



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade
Subsecretaria de Competitividade e Melhorias Regulatórias
Coordenação-Geral de Desregulamentação e Competitividade

PARECER SEI Nº 14176/2021/ME

Assunto: A Consulta Pública nº 4/2021, da Agência Nacional de Mineração (ANM), que institui a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (DIEF-CFEM).

Acesso: Público.

Processo SEI nº 10099.100727/2021-31

1 SUMÁRIO-EXECUTIVO

1. A Consulta Pública nº 4/2021, da Agência Nacional de Mineração (ANM), tem por objetivo receber contribuições à minuta de resolução do projeto de “Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (DIEF-CFEM)”, constante do eixo temático 6 da Agenda Regulatória ANM 2020/2021.

2. A proposta visa instituir a DIEF-CFEM como obrigação acessória àqueles que possuem dever de pagar Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), com a finalidade de reunir, em um único documento eletrônico, todas as informações econômico-fiscais a serem prestadas por quem exerce atividade de mineração, e possibilitar um melhor tratamento dos dados.

3. Atualmente, as informações que as pessoas naturais ou jurídicas que exercem atividades de pesquisa, lavra, beneficiamento, distribuição, consumo ou industrialização de reservas minerais são obrigadas a fornecer à ANM são veiculadas por meio das Fichas de Registro de Apuração da CFEM (instituídas pela Portaria nº 158, de 15 de junho de 1999), que consistem em planilhas de preenchimento manual.

4. Em que pese mérito da proposta, esta Secretaria de Advocacia da Concorrência e competitividade – Seae apresenta contribuições com objetivo de colaborar com o aprimoramento da proposta de resolução, sob a ótica regulatória, relacionadas a efeitos sobre a eficiência econômica, reconhecendo que a agência reguladora tem autonomia institucional para disciplinar as atividades de mineração, nos termos da lei. **As contribuições estão destacadas nos parágrafos 24, 29, 36, 48 e 49 das seções 2.3 e 2.4.**

5. Trata-se de manifestação em conformidade com as atribuições da Secretaria relativas à promoção da concorrência e outros incentivos à eficiência econômica constantes na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019, com base nas informações disponíveis até a presente data.

2 ANÁLISE

6. A ação da agência fundamenta-se nos artigos 13 e 88 do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, no artigo 75 do Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018, e no artigo 4º da Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, que conferem à ANM competência para fiscalizar as atividades de mineração, e atribuem às pessoas naturais e jurídicas que exerçam atividades de mineração a obrigação de facilitar aos

agentes da ANM a inspeção de instalações, equipamentos e trabalhos, bem como a fornecer-lhes informações sobre essas atividades.

7. Diante de tal responsabilidade, a ANM submete a referida proposta à Consulta Pública, com o objetivo de obter contribuições à minuta de resolução.

2.1 AVALIAÇÃO PELA CGU DOS PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO E COBRANÇA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM) REALIZADOS PELA ANM

8. Em trabalhos de auditoria anteriores, a Controladoria Geral da União (CGU) indicou necessidade de aprimoramentos nos procedimentos de fiscalização e cobrança da CFEM pela ANM e detectou indícios de que os valores da CFEM poderiam ser maiores do que os arrecadados atualmente.

9. Com o objetivo de identificar oportunidades de melhoria que pudessem tornar as ações de arrecadação e cobrança mais eficientes e eficazes, a CGU realizou auditoria, tendo como ponto de partida a seguinte pergunta: “*Em que medida a atuação da ANM nos processos de fiscalização da arrecadação e na cobrança da CFEM pode ser mais eficiente e eficaz?*”.

10. Para responder a essa pergunta, a CGU avaliou os procedimentos de fiscalização da arrecadação e de cobrança da CFEM, seu arcabouço normativo, os sistemas de informação utilizados, e as iniciativas de atuação interinstitucionais adotadas pela ANM para otimizar a arrecadação dessa receita.

