

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

**DANIELLA BALDASSO**

**TAXA DE REGULAÇÃO – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI 11.863/2002**

**Porto Alegre,  
2007**

DANIELLA BALDASSO

**TAXA DE REGULAÇÃO – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI 11.863/2002**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Regulação de Serviços Públicos.

Orientador: Prof. Ivan Pinheiro

Porto Alegre,  
2007

**DANIELLA BALDASSO**

**TAXA DE REGULAÇÃO – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI 11.863/2002**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Regulação de Serviços Públicos Delegados.

Aprovado em            de            de 2007

**BANCA EXAMINADORA**

\_\_\_\_\_  
Prof. Ivan Pinheiro (orientador)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr.

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr.

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr.

## **AGRADECIMENTOS**

A meu amado marido João pela compreensão e dedicação para que este trabalho restasse concluído.

Aos colegas e amigos da AGERGS Accurso, André, Cláudia, Gilvane, Márcia (PGE), Miriam, Renata, Rossana, Sheila, Stelamaris e Tadeu, que contribuíram para a realização deste trabalho.

Ao Professor Ivan Pinheiro pela orientação na elaboração desta Monografia.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

O trabalho propõe modificação da atual lei da taxa de regulação (TAFIC) da AGERGS, Lei Estadual nº 11.863/2002, que regulamenta a cobrança do tributo arrecadado pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Rio Grande do Sul – AGERGS. Tais propostas resultaram da experiência de aproximadamente cinco anos da vigência da lei atual Examina-se a possibilidade de isentar o pagamento da taxa pelas empresas enquadradas na primeira faixa de faturamento, visto que os custos dessa arrecadação superam a receita tributária auferida nessa mesma faixa. No decorrer do estudo, são tratados conceitos de direito tributário, bem como descritos os valores envolvidos nos processos de cobrança e de arrecadação.

**Palavras-chave:** TAFIC – AGERGS – Taxa – Arrecadação - Tributo

## **ABSTRACT**

This work proposes to change the current regulation tax law (TAFIC) charged by AGERGS, state law No11,863/2002, which regulates the collection of the aforementioned tax by Rio Grande do Sul State Delegated Civil Services Regulatory Agency – AGERGS. This law has been in effect for nearly five years and these propositions result from this experience. We have examined the possibility of exempting those companies wich correspond to the first level of billing from paying the tax since the collection costs surpass income earnings at this level. Along this study, concepts over tributary law are considered and figures concerning tax collection are described.

**Key words** – TAFIC – AGERGS – Tax – Collection - Income

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade**

**AGERGS – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul**

**BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul**

**CF – Constituição Federal do Brasil**

**CIGAM – Controle Integrado Gerencial Administrativo Modular**

**CTN – Código Tributário Nacional**

**DRP - Divisão da Receita Pública**

**LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal**

**TAFIC - Taxa de Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Delegados da AGERGS**

**UPF – Unidade Padrão Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Quadro 1 – Critérios de classificação jurídica dos tributos .....</b>	<b>13</b>
<b>Gráfico 1 – Comparativo de Receitas e Despesas: Período 2000 – 2006 .....</b>	<b>18</b>



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 – Relação de Concessionárias Ativas em 2006 (Faturamento 2005) .....</b>	<b>22</b>
<b>Tabela 2 – Valores Arrecadados por Faixa de Faturamento de 2003 a 2006 .....</b>	<b>24</b>
<b>Tabela 3 – Custo de Pessoal – Base 2006.....</b>	<b>25</b>
<b>Tabela 4 – Custo de Tarifa Bancária – Base 2006 .....</b>	<b>26</b>
<b>Tabela 5 – Custo de Operacionalização – Base 2006 .....</b>	<b>26</b>
<b>Tabela 6 – Custos Indiretos – Base 2006.....</b>	<b>27</b>
<b>Tabela 7 – Custo Total comparado com a Arrecadação – Base 2006 .....</b>	<b>28</b>
<b>Tabela 8 – Exemplos de Empresas com Faturamentos distintos .....</b>	<b>32</b>
<b>Tabela 9 – Tabela de Incidência em UPF (Estado do Rio Grande do Sul) .....</b>	<b>33</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 TRIBUTO.....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 TAXA.....</b>	<b>14</b>
<b>1.3 ANÁLISE DA LEI Nº 11.863 DE 16/12/2002.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....</b>	<b>18</b>
<b>1.5 PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE.....</b>	<b>19</b>
<b>1.6 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE .....</b>	<b>20</b>
<b>2 PROCEDIMENTOS DO ESTUDO .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1 DADOS DE ARRECADAÇÃO POR FAIXA DE FATURAMENTO CONFORME A LEI Nº 11.863.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 DADOS DOS CUSTOS OPERACIONAIS DE ARRECADAÇÃO, CONTROLE E COBRANÇA .....</b>	<b>25</b>
<b>3 RESULTADOS OBTIDOS.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1 ANÁLISE DA RELAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO RESULTANTE DA ESTRUTURA ATUAL DA TAFIC .....</b>	<b>29</b>
<b>3.2 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI ATUAL DA TAFIC.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2.1 Nomenclatura .....</b>	<b>30</b>
<b>3.2.2 Data de pagamento da primeira parcela.....</b>	<b>31</b>
<b>3.2.3 Aumento das faixas .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2.4 Redução da multa moratória por denúncia espontânea .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2.5 Primeira faixa isenta .....</b>	<b>35</b>
<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>36</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>38</b>

## INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta uma proposta de alteração da atual lei da Taxa de Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Delegados da AGERGS – TAFIC -, Lei Estadual nº 11.863, de 16 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a cobrança do tributo arrecadado pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Rio Grande do Sul - AGERGS. Essa taxa é cobrada das concessionárias de serviços públicos delegados do Estado do Rio Grande do Sul de acordo com o faturamento bruto apresentado pelas próprias empresas, o qual é convertido em Unidade Padrão Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul – UPF e enquadrado em uma das 39 Faixas previstas na Lei nº 11.863/2002, classificadas por ordem crescente de faturamento da concessionária.

Ocorre que a forma atual de arrecadação contém imperfeições que geram custos improdutivos aos cofres públicos do Estado.

A metodologia de arrecadação da TAFIC gera um volume expressivo de trabalho, considerando os recursos humanos envolvidos no controle dos dados cadastrais das concessionárias; no gerenciamento da cobrança registrada do tributo, remessa de boletos e liquidações; no atendimento às empresas concessionárias para esclarecimentos sobre a TAFIC, especialmente, quanto à forma de pagamento e valores atualizados dos débitos e, muitas vezes, informações sobre a AGERGS em geral, para que serve e qual a destinação do tributo arrecadado pela Agência de Regulação. Na esteira, ressaltam-se, ainda, os processos de inscrição e lançamento em Dívida Ativa, os quais devem ser encaminhados à Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, no prazo previsto em lei; referentes àquelas concessionárias que persistem inadimplentes junto à AGERGS, após os processos de cobrança administrativa efetuados pelo Núcleo de Finanças. Os procedimentos acima não se esgotam, visto que surgem casos específicos e, muitas vezes, sem o respectivo retorno financeiro à AGERGS.

