeito inicialmente consulta a forma de constituição do crédito tributário e o valor devido sem a intervenção de autoridade administrativa é o lançamento por homologação. É uma modalidade usualmente adotada para arrecadação tributária.

Entretanto, ao se verificar o não pagamento ou pagamento incorreto do tributo no prazo estabelecido, é imprescindível para o regular processamento da cobrança, que é o lançamento de ofício. O lançamento de ofício cabe a autoridade administrativa, e tem também, o efeito de permitir que a ANTT tome as providências necessárias à cobrança, caso o devedor, notificado, deixe de efetuar o tributo.

O lançamento de ofício deve cumprir uma série de requisitos e procedimentos para que o tributo possa ser exigido pela administração. Como a Lei que instituiu a taxa de fiscalização não estabeleceu processo administrativo fiscal, este deve seguir o Decreto 70235/72 no que couber. Sugere a Procuradoria, a confecção imperiosa de ato normativo interno disciplinando processo administrativo fiscal da ANTT, adotando como paradigma o referido decreto.

Assim, o procedimento deve incluir a notificação do sujeito (informando o valor do crédito, disposição legal infringida) e fase de contraditório e ampla defesa (o decreto estabelece 30 dias após a notificação para impugnações) com duplo grau administrativo. Assim, o processo de regulamentação do processo administrativo fiscal a ser elaborado pela ANTT em relação a taxa de fiscalização deve permitir impugnação e recurso.

O processo encaminhado a procuradoria para inscrição na dívida ativa por falta de pagamento da taxa de fiscalização não prosperou pela ausência do lançamento de ofício e direito do contraditório e ampla defesa.

Necessidade de regulamentação do procedimento de cobrança pela ANTT

No entendimento dessa unidade técnica, a necessidade da ANTT definir um ato normativo de cobrança preconizado pela procuradoria, não significa que esse ato é uma resolução regulatória. Trata-se de expedição de uma norma interna para regulamentar os procedimentos alinhados a uma norma já vigente, o Decreto 70.235/72. Entende-se também, que a ANTT não tem competência para regulamentar processo administrativo fiscal, logo, qualquer regulamento nesse sentido, que traga inovação, poderia ser considerado ato nulo por vício de competência.

A Nota Técnica – ANTT 3323/2019 (1573191) entende que a criação de procedimentos de cobrança afeta os direitos dos agentes econômicos, por isso deve a nova norma administrativa ser submetida a Audiência Pública.

O parecer da procuradoria 01419/2019/PRG (1737973) conclui pela possibilidade jurídica da submissão da proposta de Audiência Pública, sem, portanto, entrar no mérito do conteúdo que está sendo regulamentado. Porém, há ressalva de submeter o processo à ciência a Sub-Procuradoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos, que é responsável por essa matéria. Até a conclusão dessa AIR não foram observadas novas considerações no processo.

Salvo melhor juízo, como já discorrido nesse documento, os procedimentos de cobrança a serem estabelecidos não são novas regras a serem criadas pela ANTT. Trata-se de disciplinar procedimentos já regulamentados por decreto, e que, portanto, não trazem novos direitos aos agentes econômicos, uma vez que eles já possuem esse direito.

Dessa forma, sugere-se, em substituição a minuta de resolução, minuta de Portaria para estabelecimento dos procedimentos internos relacionados a cobrança da taxa de fiscalização.

Análise da Resolução de Taxa de Fiscalização

Embora o objetivo dessa AIR não seja a alteração da Resolução ANTT 4.936, de 2015, devido a relação direta com o tema, abordaremos alguns aspectos relevantes.

Art. 1º A sociedade empresária que presta serviço de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros, por meio de delegação da ANTT, deverá pagar Taxa de Fiscalização, conforme valores e procedimentos previstos nesta Resolução.

O primeiro artigo remete aos sujeitos passíveis de pagamento da taxa de fiscalização. Estabelece que esses são as transportadoras com serviços delegados pela ANTT, de encontro ao dispositivo legal, que restringe o pagamento da taxa às empresas detentoras de autorização e permissão

outorgadas pela ANTT.