11. O Relatório de Avaliação nº 201801466 (Relatório Final CFEM TAH) anexo, publicado no ano de 2020, apontou as seguintes conclusões e recomendações (Relatório Final CFEM TAH, p. 4):

Verificou-se baixa formalização e padronização dos procedimentos de planejamento, execução, comunicação e registro dos resultados das fiscalizações, bem como falta de revisão e supervisão em todas as etapas dos trabalhos realizados. Os sistemas de informação são falhos e insuficientes para fomentar uma gestão eficiente e eficaz. Os instrumentos de articulação interinstitucional da ANM para fiscalização da CFEM não alcançaram os resultados esperados. Constataram-se indícios de arrecadação de CFEM a menor. É necessário revisar os procedimentos de todo o fluxo de arrecadação, fiscalização e cobrança da CFEM, desde o próprio cadastro de mineradoras nos sistemas, passando por um planejamento das fiscalizações baseados em evidências até o registro e acompanhamento dos resultados. A automatização de rotinas de cruzamento de dados, aliada à consolidação e padronização de normas e manuais, dos procedimentos e critérios e à uniformização de entendimentos sobre a legislação minerária, otimizaria a aplicação dos recursos disponíveis e teria efeito positivo a arrecadação de CFEM. (grifou-se)

12. De acordo com o referido relatório, a ANM manifestou concordância com o teor do Relatório Preliminar, declarou que as orientações e recomendações serão importantes para o aperfeiçoamento do processo de fiscalização da CFEM, e apresentou as seguintes iniciativas/melhorias (Relatório Final CFEM TAH, p. 70):

- a. A ANM iniciou em 2019 estudo para padronizar o tratamento das substâncias minerais, tendo identificado a necessidade de tomada de subsídios entre os agentes envolvidos para utilização da Nomenclatura Comum do Sul (NCM);
- b. Está em desenvolvimento do Sistema Nacional de Arrecadação, Receita e Cobrança (SINARC), que terá módulo específico para o planejamento de fiscalizações de CFEM;
- c. Quanto ao processo de saneamento das bases de dados, especialmente dados dos sistemas estruturantes da ANM, como é o caso do SCM (Sistema de Cadastro Mineiro), as regras de negócio que envolvem definições e critérios de validação de campos deverão ser levadas à área de negócio gestora do SCM, e a área técnica de TI atuará como meio de implementação das regras e critérios definidos;
- d. Está previsto, a partir de 30 de setembro de 2020, a descontinuidade da antiga ficha cadastral (CTDM), sendo esta substituída pelo novo Sistema de Dados Cadastrais (SDC), com a verificação de autenticidade oriunda do certificado digital do Portal do Login Único, especialmente relacionados à validação dos dados de CPF e CNPJ;

e. Recentemente a ANM obteve, por meio de uma adesão firmada junto à Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia, o acesso à API da RFB que permite a consulta ao Cadastro Base do Cidadão (CBC), retornando informações de CPFs diretamente da base primária de dados. Desta forma, será possível realizar a verificação e o cruzamento de informações em tempo real. A implementação em alguns dos cadastros da ANM, iniciando-se pelo SDC – Sistema de Dados Cadastrais, está em curso.

f. A notificação por correspondência passou a utilizar o sistema e-Carta, desenvolvido pela Fábrica de Software da ANM, viabilizando o envio de postagens de forma 100% eletrônica e com um excelente ganho de tempo e redução de custos, representando uma maior eficiência.

13. Ressalte-se que o Relatório Final CFEM TAH da CGU, embora não tenha sido tornado público pela ANM por ocasião do lançamento da consulta pública, será utilizado como referência para esta análise por conter informações relevantes e atuais acerca dos procedimentos adotados pela ANM na fiscalização e cobrança da CFEM.

2.2 **CHECKLIST DA CONCORRÊNCIA DA OCDE**

14. Segundo a metodologia de análise de impacto concorrencial da OCDE^[1], que consiste em um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência, o impacto competitivo poderia ocorrer por meio de quatro efeitos:

1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

- i. Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii. Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii. Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv. Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; e,
- v. Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i. Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
- ii. Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- iii. Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e,
- iv. Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

3º efeito - diminuição do incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso de a política proposta:

- i. Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii. Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,
- iii. Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;

4º efeito – Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a política proposta:

- i. Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;
- ii. Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e,
- iii. Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

15. Com base nos critérios elencados acima, não foram encontrados pontos que podem levar prejuízo à concorrência.

2.3 AVALIAÇÃO DE ONEROSIDADE REGULATÓRIA E OUTRAS QUESTÕES DE BEM-ESTAR

16. A Instrução Normativa Seae nº 111, de 5 de novembro de 2020, prevê a análise de cinco itens, com foco na redução da onerosidade regulatória^[2]:

1) obrigações regulatórias;

- Padrão pró-concorrência: a obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.