Torna-se, portanto, necessário detectar as situações para as quais o recurso auferido da cobrança da TAFIC é inferior ou igual às correspondentes despesas para execução das tarefas de cobrança, monitoramento, controle e, por fim, lançamento e inscrição em dívida ativa pelo inadimplemento de pagamento da TAFIC. Detectadas essas situações, pretende-se propor quais alterações deverão ser implementadas para sanar o problema.

Dentro desse contexto, verifica-se a necessidade de aperfeiçoar a Lei Estadual nº 11.863/2002, sendo que o levantamento aqui proposto destina-se a embasar o desenvolvimento da Minuta de Projeto de Lei da Taxa de Regulação.

Pretende-se, ainda, apresentar outras propostas visando a evolução da cobrança da taxa para a atividade de regulação no Estado e, principalmente, para o aprimoramento da atividade regulatória da AGERGS.

Para tanto, serão apresentados os dados das concessionárias, considerando a arrecadação por atividade (Estações Rodoviárias, Empresas de Transporte Intermunicipal de Passageiros, tanto Rodoviário, como Hidroviário, Empresas dos Pólos Rodoviários, entre outras) e por faixas de arrecadação, juntamente com os custos de pessoal, de tarifas bancárias e administrativos diretos e indiretos envolvidos na operacionalização da cobrança, de forma a justificar a possibilidade de isenção.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: primeiramente, apresenta a fundamentação teórica referente ao tema desse estudo, compreendendo os conceitos de tributo e taxa, um histórico da Lei nº 11.863/2002 e o enquadramento da proposta desse trabalho na Lei de Responsabilidade Fiscal e nos Princípios da Economicidade e da Proporcionalidade. Na sequência, são detalhados os procedimentos aplicados no estudo, especificamente quanto aos dados de arrecadação e dos custos envolvidos na respectiva atividade; análise da relação custo benefício e, como propósito principal dessa monografia, as propostas de alteração da lei vigente. Por fim, as conclusões e recomendações para o êxito da proposição efetuada de alteração de lei.

## 1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS

### 1.1 TRIBUTO

O tributo, principal forma de custeio da atividade estatal, tem sua definição no CTN:

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Ensina Geraldo Ataliba (2006, p. 132):

Tributos vinculados são as taxas e contribuições (especiais) e tributos não vinculados são os impostos.

Definem-se, portanto, os tributos vinculados como aqueles cuja hipótese de incidência consiste numa atividade estatal; e impostos como aqueles cuja hipótese de incidência é um fato ou acontecimento qualquer não consistente numa atividade estatal.

A consistência da hipótese de incidência é que permite classificar os tributos em vinculados e não vinculados a uma atuação estatal. Se a hipótese de incidência consistir numa ação estatal, o tributo será uma taxa ou contribuição (tributo vinculado); se consistir em outro fato qualquer, o tributo será não vinculado (imposto).

Este quadro bem evidencia o critério da classificação jurídica dos tributos.

**Quadro 1 – Critérios de classificação jurídica dos tributos**

<b>Vinculados</b>	<b>Não Vinculados</b>
(taxas e contribuições)	(impostos)
A hipótese de incidência consistente numa atuação estatal (ou numa repercussão desta)	A hipótese de incidência consistente num fato qualquer que não uma atuação estatal
Exemplos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- o estado fornecer água, certidão</li> <li>- o estado expedir documentos</li> <li>- o estado realizar obra que valoriza imóvel particular</li> <li>- o estado conceder licença</li> <li>- o estado conceder autorização</li> <li>- o estado conceder permissão</li> <li>- etc.</li> </ul>	Exemplos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- alguém vender</li> <li>- alguém exportar</li> <li>- alguém ser proprietário</li> <li>- alguém transmitir imóvel</li> <li>- alguém prestar serviço</li> <li>- alguém receber rendimentos</li> <li>- alguém importar</li> <li>- etc.</li> </ul>

Fonte: Ataliba (2006, p. 132).

A cobrança de quaisquer tributos está regulada tanto na Constituição Federal, que traz o Sistema Tributário Nacional, quanto no Código Tributário Nacional. O pressuposto primeiro a qualquer exigência tributária é a existência de lei que a estabeleça (art. 150, I, CF/88).

A lei requerida é aquela que estabelece o fato gerador da obrigação, que é a situação nela definida como necessária e suficiente à sua ocorrência (art. 114 do CTN). No caso específico, o respaldo à TAFIC consta na Lei Estadual nº 8.109/85 e alterações, cujo fato gerador é a “fiscalização e controle dos Serviços públicos Delegados, conforme faturamento bruto anual do exercício anterior ao da fiscalização e controle, convertido em UPF no dia 31 de dezembro do exercício a que se refere [...]”.

## 1.2 TAXA

O Tributo cobrado pela AGERGS está enquadrado na espécie tributária Taxa. Dessa forma, se faz necessário definir a natureza jurídica desse tributo, partindo-se já da classificação estabelecida por Ataliba: trata-se de tributo vinculado.

A competência para instituí-la, requisitos e fundamentos estão na Constituição Federal, art. 145, II:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte.

A hipótese de incidência da taxa é definida no art. 77 do Código Tributário Nacional:

As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Conforme Hugo de Brito Machado (1999, p. 55), de acordo com o estabelecido no art. 77 do CTN, taxa é o tributo que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte. Distingue-se, por isto, nitidamente, do imposto.

No mesmo sentido, Paulo de Barros Carvalho define taxa:

Taxas são tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte. Nisso diferem dos impostos, e a análise de suas bases de cálculo deverá exibir, forçosamente, a medida da intensidade da participação do Estado. Acaso o legislador mencione a existência de taxa, mas eleja cálculo mensuradora de fato estranho a qualquer atividade do Poder Público, então a espécie tributária será outra, naturalmente um imposto (CARVALHO, 1999, p. 30).

Estabelecidos os pressupostos teóricos da taxa, a partir do delineamento da Lei Maior e da legislação complementar, cumpre examinar a legislação estadual que a institui, tendo-se presente que as taxas somente podem ser criadas pela legislação ordinária de cada ente público dotado de competência tributária, pois, caso contrário, a Constituição estaria delimitando *a priori* a atuação dos governos no tocante ao exercício do poder de polícia ou à instituição de serviços públicos.

### **1.3 ANÁLISE DA LEI ESTADUAL Nº 11.863, DE 16/12/2002**

A Taxa de Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Delegados da AGERGS – TAFIC foi instituída em 1997, através da Lei Estadual nº 11.073, de 30 de dezembro de 1997, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 39.228, de 29 de dezembro de 1998. Posteriormente, foi aprovada a Lei Estadual nº 11.863, de 16 de dezembro de 2002, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 42.081, de 30 de dezembro de 2002, os quais passaram a disciplinar o pagamento da Taxa a partir do exercício de 2003. As novas regras destinaram-se a corrigir algumas distorções existentes e que dificultavam a cobrança do tributo.

Presente à dicção normativa estadual, parece certo afirmar que a TAFIC é exigida dos delegatários dos serviços públicos do Estado do Rio Grande do Sul em razão do exercício regular do poder de polícia.

Poder de Polícia, na clássica lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (1980), é a atividade estatal, sempre e necessariamente fundada na lei, tendente a limitar a propriedade e a liberdade, tendo em vista assegurar igualdade no seu exercício, compatibilizar os interesses dos que exercem, assegurar a ordem pública e garantir a supremacia do interesse público sobre o privado, de tal sorte que a liberdade e a propriedade sejam asseguradas a todos os integrantes da comunidade. Mais uma vez invocando-se a lição de Geraldo Ataliba (1991, p.