O segundo artigo, apesar de tratar de valor da taxa, traz uma explicitação de que as empresas do serviço regular e do fretamento devem recolher a taxa de fiscalização. Há um entendimento na ANTT de forma geral de que o serviço de fretamento é outorgado ou delegado pela ANTT. Porém, apesar de ter competência para regulá-lo, o serviço de fretamento não é de titularidade da União, logo não cabe a ela, transferi-lo à particulares. Assim, o fretamento não é um serviço outorgado ou delegado pela ANTT. Nessa linha, as empresas que prestam serviço de fretamento não teriam a obrigação legal do pagamento da taxa de fiscalização.

Não é objetivo dessa nota se aprofundar nesse tema, porém, faz-se necessária que a ANTT rediscuta esse posicionamento e em caso de novo entendimento, redefina seu marco regulatório para esse segmento.

Art. 2º O valor da Taxa de Fiscalização para as sociedades empresárias que exploram serviço regular, rodoviários e semiurbanos, e/ou fretados será de R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais) por ônibus registrados na frota entre os dias 1º de janeiro e 31 de dezembro do ano de apuração, inclusive para o ano de 2015.

Em relação ao valor da taxa de fiscalização, entende-se que a cobrança por ano civil estabelecida pela resolução extrapola o dispositivo legal. Atualmente, um veículo fica cadastrado na empresa entre 1º de novembro de um ano até o dia 30 de janeiro do ano seguinte, apesar de estar cadastrado por 3 meses, implica à transportadora o pagamento de duas taxas de fiscalização. A lei diz que a taxa é por ano e por ônibus, e não por ano civil.

De forma análoga, quando um veículo é registrado em uma empresa, e ao longo do ano seu registro é transferido para outra, não cabe novo pagamento da aludida taxa. Caso o legislador entendesse que a alteração de empresa ensejasse pagamento de novo tributo, teria indicado que a taxa era por ano, por veículo e por empresa, o que não ocorreu.

Art. 3º A Taxa de Fiscalização de que trata esta Resolução deverá ser paga pela sociedade empresária, em parcela única, conforme calendário abaixo:

Outro aspecto da resolução que merece ser estudado com mais profundidade é em relação ao procedimento de pagamento. O vencimento para pagamento da taxa de fiscalização ocorre no ano seguinte ao cadastro, e todos os veículos da transportadora vencem na mesma data. Essa alternativa foi estabelecida, uma vez que a ANTT tinha entendido que o pagamento anual da taxa de fiscalização estaria relacionado ao ano civil. Caso esse entendimento seja alterado, deve ser avaliada novo procedimento de cobrança.

Pode-se supor, apesar de não ter tido acesso aos dados, que um dos motivos para a baixa arrecadação desse tributo seja a concentração do pagamento da taxa de todos os veículos de uma empresa em um único dia do ano.

Diante dessas possíveis falhas regulatórias apontadas, sugere-se a inclusão desse tema na Agenda Regulatória, para que os estudos e os impactos sejam realizados com propriedade, de forma a melhorar a qualidade regulatória do setor.

III. PROBLEMA

Diante do recorrido ao longo do item II, identifica-se que o problema a ser resolvido é o não cumprimento pela ANTT, da obrigação legal de recolhimento da taxa de fiscalização.

IV. ANÁLISE DE ALTERNATIVAS

Nessa seção serão apresentadas as alternativas levantadas para saneamento do problema identificado no item III e seus possíveis impactos.

Alternativa 1 – manter a situação atual

Essa alternativa não resolve o problema, e ao contrário, pode agravá-lo.

Impactos: Se mantida a situação atual, após 5 anos do vencimento da taxa de fiscalização, estas serão prescritas conforme art. 174 do Código Tributário Nacional. Poderá haver responsabilização da ANTT.

Alternativa 2 – estabelecer procedimentos internos de cobrança de taxa alinhados a legislação vigente

Essa alternativa resolve o problema, de forma simples, rápida, porém demanda alocação de recursos.

Consiste em estabelecer procedimento por meio de portaria, levantar quais as empresas que estão inadimplentes e oficiá-las informando a disposição legal infringida, valor do crédito, novo prazo de pagamento, e demais informações estabelecidas no Decreto, incluindo prazo para contestação.

Impactos: Será necessária uma força tarefa na Supas, unidade organizacional competente para fiscalizar o pagamento da taxa de fiscalização, e contar com o apoio da Sutech para extração dos dados.