2) requerimentos técnicos;

- Padrão pró-concorrência: a exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de limitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.

3) restrições e proibições;

- Padrão pró-concorrência: a regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.

4) licenciamento; e

- Padrão pró-concorrência: a regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.

5) complexidade normativa.

- Padrão pró-concorrência: a regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

17. Com base nos critérios de onerosidade regulatória elencados acima, a Seae vislumbra os seguintes pontos de onerosidade regulatória relacionados à Consulta Pública nº 4/2021, da ANM:

- **Criação de obrigação para o titular de permissão de lavra garimpeira de apresentar a DIEF-CFEM (art. 2º, inciso I)**

18. De acordo com o art. 13 do Decreto-Lei nº 227/67, são obrigadas a prestar informações à ANM as pessoas naturais ou jurídicas que exerçam atividades de pesquisa, lavra, beneficiamento, distribuição, consumo ou industrialização de reservas minerais.

19. A obrigação de prestação de informações é acessória, oferecendo subsídios à agência para apurar o adimplemento ou não da obrigação principal de pagamento da CFEM.

20. O permissionário de lavra garimpeira não é obrigado ao pagamento da CFEM, mas sim o primeiro adquirente do bem mineral resultante da atividade de garimpo, nos termos da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990 (grifou-se):

Art. 2º-A. Ficam obrigadas ao pagamento da CFEM as seguintes pessoas jurídicas ou físicas:

I - o titular de direitos minerários que exerça a atividade de mineração;

II - o primeiro adquirente de bem mineral extraído sob o regime de permissão de lavra garimpeira;

III - o adquirente de bens minerais arrematados em hasta pública; e

IV - a que exerça, a título oneroso ou gratuito, a atividade de exploração de recursos minerais com base nos direitos do titular original.

21. A obrigação do permissionário de lavra garimpeira de prestar informações à ANM tem previsão no art. 9º, inciso IX, da Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, devendo aquele apresentar até o dia 15 de março de cada ano informações quantitativas da produção e comercialização, relativas ao ano anterior.

22. A corroborar tal entendimento, a Portaria nº 158, de 15 de junho de 1999 estabelece que o preenchimento da Ficha de Registro de Apuração será mensal e de responsabilidade do primeiro adquirente (comprador) de produtos minerais oriundos do Regime de Permissão de Lavra Garimpeira (art. 1º, § 1º).

23. Em razão do caráter simplificado do regime de permissão de lavra garimpeira (poucos recursos, equipamentos simples e ferramentas rústicas), a criação da obrigação de o permissionário apresentar a DIEF-CFEM tende a ocasionar custo regulatório desnecessário, especialmente diante da obrigação acessória já atribuída ao primeiro adquirente do bem mineral extraído sob esse regime, que é o responsável pelo pagamento da CFEM oriunda da atividade garimpeira.

24. Portanto, a exigência de apresentação da DIEF-CFEM pelo permissionário de lavra garimpeira tende a ocasionar onerosidade regulatória aos agentes econômicos do regime de permissão de lavra garimpeira, incorrendo na onerosidade tipo 1 (imposição de obrigações regulatórias) da Instrução Normativa Seae nº 111/2020. Por isso, sugere-se supressão dessa exigência (**Contribuição 1**).

- **Ausência de informações sobre o sistema por meio do qual será preenchida a DIEF-CFEM (art. 3º)**

25. O art. 3º da proposta de resolução estabelece que a DIEF-CFEM será elaborada em meio eletrônico mediante preenchimento da ferramenta disponibilizada no site da ANM, sendo que a minuta nada dispõe sobre esse sistema, tampouco a Nota Técnica SEI nº 1/2021-COFIR/SAR-ANM/DIRC fornece qualquer informação acerca de sua concepção e desenvolvimento.