158/159) tem-se que, com base na lei, a administração pública licencia, permite, fiscaliza e controla as atividades privadas. Os custos deste controle e fiscalização são remunerados pelos interessados cujas atividades o exigem, mediante taxas, chamadas de polícia.

De acordo com Aliomar Baleeiro (1987, p. 348/350), o artigo 78 do CTN enumera certos interesses públicos primaciais, mas a enumeração não é taxativa, até porque a noção de poder de polícia é indefinida e flexível, tudo a depender do papel que cumpre o Estado.

À AGERGS por força da Lei Estadual nº 10.931/97 compete a regulação dos serviços públicos delegados prestados no Estado do Rio Grande do Sul e de sua competência ou a ele delegados por outros entes federados, em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convenial ou contratual<sup>1</sup>. De acordo com Luís Roberto Barroso (1999, p.77), a privatização das empresas estatais que exploravam serviços públicos acarretou uma drástica transformação no papel do Estado, porque em lugar de protagonista na execução dos serviços, suas funções passaram a ser as de planejamento, regulamentação e fiscalização das empresas concessionárias. É nesse contexto que surgem, como personagens indispensáveis, as agências reguladoras.

Segundo o mesmo jurista as funções transferidas para as agências não são novas: o Estado sempre teve o encargo de zelar pela boa prestação dos serviços. Ocorre, todavia, que quando eles eram prestados diretamente pelo próprio Estado ou indiretamente por pessoas jurídicas por ele controladas, estas funções não tinham visibilidade e, ao rigor, não eram eficientemente desempenhadas. Agora, todavia, a separação mais nítida entre o setor público e o setor privado revigora este papel fiscalizador.

Presente as funções de regulação e, ainda, o papel mutável do conceito de poder de polícia, que não se esgota nos termos do artigo 78 do CTN, tem-se que a TAFIC constitui-se espécie de taxa cobrada em razão de um dos modos do exercício do poder de polícia<sup>2</sup>, sendo neste sentido, aliás, o entendimento do Tribunal de Justiça de nosso Estado:

TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS. AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS. PODER DE POLÍCIA DE GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS. MONTANTE DO TRIBUTO FIXADO DIRETAMENTE PELA LEI. TRIBUTO FIXO. VARIAÇÃO SEGUNDO FATURAMENTO. ARTIGO 145, PARÁGRAFO 2, DA CF. 1- A TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS TEM POR FATO GERADOR O PODER DE POLÍCIA REFERENTE A

---

<sup>1</sup> Conforme Art. 3º da Lei nº 10.931 de 09 de janeiro de 1997.

<sup>2</sup> Embora, como bem assinala Leandro Paulsen (2002, p. 47) muitas vezes é difícil identificar se trata-se de taxa de serviço ou taxa de polícia. Há certas atividades que são híbridas, implicando, ao mesmo tempo, fiscalização e prestação de serviço.



REGULAMENTAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ADEQUADO. 2- TENDO O LEGISLADOR ESTABELECIDO DE PRONTO O MONTANTE DA TAXA, NÃO VIOLA O ARTIGO 145, PARÁGRAFO 2, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL A FIXAÇÃO DE QUANTIAS DISTINTAS VARIÁVEIS CONFORME O FATURAMENTO DO CONTRIBUINTE. PRECEDENTE DO STF. 3- COM EXCEÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA, A CRIAÇÃO DE OUTROS TRIBUTOS PODEM LEVAR A REVISÃO DAS TARIFAS. ARTIGO 9, PARÁGRAFO 3, DA LEI 8987/95. RECURSO PROVIDO. SEGURANÇA DENEGADA. VOTO VENCIDO<sup>3</sup>.

Pela legislação inicial, válida até 2002, a TAFIC deveria ser paga anualmente, em até doze parcelas, com base no faturamento do exercício anterior, o qual deveria ser enquadrado numa tabela composta de sete faixas. Como resultado, a taxa mínima para aquelas delegatárias que faturassem até R\$ 1.000.000,00 seria, em valores atualizados até o ano de 2007, de R\$ 4.829,22, enquanto que a máxima, para faturamentos superiores a R\$ 50.000.000,00, seria de R\$ 482.924,63. No momento da efetiva cobrança da Taxa, além das resistências naturais dos empresários para pagamento de um novo tributo, outros problemas começaram a surgir.

De acordo com Oliveira (2005) uma das principais dificuldades, em virtude da pequena quantidade de faixas de escalonamento, era a injustiça tributária com muitas empresas, penalizando principalmente as de faturamento menor, enquadradas na primeira faixa. A Lei tratava igualmente quem faturasse R\$ 20.000,00 ou R\$ 990.000,00 (quase 50 vezes mais), por exemplo. Em casos extremos, como de pequenas estações rodoviárias do interior do Estado, a Taxa chegava a ser maior que o faturamento da empresa proveniente da comissão sobre a venda de passagens. O resultado é que grande parte das empresas não efetuou os pagamentos devidos e boa parte contestou judicialmente a cobrança. Houve ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela a Confederação Nacional do Transporte e mandado de segurança impetrado pelo Sindicato de Agências e Estações Rodoviárias no Rio Grande do Sul (ADI 1948-1). Outras empresas individualmente impugnaram a taxa em juízo, sendo que em todas as demandas foram julgadas pela legalidade da TAFIC.

Com o advento da Lei Estadual nº 11.863/02, a TAFIC tornou-se mais equânime às concessionárias, visto que agora o faturamento bruto deve ser enquadrado numa tabela mais escalonada (39 faixas). Resulta numa faixa mínima de R\$ 129,87 e máxima de R\$ 778.878,15, em valores válidos para o ano de 2007, devido à correção pela Unidade Padrão Fiscal (UPF) do Estado do Rio Grande do Sul.

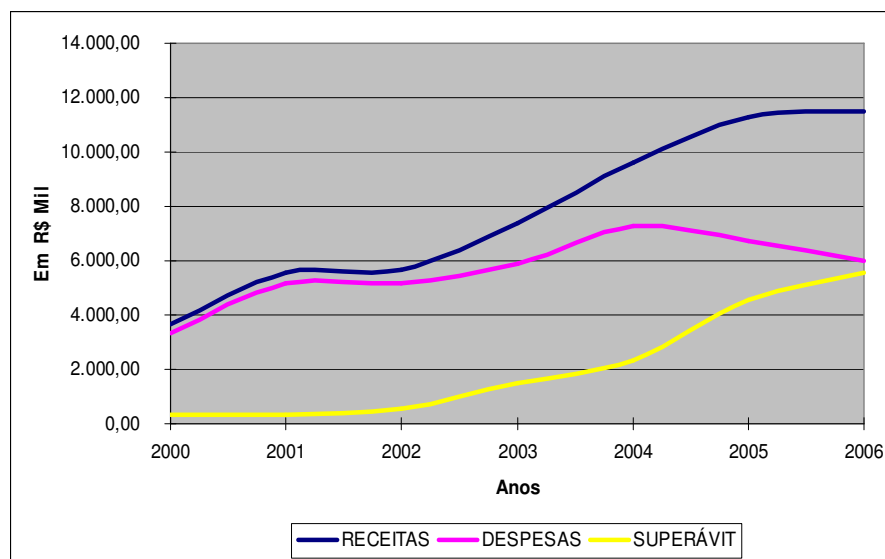
---

<sup>3</sup> Mandado de Segurança nº 70000086652, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, relatora: Maria Isabel de Azevedo Souza, julgado em 27/10/1999.