Alternativa 3 – dar encaminhamento ao processo de regulamentação da cobrança da taxa de fiscalização

Essa alternativa resolve o problema, porém é mais custosa que a alternativa 2.

Impactos: Levar o tema para Audiência Pública, além de gastar recursos da ANTT pode trazer à tona os problemas apontados na resolução vigente (item III), atrasando a conclusão do processo de participação e controle social, e conseqüentemente o procedimento de cobrança. Assim, há o risco de não resolver o problema tempestivamente.

V. ENCAMINHAMENTOS

Trata-se esse documento, de uma análise de impacto regulatório posterior a elaboração de minuta do ato normativo.

Diante dos impactos levantados no item IV, recomenda-se como alternativa a ser adotada, a alternativa II, onde problema pode ser solucionado sem a edição de ato normativo regulatório. Adotando essa alternativa, não há necessidade de abertura do processo de participação social. Em complemento, encaminha-se proposta de portaria (item VI) em substituição a minuta de resolução prevista inicialmente, que pode ser desconsiderada no caso de adoção de outra alternativa.

Adicionalmente, a análise levantou algumas outras falhas regulatórias que precisam ser estudadas com mais profundidade, razão pela qual sugere-se a inclusão do tema “Taxa de Fiscalização” na Agenda Regulatória.

VI. ANEXO

MINUTA DE PORTARIA

Dispõe sobre o processo organizacional de cobrança de Taxa de Fiscalização no âmbito do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, e dá outras providências.

O SUPERINTENDENTE DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, no uso da atribuição que lhe confere o Inciso XXII, do artigo 40 da Resolução nº 5.810, de 03 de maio de 2018 e tendo em vista o que consta do Processo nº50500.194893/2017-77, revolve:

Art. 1º Estabelecer procedimentos de cobrança da taxa de fiscalização no âmbito do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Art. 2º A Gerencia de habilitação de transporte de passageiros e gestão do fretamento- Gehaf deverá notificar as empresas inadimplente com o pagamento da taxa de fiscalização, indicando expressamente:

I - a qualificação do notificado;

II - o valor do crédito fiscal;

III - o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento ou impugnação;

IV - a descrição do fato;

V – instruções para impugnação.

§ 1º A notificação de cobrança se dará por meio eletrônico, com prova de recebimento pela transportadora;

Art. 3º A transportadora terá 30 (trinta) dias para efetuar o pagamento ou apresentar impugnação, contados a partir do recebimento da notificação.

§ 1º A impugnação deve ser apresentada por meio do Processo Eletrônico (SEI), instruída com os documentos em que se fundamentar e firmada pelo representante legal do requerente.

§ 2º A Gehaf analisará o pedido de impugnação em até 30 (trinta) dias e encaminhará os autos à Supas para decisão.

§ 3º A Supas decidirá em até 5 (cinco) dias úteis após a conclusão da análise da Gehaf.

§ 4º A Decisão da Supas deverá ser comunicada à transportadora em até 5 (cinco) dias úteis.

Art. 3 Da Decisão cabe recurso, a ser interposto, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que a transportadora for comunicada.

§ 1º O recurso será encaminhado à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar, o encaminhará à autoridade superior, desde que presente os requisitos de admissibilidade recursal.

§ 2º decisão proferida pela ANTT no julgamento de recurso é definitiva.

Art. 4º O não pagamento do crédito tributário, após Decisão definitiva, acarretará na inclusão da transportadora no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e, posteriormente, encaminhamento à área responsável para inscrição do débito na Dívida Ativa e consequente ajuizamento de Execução Judicial.

Art. 5º As notificações de que trata o art. 2º deverão ocorrer em ordem cronológica da data de vencimento.

§ 1º As empresas inadimplentes com o pagamento da taxa de fiscalização com vencimento no ano de 2016 deverão ser notificadas em até 60 dias da data de vigência desta Portaria.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

SUPERINTENDENTE

SUPAS

Brasília, 11 de novembro de 2019.

Sylvia Vasconcellos

Especialista em Regulação



Documento assinado eletronicamente por SYLVIA COTIAS VASCONCELLOS, ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO, em 11/11/2019, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1886308** e o código CRC **FE463D19**.