26. Nesse ponto, é importante destacar os principais problemas nos sistemas mantidos pela ANM, que foram detectados pela auditoria da CGU (Relatório Final CFEM TAH, pp. 34 a 39):

- Há divergência nos dados contidos tanto em um mesmo sistema da ANM quanto em sistemas distintos da Agência, não estando os três principais (Arrecadação, Cadastro

Mineiro e RALweb) totalmente integrados entre si, de forma que, dependendo da informação, se houver necessidade de confrontar as informações, o servidor deve consultar os sistemas separadamente.

- [...] a necessidade de a cada novo requerimento a mineradora ser obrigada a apresentar uma nova ficha cadastral abre a possibilidade de uma mesma empresa apresentar informações distintas em diferentes processos registrados no Sistema Cadastro Mineiro, que além de gerar multiplicidade de cadastros gera informações conflitantes entre elas.

- Os dados dos sistemas apresentam incoerências não somente em relação àqueles produzidos pela própria ANM quanto aos produzidos por fontes externas. Por exemplo, pouco mais de 96 mil CNPJs e CPFs cadastrados em diferentes tabelas da base de dados da Agência 50 mil não foram localizados na base da RFB, sendo que dos 46 mil encontrados 2,5 mil estavam com o dígito verificador incorretos e apenas 21.961 estavam com a situação do cadastro ativa.

- Sobre as ferramentas utilizadas na apuração e cobrança de valores da CFEM, constatou-se que, devido a questionamentos quanto à alíquota a ser aplicada para algumas substâncias durante a vigência da MP nº 789/2017, ainda não foram implementadas no Sistema de Arrecadação todas as funcionalidades que possibilitem apurar o montante do débito conforme as alterações da Lei nº 13.540/2017.

27. Muito embora a criação da Dief-CFEM seja medida salutar, principalmente sob a ótica da harmonização aos padrões tecnológicos atuais, a proposta de normativo em análise não sinaliza no sentido da resolução dos problemas existentes apresentados pelos sistemas da ANM em funcionamento – de acordo com mencionado relatório da CGU. Também não torna público o desenho do sistema que ainda será desenvolvido para viabilizar a implementação da obrigação de entrega da Dief-CFEM. Essas ações poderiam conferir maior previsibilidade ao instrumento regulatório proposto.

28. Conforme constatado pela CGU, a conjuntura atual enfrentada pela ANM é caracterizada pela necessidade de aprimoramentos no planejamento das fiscalizações, ausência de manuais de utilização dos sistemas (à exceção do RALWeb), falta de integração entre os sistemas e destes com base de dados de outros órgãos e entidades públicas, e baixo quantitativo de pessoal alocado no setor de arrecadação (a título de exemplo, nas Regionais de Alagoas e São Paulo há apenas um servidor, sendo que a ANM-R/SP não realiza fiscalizações desde 2014).

29. Dessa forma, avalia-se que a proposta normativa em comento tende a ocasionar onerosidade regulatória, particularmente a do tipo 5 (complexidade normativa), em vista da necessidade de detalhamento de informações para melhor compreensão e previsibilidade do marco regulatório pelos agentes econômicos. Note-se que a complexidade de preenchimento é reconhecida pela própria Nota Técnica que subsidia a proposta (p. 6). Sendo assim, verifica-se neste ponto que a regulação proposta necessita de ajustes a fim de se tornar mais clara, objetiva e previsível (**Contribuição 2**).

- **Incerteza quanto às informações que deverão ser prestadas por meio da Dief-CFEM (art. 5º)**

30. O art. 5º da minuta elenca em 20 (vinte) incisos as informações que constarão da Dief-CFEM, relativas à produção, beneficiamento, distribuição, comercialização, consumo e/ou industrialização de recursos minerais, bem como à apuração automática da CFEM.

31. O dispositivo em questão apresenta os seguintes problemas: i) não há especificação de quais informações deverão ser fornecidas pelos obrigados, e quais serão geradas automaticamente pelo sistema; ii) não resta claro quais informações deverão ser fornecidas por cada tipo de sujeito passivo obrigado (titular de direitos minerários, primeiro adquirente no regime de permissão de lavra garimpeira, adquirente em hasta pública e exercente de exploração com base nos direitos do titular original).