A redução da taxa para um grande número de delegatárias não significou queda de arrecadação. Pelo contrário, houve incremento de receita, como reflexo imediato da mudança. No primeiro ano que vigorou a nova Lei (2003), a receita proveniente da TAFIC praticamente dobrou, passando de um patamar médio de R\$ 256.000,00 mensais em 2002, para uma cifra superior a R\$ 500.000,00 mensais em 2003, consolidando financeiramente a AGERGS.

Ano após ano a receita da AGERGS tem sido incrementada pela redução do número de inadimplências. O gráfico a seguir, de forma ilustrativa, demonstra a evolução das Receitas, Despesas e Superávit da Autarquia:

**Gráfico 1 – Comparativo de Receitas e Despesas: Período 2000 – 2006**



Fonte: Relatórios e Arquivos do Núcleo de Finanças da AGERGS.

#### **1.4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dispõe em seu Art. 14, § 3º, II:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos

dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo **não se aplica**:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

**II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança** [grifou-se].

Observamos que, conforme Inciso II, Parágrafo 3º do Art. 14 da LRF, acima grifado, a própria lei, quando trata de Renúncia de Receita, já prevê a possibilidade de cancelamento do débito quando o valor arrecadado for inferior ao do custo da respectiva cobrança.

## 1.5 PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

O princípio da economicidade, previsto no art. 70 da CF, impõe a adoção da solução mais conveniente e eficiente sobre o ponto de vista da gestão dos recursos públicos, desta forma, toda atividade administrativa envolve um enfoque de custo-benefício.

A aplicação desse princípio envolve a análise de adequação à observância da relação custo-benefício quando da realização de atos administrativos, de modo que os recursos públicos sejam utilizados da forma mais vantajosa e eficiente para o poder público. Esse princípio se traduz num compromisso econômico com o cumprimento de metas governamentais, inseridas na equação custo e benefício, onde a eficiência e eficácia estão introduzidas como finalidade última de toda receita destinada a um interesse público.

Segundo a doutrina de Marçal Justen Filho (2002) três fatores devem ser observados. *Primeiro*, avalia-se a economicidade ou não da solução no momento da prática do ato, tendo em vista as circunstâncias e padrões razoáveis de conduta, verificando se ela apresenta-se como a mais adequada frente ao conjunto das informações possíveis de serem obtidas; *segundo*, a observância na tomada de decisão de outros valores que não somente os

econômicos. O critério de seleção da melhor alternativa não é sempre a maior vantagem econômica. Por exemplo: se o menor custo envolver riscos à integridade de vidas humanas, o Estado deverá optar por outra alternativa, ainda que economicamente mais onerosa; *terceiro*, a melhor solução não pode estar exclusivamente fundada na vantagem econômica e em detrimento de formalidades jurídicas, por exemplo, contratação direta sem prévia licitação, ainda que vantajosa, só pode se dar nos casos excepcionais previstos em lei.

Pela fundamentação, acima descrita, que ressalta os conceitos de tributo e taxa e apresenta um histórico da Lei nº 11.863/2002, infere-se, inclusive, quanto ao enquadramento da proposta desse estudo na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Princípio da Economicidade; observa-se pelo embasamento a possibilidade de isentar o pagamento da TAFIC pela empresas concessionárias enquadradas na primeira faixa.

## **1.6 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE**

O princípio da proporcionalidade como assevera Wilson Steinmetz (2001, p. 145), “tornou-se no âmbito dos direitos fundamentais, principalmente nas hipóteses de restrição legislativa, concretização de limites imanentes e colisão, um princípio ou postulado de máxima importância, talvez o mais importante”.

O princípio da proporcionalidade aplica-se a todas as espécies de atos dos poderes públicos, vinculando o legislador, a administração e a jurisdição.

Tem o princípio da proporcionalidade desempenhado relevante papel na interpretação e aplicação do direito, notadamente no âmbito dos direitos fundamentais, no qual é empregado especialmente nos casos em que um ato estatal, destinado a promover a realização de um direito fundamental ou de um interesse coletivo, implica a restrição de outro ou de outros direitos fundamentais. No dizer de Luis Virgílio Afonso da Silva (2002, p. 24) o objetivo da proporcionalidade “é fazer com que nenhuma restrição a direitos fundamentais tome dimensões desproporcionais. É para usar uma expressão consagrada uma 'restrição às restrições' ”.

De acordo com Paulo Bonavides (2000, p. 396) o Princípio da Proporcionalidade é princípio constitucional ou princípio geral de direito, apto a acautelar do arbítrio do poder o cidadão e toda a sociedade, e se faz mister reconhecer o princípio da proporcionalidade já implícito e, portanto, positivado em nosso Direito Constitucional.

O tributo, sendo prestação compulsória destinada ao poder público, implica restrição a direito de propriedade dos particulares. Assim, além de obedecer princípios postos de modo expresso no sistema tributário nacional, sua cobrança deve atender o princípio da proporcionalidade. Restrição ao direito fundamental de propriedade somente poderá haver se a arrecadação daí decorrente for significativa ao poder público. Caso contrário, a restrição, mediante cobrança de tributo, não se justifica perante o princípio da proporcionalidade, inclusive, sendo desproporcional ao objetivo almejado.

## 2 PROCEDIMENTOS DO ESTUDO

Este trabalho está fundamentado em pesquisa de informações disponibilizadas no Núcleo Financeiro da AGERGS e no respectivo tratamento e análise dos dados coletados.

A população da pesquisa envolve todas as empresas delegatárias de serviços públicos do estado do Rio Grande do Sul, aproximadamente 592 empresas em 2006, sendo que a amostra da pesquisa está representada pelas concessionárias que remeteram o formulário com a informação do faturamento bruto do exercício anterior, aproximadamente 475 empresas em 2006. Desta forma, a pesquisa será realizada em 80,24% da população, conforme quadro abaixo:

**Tabela 1 – Relação de Concessionárias Ativas em 2006 (Faturamento 2005)<sup>4</sup>**

ATIVIDADE	Formulários Recebidos	% Recebimento	Total Empresas Ativas	% S/ Total Empresas
<b>RODOVIÁRIAS</b>	281	87,27%	322	54,39%
<b>HIDROVIAS</b>	4	66,67%	6	1,01%
<b>PÓLOS RODOVIÁRIOS</b>	7	100,00%	7	1,18%
<b>PORTOS</b>	1	33,33%	3	0,51%
<b>IRRIGAÇÃO</b>	1	100,00%	1	0,17%
<b>TIP LC</b>	147	67,12%	219	36,99%
<b>TIP LM</b>	14	100,00%	14	2,36%
<b>TIP MET</b>	20	100,00%	20	3,38%
<b>TOTAL</b>	<b>475</b>	<b>80,24%</b>	<b>592</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Relatórios e Arquivos do Núcleo de Finanças da AGERGS

<sup>4</sup> **RODOVIÁRIAS** – Estações Rodoviárias no Estado do Rio Grande do Sul, cujo poder concedente é o DAER – Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens do Rio Grande do Sul.

**HIDROVIAS** – Empresas de Transporte Intermunicipal de Passageiros (Travessias Hidroviárias), cujo poder concedente é a SPH – Superintendência de Portos e Hidrovias do Rio Grande do Sul.