32. Além disso, foi prevista cláusula geral possibilitando a exigência de outros elementos necessários à correta apuração da CFEM, nos termos da declaração a ser disponibilizada para preenchimento, trazendo incerteza ao setor quanto a que outras informações poderão ser exigidas.

33. Esse aspecto de generalidade gera incerteza e cria uma lacuna regulatória, que seria então preenchida em momento posterior à edição da norma. A imprevisibilidade desse aspecto cria possibilidade

de ocorrência de abuso regulatório. E ainda, tal imprevisibilidade torna incertos os dados necessários à apuração da base de cálculo da CFEM.

34. Ressalte-se que a regulamentação deverá se dar nos limites da lei, não se podendo olvidar que o Decreto-Lei nº 227/67, ao instituir a referida obrigação, definiu quais informações deverão ser prestadas à ANM. São elas:

Art. 13 [...]

I - volume da produção e características qualitativas dos produtos;

II - condições técnicas e econômicas da execução dos serviços ou da exploração das atividades mencionadas no "caput" deste artigo;

III - mercados e preços de venda;

IV - quantidade e condições técnicas e econômicas do consumo de produtos minerais.

35. Por fim, a proposta de resolução não apresenta informações de conteúdo e instruções de preenchimento dos formulários da DIEF-CFEM, fazendo remissão a manual de procedimentos operacionais que ainda será elaborado pela agência. Nesse ponto, a proposta não torna acessível o novo meio de cumprimento da obrigação, constatando-se falta de clareza, objetividade e previsibilidade, motivo pelo qual se avalia que a proposta normativa em comento tende a ocasionar onerosidade regulatória, particularmente a do tipo 5 (complexidade normativa).

36. Sugere-se, então, melhoria dos aspectos citados no parágrafo precedente, adotando como base a Portaria nº 158/99, que apresenta o modelo das Fichas de Registro de Apuração nos Anexos I e II, com adequadas instruções de preenchimento. A regulação atualmente em vigor serve de parâmetro quanto à clareza e objetividade que se espera (**Contribuição 3**).

- **Solicitação prévia de documentos independentemente de indícios de descumprimento ou da existência de procedimento de fiscalização em curso (art. 6º)**

37. De acordo com o art. 4º da Lei nº 13.575/2017 (grifou-se):

*Art. 4º No exercício das competências de fiscalização da ANM, **poderão ser requisitados e examinados livros, mercadorias, arquivos ou documentos que repercutam no objeto da fiscalização**, e poderão ser realizadas vistorias ou inspeções nas instalações dos titulares de direitos minerários.*

*§ 1º A ANM **disciplinará os prazos e as condições para apresentação de documentos requisitados**, salvo na hipótese de vistoria e inspeção, quando a apresentação dos documentos deverá ser imediata.*

§ 2º Os livros, os arquivos ou os documentos referidos no caput deste artigo deverão ser conservados até o termo final do prazo de prescrição dos créditos decorrentes das operações a que se referam.

38. O art. 6º da minuta de resolução, por sua vez, dispõe que as informações declaradas **deverão** ser comprovadas por meio dos seguintes documentos fiscais e contábeis: extrato do Simples Nacional/Sped ICMS/IPI, arquivo XML das Notas Fiscais, memória de cálculo e auto de arrematação e declaração do leiloeiro, a depender do sujeito passivo prestador da declaração.

39. Sobre a possibilidade de exigência de documentação fiscal e contábil, tal prerrogativa deve ser exercida de forma razoável, uma vez que a previsão em lei não é ampla e irrestrita, devendo ser aplicada de modo a não causar imprevisibilidade na atuação da fiscalização da agência. A revisão do entendimento adotado pela ANM no art. 6º é fundamental à estabilidade do instrumento regulatório.

40. A exigência de que os obrigados apresentem mensalmente, de forma irrestrita e indiscriminada, grande volume de documentos fiscais e contábeis, além de elevar os custos do setor, contraria os princípios norteadores da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019) da boa-fé do particular perante o poder público, e da intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas (art. 2º, II e III).

41. Outrossim, o art. 74 do Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018, estabelece que “o exercício da fiscalização da atividade minerária observará os critérios de **definição de prioridades** e abrangerá a **fiscalização das áreas tituladas por amostragem**”.

42. O Relatório da CGU apresenta dados preocupantes no tocante aos procedimentos de fiscalização da CFEM (pp. 26-28):

As normas da ANM sobre CFEM baixadas antes da instalação da Agência tratam apenas de procedimentos relacionados à apuração de débitos e seus acréscimos e ao estabelecimento de obrigações aos administrados. Não contemplam orientações sobre o planejamento e execução das atividades de fiscalização (conteúdo e periodicidade dos planos, definição do universo fiscalizável, cronograma das fiscalizações e recursos necessários à sua execução, definição das áreas/alvo de fiscalização e prioridades, formação de equipes e definição de rotas, sigilo das informações levantadas nas fiscalizações, tratamento diferenciado para denúncias etc.). O Manual CFEM existente também nada dispõe sobre esses assuntos, abordando apenas a etapa de cobrança, e o plano de fiscalização (global e periódico) elaborado pelas ANM-R não é formalizado, tendo caráter meramente de programação orçamentária e financeira.

[...]

O procedimento de utilizar planilhas eletrônicas preenchidas manualmente como insumo dos cálculos efetuados pelo Sistema de Arrecadação sujeita a apuração dos débitos à ocorrência de falhas (erros humanos) e de manipulação indevida de informações (fraudes). O risco envolvido é o de erro na apuração do débito, que pode ser a maior, em desfavor da empresa de mineração, ou a menor, em desfavor da ANM.

[...]

A falta de documentação formal dos trabalhos realizados (elaboração de relatórios) e de adequadas organização e arquivamento da documentação de suporte (papéis de trabalho) evidenciam fragilidades de registro das evidências dos trabalhos realizados e de sua comunicação à administração, aos demais interessados e aos sujeitos passivos das fiscalizações. O modelo de NFLDP constante do Manual CFEM não apresenta campos para detalhar os cálculos de apuração dos débitos.

43. Cabe salientar que, conforme apontado no Relatório da CGU (p. 42), em 2018 a ANM firmou convênio com a Receita Federal com o objetivo de promover o intercâmbio de informações de interesse recíproco e, dessa forma, ter acesso às informações relativas à Escrituração Contábil Digital (ECD) de pessoas jurídicas, disponíveis no ambiente nacional do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), por meio do qual a RFB obrigou-se a franquear à agência o:

... acesso às informações relativas à Escrituração Contábil Digital (ECD) de pessoas jurídicas, disponíveis no ambiente nacional do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), no limite das competências da referida autarquia, e sem prejuízo da observância à legislação referente aos sigilos comercial, fiscal e bancário, nas seguintes modalidades de acesso:

I - integral, para cópia do arquivo da ECD; e

II - parcial, para cópia e consulta à base de dados agregados por contribuinte.

44. O referido convênio prevê que o acesso ao Sped está condicionado ao prévio cadastramento de servidor da ANM no sistema e à emissão do documento digital Requisição de Cópia da Escrituração Contábil Digital (RECD), sendo requisitos mínimos para o acesso: 1) parcial: a identificação do titular da ECD submetido a procedimento de fiscalização ou auditoria (CNPJ da empresa mineradora) e o período a que se refere a ECD requisitada (período a ser fiscalizado); e 2) integral: além dos requisitos previstos em 1), ainda é necessário informar a data de início do procedimento e o número ou código do documento que determinou sua abertura.

45. Conforme informação prestada pela ANM-sede à CGU, no tocante ao convênio com a RFB (Relatório Final CFEM TAH, p. 46):

Contrato com o Serpro: ainda não foi firmado (em 22.07.2020 a ANM recebeu a proposta comercial do SERPRO, ora sob análise da área de contratos da Agência);

Situação do convênio com a RFB: ainda não está operacional porque a ANM ainda não tem acesso aos dados objeto do convênio devido ao fato de ainda não haver sido firmado

contrato com o Serpro;

Suficiência das informações das ECD: ainda não está claro o alcance das informações das ECD necessárias à apuração da base de cálculo da CFEM – segundo a Agência, “as fiscalizações em curso e concluídas que utilizaram/utilizam o ContÁgil lite basearam-se em arquivos fiscais enviados pelos sujeitos passivos, mediante exigência exarada pela própria ANM”;