**PÓLOS RODOVIÁRIOS** – Empresas que exploram, através da cobrança de pedágios, as rodovias concedidas pelo Estado do Rio Grande do Sul à iniciativa privada, cujo poder concedente é o DAER – Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens do Rio Grande do Sul.

**PORTOS** – Terminais portuários que prestam serviços públicos, cujo poder concedente é a SUPRG – Superintendência do Porto de Rio Grande – RS.

**IRRIGAÇÃO** – Empresa que atua no sistema de irrigação no município de São Gabriel e de Santa Margarida do Sul – RS, cujo poder concedente é a Secretaria de Obras do Estado do Rio Grande do Sul.

**TIP LC** – Empresas de Transporte Intermunicipal de Passageiro que atuam em Longo Curso, cujo poder concedente é o DAER – Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens do Rio Grande do Sul.

**TIP LM** – Empresas de Transporte Intermunicipal de Passageiro que atuam tanto em Longo Curso como na região Metropolitana de Porto Alegre, cujo poder concedente é o DAER – Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens do Rio Grande do Sul, juntamente com a METROPLAN.

**TIP MET** – Empresas de Transporte Intermunicipal de Passageiro que atuam na área Metropolitana de Porto Alegre - RS, cujo poder concedente é a METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional do Rio Grande do Sul.

Serão apresentados, na seqüência, os dados de arrecadação (valores nominais), por faixa de faturamento, referentes aos últimos quatro anos, de 2003 a 2006, de forma a demonstrar uma série histórica a partir da introdução da Lei Estadual nº 11.863/2002, que rege a atual forma de cobrança da TAFIC.

Os custos operacionais inerentes ao processo de arrecadação da TAFIC, sendo eles referente a pessoal, tarifas bancárias, de operacionalização ou administrativos e, ainda, custos indiretos serão detalhados com base no exercício de 2006, considerando-se a atual estrutura de área financeira que exerce essa tarefa.

A partir da análise dos dados existentes, serão esses classificados em Dados de Arrecadação Por faixas de Faturamento da Lei Estadual nº 11.863/2002 e dos Custos diretos e indiretos de Arrecadação, Controle e Cobrança, conforme descrito a seguir.

## **2.1 DADOS DE ARRECADAÇÃO POR FAIXAS DE FATURAMENTO CONFORME A LEI ESTADUAL Nº 11.863/2002**

No quadro a seguir estão apresentados os dados de arrecadação anual da TAFIC no período de 2003 a 2006, classificados conforme as 39 faixas atualmente previstas na Lei Estadual nº 11.863/2002. Pretende-se, desta forma, apurar o percentual de participação de cada faixa na receita total de arrecadação da TAFIC, considerando-se valores correntes.

Tabela 2 – Valores Arrecadados por Faixa de Faturamento de 2003 a 2006

FAIXA	VALOR ARRECADADO (R\$)							
	TAFIC 2003	%	TAFIC 2004	%	TAFIC 2005	%	TAFIC 2006	%
I	12.102,82	0,18	8.646,82	0,10	16.191,68	0,17	19.078,70	0,19
II	26.609,03	0,39	18.773,09	0,22	31.550,80	0,33	34.704,29	0,34
III	36.802,66	0,54	39.079,38	0,46	50.292,48	0,53	67.712,32	0,66
IV	57.865,79	0,86	77.461,30	0,92	69.136,41	0,73	84.689,73	0,83
V	101.724,36	1,50	109.990,52	1,31	150.108,00	1,58	177.859,11	1,75
VI	65.379,35	0,97	88.308,74	1,05	108.534,99	1,14	109.074,26	1,07
VII	36.589,78	0,54	39.536,79	0,47	55.812,71	0,59	78.894,29	0,77
VIII	45.392,66	0,67	88.947,97	1,06	117.346,33	1,24	67.483,66	0,66
IX	69.200,87	1,02	108.500,93	1,29	188.043,50	1,98	185.643,14	1,82
X	135.409,88	2,00	58.767,96	0,70	20.848,33	0,22	58.771,44	0,58
XI	86.470,93	1,28	153.092,91	1,82	242.978,60	2,56	190.238,44	1,87
XII	55.461,12	0,82	91.394,16	1,09	62.411,85	0,66	170.718,73	1,68
XIII	32.772,48	0,48	72.007,52	0,86	77.436,64	0,82	40.994,75	0,40
XIV	15.913,57	0,24		0,00		0,00	94.603,28	0,93
XV		0,00		0,00		0,00		0,00
XVI	95.796,48	1,42	52.620,88	0,63	56.588,32	0,60	59.915,41	0,59
XVII	111.804,93	1,65	81.239,28	0,97	190.700,60	2,01	205.094,11	2,01
XVIII	65.544,96	0,97	72.007,52	0,86	77.436,65	0,82	81.989,51	0,80
XIX	330.527,90	4,89	332.171,96	3,95	264.604,62	2,79	468.430,29	4,60
XX	85.673,86	1,27	282.363,21	3,36	198.677,69	2,09	214.346,76	2,10
XXI	494.946,95	7,32	328.478,99	3,90	565.654,05	5,96	479.129,20	4,70
XXII	110.883,46	1,64	121.816,27	1,45	131.000,81	1,38	138.702,96	1,36
XXIII	131.051,15	1,94	432.877,09	5,14	155.606,41	1,64	160.767,35	1,58
XXIV		0,00		0,00	357.216,62	3,77	189.109,52	1,86
XXV	342.695,47	5,07	188.242,14	2,24	202.434,97	2,13	214.337,06	2,10
XXVI	368.986,37	5,46	420.796,60	5,00	678.784,89	7,16	479.129,20	4,70
XXVII	214.233,78	3,17	251.283,60	2,99	506.133,24	5,34	779.721,64	7,65
XXVIII	479.110,15	7,09	1.075.141,31	12,78	283.138,96	2,98	299.431,49	2,94
XXIX	484.809,31	7,17		0,00	312.587,45	3,30		0,00
XXX	293.416,48	4,34	318.366,98	3,78	342.370,78	3,61	725.000,68	7,11
XXXI		0,00	346.019,57	4,11		0,00		0,00
XXXII	340.174,46	5,03	373.714,77	4,44	803.783,22	8,47	425.520,68	4,18
XXXIII	735.335,46	10,88	401.409,97	4,77		0,00		0,00
XXXIV	390.554,88	5,78	858.125,12	10,20	922.824,88	9,73	977.082,04	9,59
XXXV	428.369,28	6,34	470.605,36	5,59	489.191,32	5,16	1.071.685,30	10,52
XXXVI	478.749,70	7,08	525.953,15	6,25	1.131.216,50	11,93	1.179.760,09	11,58
XXXVII		0,00		0,00	625.174,90	6,59	661.931,84	6,49
XXXVIII		0,00	525.953,15	6,25		0,00		0,00
XXXIX		0,00		0,00		0,00		0,00
<b>TOTAL:</b>	<b>6.760.360,33</b>	<b>100,00</b>	<b>8.413.695,01</b>	<b>100,00</b>	<b>9.485.819,20</b>	<b>100,00</b>	<b>10.191.551,27</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatórios e Arquivos do Núcleo de Finanças da AGERGS



A Primeira Faixa da TAFIC, alvo desse estudo, possui percentual médio de participação de apenas 0,16% do total de receita tributária arrecadada no período da análise. O valor recebido em 2006 foi de R\$ 19.078,70, correspondente a 1.966,29 UPFs; atualizado pela UPF de 2007 (R\$ 9,9901) ficaria em R\$ 19.643,42. Estão inclusas 150 concessionárias na Primeira Faixa, sendo que dessas 135 são Estações Rodoviárias.

O valor pago individualmente pelas empresas adimplentes, cujo faturamento enquadrou-se na Primeira Faixa, foi de R\$ 129,87 para o exercício de 2007, que corresponde a 13 UPFs.

## 2.2 DADOS DOS CUSTOS OPERACIONAIS DE ARRECADAÇÃO, CONTROLE E COBRANÇA

Serão demonstrados os custos que envolvem o processo de arrecadação tributária, cobrança, controle e análise dos gastos envolvidos nesta operacionalidade, tais como Custo Diretos de Pessoal, Custo de Tarifas Bancária, Custo de Operacionalização e Custos Indiretos.

a) **Custo de Pessoal:** considerou-se para a análise em tela os gastos com Pessoal (base em dezembro/2006), juntamente com os devidos encargos, em conformidade com a participação percentual que se julgou adequada no envolvimento das atividades inerentes à TAFIC, tais como cobrança, controle (dos formulários recebidos), análises, cálculos de encargos, registros contábeis, registros financeiros, acompanhamentos das liquidações, controle de boletos bancários emitidos, cobrados e baixados, etc. Os valores, abaixo demonstrados, foram balizados com os servidores e estagiário alocados, em dezembro de 2006, no Núcleo de Finanças da AGERGS.

**Tabela 3 – Custo de Pessoal – Base 2006**

Auxiliar Técnico: 150%	Custo anual R\$ 13.970,67	R\$ 20.956,01
Estagiário: 100%	Custo anual R\$ 4.427,28	R\$ 4.427,28
Coordenador do NFI: 40%	Custo anual R\$ 78.180,22	R\$ 31.272,09
<b>TOTAL:</b>		<b>R\$ 56.655,37</b>

Fonte: Relatórios de Folha de Pagamento e Arquivos do Núcleo de Finanças da AGERGS

b) **Custo de Tarifa Bancária:** refere-se à despesa com a emissão dos boletos bancários cobrada como tarifa pelo Banrisul, no valor individual de R\$ 2,66 (valor cobrado durante o exercício de 2006), sendo que o montante de boletos emitidos no exercício de 2006 foi de 5.639. Destacamos que o valor cobrado refere-se a cada boleto emitido, sendo assim as empresas que parcelaram em 12 vezes a TAFIC 2006, por exemplo, pagam 12 vezes essa tarifa bancária (12\* R\$ 2,66 = R\$ 31,92).

**Tabela 4 – Custo de Tarifa Bancária – Base 2006**

Boletos Bancários Banrisul	5.639 títulos no ano de 2006	R\$ 14.999,74
<b>TOTAL:</b>		<b>R\$ 14.999,74</b>

Fonte: Relatórios e Arquivos do Núcleo de Finanças da AGERGS

c) **Custo Administrativo/de Operacionalização:** consideram-se as despesas incorridas com a remessa anual (via correio com Aviso de Recebimento) do Formulário da TAFIC às empresas concessionárias, no qual as mesmas devem informar o faturamento do exercício anterior, o número de parcelas para o pagamento da Taxa (até 12 vezes), juntamente com os dados cadastrais atualizados. O formulário deve ser devolvido à AGERGS devidamente preenchido, datado e assinado pelo representante legal da empresa e por Contador legalmente habilitado até o dia 10 de janeiro do exercício em questão.

**Tabela 5 – Custo de Operacionalização – Base 2006**

Folhas A4	R\$ 93,00/5.000 folhas	0,02
Folhas timbradas	R\$ 0,08/unidade	0,08
Envelopes	R\$ 0,11/unidade	0,11
Etiquetas com timbre AGERGS	R\$ 990,00/35.000 etiquetas	0,03
Etiquetas brancas	R\$ 43,00/1.400 etiquetas (3 unidades)	0,09
Orientador Legal	R\$ 616,00/800 exemplares	0,77
Cartucho	R\$ 540,00/30.000 cópias (2 folhas)	0,04
Toner – copiadora	R\$ 777,70/184hs – 24hs – 101,52/600 fl	0,17
Registro	R\$ 3,50/unidade	3,50
Aviso Recebimento	R\$ 2,60/unidade	2,60
<b>CUSTO POR CARTA</b>		<b>7,40</b>
<b>TOTAL:</b>	<b>600 cartas</b>	<b>R\$ 4.440,00</b>

Fonte: Relatórios e Arquivos do Núcleo de Finanças da AGERGS

Quando da remessa do Formulário da TAFIC, envia-se, além do ofício de apresentação, folheto gráfico informativo denominado “Orientador Legal”, que detalha as informações gerais sobre a Taxa a ser recolhida à AGERGS.

Ainda com relação aos gastos com a emissão do Formulário, projetou-se a expedição de apenas uma correspondência por empresa. De fato, ocorre, no mínimo, uma segunda remessa àquelas concessionárias que não remeteram as informações referentes à TAFIC, menos dispendiosa, pois é realizada sem o Aviso de Recebimento.

d) **Custos Indiretos:** considerou-se custos indiretos as despesas com aluguel, condomínio, energia elétrica, processamento de dados, telefone e locação de mão-de-obra (contratos de vigilância, limpeza e recepção prestados na sede da AGERGS) incorridas no exercício de 2006. Para apuração dos custos indiretos, calculou-se o percentual da área física utilizada pelo Núcleo de Finanças da AGERGS, 2,4%, em relação à área total locada pela AGERGS, e aplicou-se sobre o total das despesas acima mencionadas no ano de 2006.

**Tabela 6 – Custos Indiretos – Base 2006**

Custos Indiretos	2,4% da área total sede AGERGS	R\$ 20.007,01
<b>TOTAL:</b>		<b>R\$ 20.007,01</b>

Fonte: Relatórios e Arquivos do Núcleo de Finanças da AGERGS

e) **Custo Total:** é o somatório dos Custos com Pessoal, Custos com Tarifa Bancária, Custos de Operacionalização e Custos Indiretos, considerando a cobrança de todas as concessionárias ativas cadastradas no exercício de 2006 (592 empresas). Pelo montante de Custo Total Anual para Arrecadação da TAFIC, (R\$ 96.102,12) chegou-se ao custo individual por empresa concessionária, R\$ 162,33, o que resultou no saldo de R\$ 24.349,50 alocados como gasto de arrecadação da Primeira Faixa de Faturamento. Nessa faixa de faturamento estão inclusas 150 empresas (com faturamento em 2005 de até R\$ 26.462,92), as quais pagaram a TAFIC 2006 de, no mínimo, R\$ 126,14.