Adequação dos termos do convênio às necessidades da ANM: a ANM ainda não dispõe de avaliação sobre o convênio porque ele ainda não está operacional, porém, a ferramenta de auditoria “ContÁgil lite” já está em uso e foi aplicada em 22 ações de fiscalização, além de haver sido realizado treinamento interno com a equipe de fiscais – ainda segundo a Agência, essa ferramenta proporciona as informações necessárias e tem se revelado de grande utilidade, apresentando ganhos em celeridade das fiscalizações e qualidade analítica dos dados, citando como exemplo o fato de “Fiscalizações que envolvem somente o fato gerador da CFEM ‘venda’, sem a movimentações por diversos estabelecimentos, pode ter a apuração da base de cálculo concluída em MINUTOS”;

Instituição de obrigação acessória para realização de fiscalizações de escritório: o grupo de trabalho propôs a criação de um documento denominado “Declaração de Informações Econômico-Fiscais da CFEM - DIEF-CFEM”, o qual está inserido na Agenda Regulatória da ANM, já havendo sido analisado pela área de Regulação da ANM e atualmente se encontra em consulta à Procuradoria Federal junto à Agência, também havido sido iniciado o desenvolvimento de um sistema de suporte.

46. O problema existente que se visa a solucionar com a proposta normativa é a falta de acesso a documentação, porém, tal acesso se encontra disponível em razão do convênio firmado com a RFB, e que não foi operacionalizado ainda por pendências administrativas a serem resolvidas pela própria ANM.

47. Diante disso, a exigência mensal antecipada e indiscriminada de vasto volume de documentos fiscais e contábeis do sujeito passivo, principalmente quando há meios de obtê-los de órgãos federais e estaduais, atribui grande parte do ônus da fiscalização aos agentes econômicos, o que se avalia como tendência à ocorrência de onerosidade regulatória, particularmente a do tipo 2 (requerimentos técnicos), em vista do aumento significativo dos custos da atividade minerária, com risco de inviabilização da atividade.

48. Em vista do exposto, sugere-se a adoção de ações que possam tornar efetivo mencionado convênio firmado com a RFB, de modo a minimizar o risco de ocorrência dos custos regulatórios supramencionados (**Contribuição 4**).

2.4 OUTRAS SUGESTÕES DE MELHORIAS REGULATÓRIAS

49. Por fim, da análise da minuta de resolução, também são apresentadas as seguintes sugestões de melhoria regulatória:

a) previsão de prorrogação do prazo para entrega da DIEF-CFEM na hipótese de indisponibilidade do sistema (**Contribuição 5**);

b) exclusão do art. 17, que revoga a Portaria nº 158, de 15 de junho de 1999, a fim de que não se crie lacuna regulatória no período entre a entrada em vigor da resolução e a disponibilização do sistema informatizado (**Contribuição 6**);

c) avaliação neste ou em outro ato normativo de aprofundamento da definição do momento da ocorrência do fato gerador da CFEM. A atual definição tem gerado discordância entre a agência e o setor acerca desse ponto, o que não favorece a segurança jurídica. A necessidade de definição do Ponto da Incidência de Contribuição (PIC) para as substâncias minerais, ou seja, o ponto exato em que ocorre o fato gerador da CFEM no processo de utilização da substância, é essencial para a definição da base de cálculo, conforme ressaltado no Relatório Final CFEM TAH da CGU. Embora a questão não pertença ao escopo da proposta normativa, há pertinência no registro da sugestão (**Contribuição 7**).

[1] Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2017). **Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 3.0.** Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em 16/03/2021.

[2] Instrução Normativa nº 111, de 05 de novembro de 2020. **Estabelece os quesitos de referência para análises referentes a melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios.** Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competividade do Ministério da Economia. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE. Publicada no DOU em 06/11/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seae-n-111-de-5-de-novembro-de-2020-286706982>. Acesso em 02/03/2021.

3 CONCLUSÃO

50. Este parecer apresentou considerações sobre a Consulta Pública nº 4/2021, da Agência Nacional de Mineração (ANM), tem por objetivo receber contribuições à minuta de resolução do projeto de “Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (DIEF-CFEM)”, constante do eixo temático 6 da Agenda Regulatória ANM 2020/2021.

51. Da análise da documentação apresentada pela ANM na Consulta Pública, verificam-se oportunidades de aperfeiçoamento no tocante ao aspecto de onerosidade regulatória, conforme exposto **nos parágrafos 24, 29, 36, 48 e 49 das seções 2.3 e 2.4.**

52. A análise desenvolvida neste documento decorre das atribuições da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (Seae) na promoção da concorrência e de outros incentivos à eficiência econômica dos mercados de bens e serviços, conforme Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019. Trata-se de posicionamento com base nas informações disponíveis até a presente data.

À consideração superior.

Brasília, 15/09/2021.

Documento assinado eletronicamente

EMMANUELLE LIMA DE OLIVEIRA FREITAS
Analista

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

LUCAS SILVEIRA MARROQUES
Coordenador de Mineração e Infraestrutura

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MAURICIO MARINS MACHADO

Coordenador-Geral de Desregulamentação e Competitividade

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MARIANA PICOLLI LINS CAVALCANTI

Subsecretária de Advocacia da Concorrência Substituta

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

GEANLUCA LORENZON

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] Formulário Padrão para PIC: contempla informações mínimas que permitem a adequada identificação e caracterização do projeto, tais como localização, dimensões e tipo do projeto, nos termos do Inciso I do art. 6º da minuta de Resolução.

[2] Documentação Simplificada: formada pelo conjunto de elementos mínimos compatíveis com o porte do projeto, necessário à sua adequada identificação e caracterização, nos termos do Inciso II do art. 6º da minuta de Resolução.

[3] Documentação Ordinária: composta pelo conjunto de elementos necessários ao detalhamento das características do projeto, incluindo estudos e análises sobre impactos ambientais e sociais, nos termos do Inciso III do art. 6º da minuta de Resolução.

[4] Informação constante do Item 28 (fl.05) da Nota Técnica nº 2.244/2021/CONOR/GEREF/SUFER/DIR. "Em levantamento realizado com base em empreendimentos integrantes dos estudos para fins de novas concessões e de prorrogações dos prazos de concessões vigentes, conclui-se que a parcela do empreendimento referente à elaboração do projeto de engenharia corresponde a percentuais que variam de 2,7% a 11,6% do orçamento do empreendimento (a depender de seu vulto). Os custos de certificação representam somente uma fração dessa parcela, aplicável apenas aos casos específicos definidos no regulamento."

[5] Destaque-se que a Seae já se manifestou acerca do processo de controle dos investimentos das concessões ferroviárias, realizados no contexto da Audiência Pública ANTT nº 004/2017, com o objetivo de obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta de resolução que regulamenta o Plano Trienal de Investimentos das concessionárias e subconcessionárias que exploram a infraestrutura e o serviço público de transporte ferroviário de carga, tema integrante da Agenda Regulatória ANTT 2015/2016, no âmbito da revisão da Resolução ANTT nº 3.761, de 20 de dezembro de 2011. Da análise da documentação apresentada, a Seae se manifestou, por meio do Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 135/2017-COGTR/SEAE/MF, de 25/05/2017, ocasião em que se manifestou pela necessidade de aprimoramento dos controles dos investimentos, em sintonia com metodologias já adotadas por outros organismos reguladores de serviços públicos no Brasil.

[6] Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2017). **Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 3.0.** Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em 16/03/2021.

[7] Instrução Normativa nº 111, de 05 de novembro de 2020. **Estabelece os quesitos de referência para análises referentes a melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios.** Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE. Publicada no DOU em 06/11/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seae-n-111-de-5-de-novembro-de-2020-286706982>. Acesso em 02/03/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Geanluca Lorenzon, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 17/09/2021, às 19:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Subsecretário de Advocacia da Concorrência Substituto**, em 17/09/2021, às 19:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Marins Machado, Coordenador(a)-Geral**, em 17/09/2021, às 20:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Silveira Marroques, Coordenador(a)**, em 17/09/2021, às 21:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Emmanuelle Lima de Oliveira Freitas, Analista de Comércio Exterior**, em 17/09/2021, às 21:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18643254** e o código CRC **B2DDCC2**.