Tabela 7 – Custo Total comparado com a Arrecadação – Base 2006

Descrição		Valores
Custo Pessoal		R\$ 56.655,37
Custo de Tarifa Bancária		R\$ 14.999,74
Custo de Operacionalização		R\$ 4.440,00
Custos Indiretos		R\$ 20.007,01
CUSTO TOTAL – 39 FAIXAS	592 Empresas (100%)	R\$ 96.102,12
CUSTO POR EMPRESA EM MOEDA CORRENTE – 2006		R\$ 162,33
CUSTO POR EMPRESA EM UPFs (UPF 2006)		16,73
<b>CUSTO TOTAL - 1ª FAIXA</b>	<b>150 Empresas (25,33%)</b>	<b>R\$ 24.349,50</b>
<b>ARRECADADO NA 1ª FAIXA</b>	<b>150 Empresas (25,33%)</b>	<b>R\$ 19.078,70</b>
<b>DÉFICIT</b>		<b>R\$ 5.270,80</b>

Fonte: Relatórios e Arquivos do Núcleo de Finanças da AGERGS

Nota-se, pelos valores acima apresentados, que o recurso arrecadado na primeira faixa está aquém do gasto alocado à cobrança desta mesma faixa.

Importante salientar que foram computados os custos, considerando que as empresas concessionárias efetivem o pagamento nos prazos legais, caso contrário, segue uma esteira de procedimentos não abrangidos neste levantamento, tais como controle de boletos baixados, remessa extra de cobrança registrada, contato pelos atuais meios de comunicação com as empresas inadimplentes, cálculo de encargos por atraso, a elaboração de um processo para remessa à Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, com objetivo de lançamento e inscrição em Dívida Ativa, entre outras ações intermediárias inerentes ao assunto.

### **3 RESULTADOS OBTIDOS**

Os resultados obtidos podem ser divididos nos dois estágios de desenvolvimento deste trabalho: a análise da relação custo-benefício resultante da estrutura atual da TAFIC e proposta de projeto para alteração da lei atual que regulamenta a TAFIC, qual seja, Lei Estadual nº 11.863/2002.

#### **3.1 ANÁLISE DA RELAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO RESULTANTE DA ESTRUTURA ATUAL DA TAFIC**

Conforme apresentação da receita arrecadada e da despesa incorrida no processo de cobrança da primeira faixa da TAFIC (Tabela 7), pode-se inferir a possibilidade de dispensar, isentar, desobrigar as concessionárias enquadradas na primeira faixa de faturamento (até 2.888 UPFs ou R\$ 28.021,98 para a TAFIC 2007 de faturamento bruto no exercício anterior, 2006 neste exemplo) de efetuar o recolhimento da taxa, no exercício em questão.

As empresas que possuem faturamento bruto anual de até 2.888 UPFs devem recolher o equivalente a 13 UPFs aos cofres públicos do Estado do Rio Grande do Sul; em contrapartida dessa receita pública, é gerada uma despesa de 16,73 UPFs, o que evidencia o despropósito desse procedimento de cobrança. Conforme já se fundamentou, inclusive com previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal, o custo de arrecadação, sendo maior que o recurso arrecadado, pode desobrigar o recolhimento do tributo, nestas condições.

A TAFIC amplia a carga tributária dessas empresas com faturamento inexpressivo resultando na redução da capacidade de investimento e, conseqüentemente, no estreitamento da atratividade do empreendimento.

Ressalta-se que a isenção, aqui proposta, refere-se exclusivamente ao pagamento da taxa, não exonerando as empresas de prestarem as informações do faturamento bruto do exercício anterior e demais dados cadastrais.

### 3.2 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI ATUAL DA TAFIC

Conforme a análise apresentada até então e pela experiência de atuação no Núcleo de Finanças da AGERGS, responsável pela arrecadação da TAFIC, verificou-se a necessidade de aperfeiçoamento dos processos de cobrança, com objetivo de melhorar a performance de atuação regulatória da AGERGS, objetivando uma tributação adequada e, principalmente, evitando custos improdutivos a essa autarquia. Para tanto, seguem propostas para alteração da atual Lei Estadual nº 11.863/2002.

#### 3.2.1 Nomenclatura

O atual tributo, cobrado pela AGERGS e enquadrado como TAXA, considerando a espécie tributária denomina-se Taxa de Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Delegados (TAFIC). Ocorre que a competência da AGERGS, conforme os Artigos 3º e 4º da Lei 10.931 de 09/01/1997 – Lei que cria a AGERGS –, dispõe:

Art. 3º - Compete à AGERGS, a regulação dos serviços públicos delegados prestados no Estado do Rio Grande e de sua competência ou a ele delegados por outros entes federados, em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convencional ou contratual.  
[...]

Art. 4º - Compete ainda à AGERGS:

- I – garantir a aplicação do princípio da isonomia no acesso e uso dos serviços públicos por ela regulados;
- II – buscar a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos;
- III – cumprir e fazer cumprir, no Estado do Rio Grande do Sul, a legislação específica relacionada aos serviços públicos delegados;
- IV – homologar os contratos e demais instrumentos celebrados, assim como seus aditamentos ou extinções, nas áreas sob sua regulação, zelando pelo seu fiel cumprimento, bem como revisar, no âmbito de suas competências, todos os instrumentos já celebrados antes da vigência da presente Lei;
- V – fixar, reajustar, revisar, homologar ou encaminhar ao ente delegante, tarifas, seus valores e estruturas;
- VI – orientar a confecção dos editais de licitação e homologá-los, objetivando à delegação de serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul;
- VII – propor novas delegações de serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul, bem como o aditamento ou a extinção dos contratos em vigor;
- VIII – requisitar à Administração, aos entes delegantes ou aos prestadores de serviços públicos delegados as informações convenientes e necessárias ao exercício de sua função regulatória;

- IX – moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesse, no limite das atribuições previstas nesta Lei, relativos aos serviços sob sua regulação;
- X – permitir o amplo acesso às informações sobre a prestação dos serviços públicos delegados e as suas próprias atividades;
- XI – fiscalizar a qualidade dos serviços, por meio de indicadores e procedimentos amostrais;
- XII – aplicar sanções decorrentes da inobservância da legislação vigente ou por descumprimento dos contratos de concessão ou permissão ou de atos de autorização do serviço público;
- XIII – fiscalizar a execução do Programa Estadual de Concessão de Rodovias no Rio Grande do Sul, compreendendo os seguintes Pólos Rodoviários constituídos de rodovias federais e estaduais agrupados por região:
- [...]
- Parágrafo único – Todos os editais e minutas de contrato, objetivando a outorga de serviços públicos do Estado, deverão ser obrigatoriamente encaminhados à AGERGS, para exame e homologação final.

Pelas competências definidas na própria lei de criação da AGERGS observa-se que as atribuições desta autarquia são amplas, inclusive extrapolando as atividades de Fiscalização e Controle que caracteriza a nomenclatura atual, TAFIC – Taxa de Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Delegados. Pelo exposto propõe-se que a taxa cobrada pela AGERGS denomine-se **TAXA DE REGULAÇÃO**, de tal forma que o tributo referencie melhor a aplicação dos recursos arrecadados, além de ser a nomenclatura mais comum nas demais agências de regulação do Brasil.

### 3.2.2 Data de pagamento da primeira parcela

O Decreto Estadual nº 42.081/2002 que regulamenta a forma de pagamento da TAFIC, define em seu artigo 2º a possibilidade de pagamento à vista ou parcelado em até doze vezes a taxa do exercício em questão:

Art. 2º - O pagamento da taxa poderá ser efetuado à vista ou em até doze parcelas mensais, iguais e consecutivas, observados os valores estabelecidos pela Tabela de Incidência prevista na Lei nº 8.109, de 19 de dezembro de 1985, com as alterações da Lei nº 11.863, de 16 de dezembro de 2002, com vencimento no dia dez de cada mês subsequente.

§ 1º - O pagamento à vista poderá ser efetuado até o **dia dez de fevereiro do exercício** a que se refere a taxa, sendo que no caso de pagamento parcelado, o primeiro vencimento ocorrerá na mesma data [grifou-se].

Observa-se que nas atuais condições de pagamento, tanto à vista como parcelada, o primeiro vencimento ocorre em dez de fevereiro do ano a que se refere à TAFIC. De fato,

para dar prosseguimento às etapas de recebimento, registro e conferência dos Formulários enviados pelas empresas, além do enquadramento do valor da TAFIC na tabela e lançamento dos boletos no sistema CIGAM (aplicativo que gerencia a cobrança da taxa) para remessa do arquivo ao BANRISUL este prazo demonstra-se insuficiente, gerando muitas vezes erros involuntários.

Pelo exposto, propõe-se que a data inicial para pagamento da TAFIC seja postergada para dez de março do referido exercício, sem prejuízo da possibilidade de pagamento à vista ou parcelado. O prazo para entrega do formulário com as informações de faturamento e cadastrais fica inalterado, ou seja, deverá ser remetido à AGERGS até o dia dez de janeiro do exercício corrente.

### 3.2.3 Aumento das faixas

A Taxa de Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Delegados é calculada conforme o faturamento bruto anual do exercício anterior ao da fiscalização e controle, convertido em UPF no dia 31 de dezembro do exercício a que se refere.

Na vigência da lei atual, as empresas pagam, na mediana, o equivalente a 0,93% de seus faturamentos à AGERGS referente à obrigação tributária. Desta forma e a título de exemplo, uma concessionária que possui um faturamento anual de R\$ 105.000,00 recolhe à AGERGS o montante de R\$ 979,03, estando enquadrada na III Faixa da Tabela de Conversão da TAFIC 2007 de UPF para Reais.

Segue tabela de exemplos de empresas com faturamentos distintos e inseridos na III Faixa da Tabela, a qual possui o Limite Inferior de 7.219 UPFs (R\$ 70.045,24 em 2007) e Limite Superior de 14.438 UPFs (R\$ 140.090,47 em 2007), resultando num valor a pagar de 98 UPFs (R\$ 979,03 em 2007):

**Tabela 8 – Exemplos de Empresas com Faturamentos distintos**

Faturamento (R\$)	TAFIC a Pagar (R\$)	Percentual sobre Faturamento
70.100,00	979,03	1,40%
105.000,00	979,03	0,93%
140.000,00	979,03	0,70%

Fonte: Relatórios e Arquivos do Núcleo de Finanças da AGERGS



Observa-se, no exemplo acima, que o percentual de TAFIC a pagar em relação ao faturamento varia de acordo com o posicionamento desse dentro da faixa, no caso supra citado, o percentual variou de 1,40% – início da faixa – a 0,70% – final da faixa.

Ocorre que as 39 faixas, atualmente, previstas na Tabela não são suficientes para abranger as concessionárias reguladas pela AGERGS ou com potencialidade de serem reguladas, o que resultará em um percentual sobre o faturamento bem aquém das demais empresas delegatárias de serviços públicos do Rio Grande do Sul. Desta forma, propõe-se que sejam criadas mais 11 faixas, além das 39, que atualmente já existem. A tabela sugerida é a seguinte:

**Tabela 9 – Tabela de Incidência em UPF (Estado do Rio Grande do Sul)**

FAIXAS	Limite Inferior	UPF	Limite Superior	UPF	UPF A PAGAR
I		-	ATÉ	2.888	13
II	ACIMA DE	2.888	ATÉ	7.219	46
III	ACIMA DE	7.219	ATÉ	14.438	98
IV	ACIMA DE	14.438	ATÉ	28.875	195
V	ACIMA DE	28.875	ATÉ	57.751	390
VI	ACIMA DE	57.751	ATÉ	86.626	650
VII	ACIMA DE	86.626	ATÉ	115.502	910
VIII	ACIMA DE	115.502	ATÉ	144.377	1.170
IX	ACIMA DE	144.377	ATÉ	216.566	1.625
X	ACIMA DE	216.566	ATÉ	288.754	2.275
XI	ACIMA DE	288.754	ATÉ	360.943	2.925
XII	ACIMA DE	360.943	ATÉ	433.132	3.575
XIII	ACIMA DE	433.132	ATÉ	505.320	4.225
XIV	ACIMA DE	505.320	ATÉ	577.509	4.875
XV	ACIMA DE	577.509	ATÉ	649.698	5.525
XVI	ACIMA DE	649.698	ATÉ	721.886	6.175
XVII	ACIMA DE	721.886	ATÉ	866.263	7.150
XVIII	ACIMA DE	866.263	ATÉ	1.010.641	8.450
XIX	ACIMA DE	1.010.641	ATÉ	1.155.018	9.745
XX	ACIMA DE	1.155.018	ATÉ	1.299.395	11.045
XXI	ACIMA DE	1.299.395	ATÉ	1.443.772	12.345
XXII	ACIMA DE	1.443.772	ATÉ	1.732.527	14.295
XXIII	ACIMA DE	1.732.527	ATÉ	2.021.281	16.895
XXIV	ACIMA DE	2.021.281	ATÉ	2.310.036	19.490
XXV	ACIMA DE	2.310.036	ATÉ	2.598.790	22.090
XXVI	ACIMA DE	2.598.790	ATÉ	2.887.545	24.690
XXVII	ACIMA DE	2.887.545	ATÉ	3.248.488	27.615
XXVIII	ACIMA DE	3.248.488	ATÉ	3.609.431	30.860
XXIX	ACIMA DE	3.609.431	ATÉ	3.970.374	34.110
XXX	ACIMA DE	3.970.374	ATÉ	4.331.317	37.360
XXXI	ACIMA DE	4.331.317	ATÉ	4.692.260	40.605
XXXII	ACIMA DE	4.692.260	ATÉ	5.053.203	43.855
XXXIII	ACIMA DE	5.053.203	ATÉ	5.414.146	47.105
XXXIV	ACIMA DE	5.414.146	ATÉ	5.775.089	50.350
XXXV	ACIMA DE	5.775.089	ATÉ	6.496.975	55.225
XXXVI	ACIMA DE	6.496.975	ATÉ	7.218.861	61.720
XXXVII	ACIMA DE	7.218.861	ATÉ	7.940.748	68.220

XXXVIII	ACIMA DE	7.940.748	ATÉ	8.662.634	74.715
XXXIX	ACIMA DE	8.662.634	ATÉ	9.384.520	77.965
XL	ACIMA DE	9.384.520	ATÉ	10.828.292	92.145
XLI	ACIMA DE	10.828.292	ATÉ	12.272.064	108.905
XLII	ACIMA DE	12.272.064	ATÉ	13.715.836	128.713
XLIII	ACIMA DE	13.715.836	ATÉ	16.603.380	152.123
XLIV	ACIMA DE	16.603.380	ATÉ	19.490.924	179.792
XLV	ACIMA DE	19.490.924	ATÉ	22.378.468	212.493
XLVI	ACIMA DE	22.378.468	ATÉ	28.153.556	251.141
XLVII	ACIMA DE	28.153.556	ATÉ	33.928.644	296.819
XLVIII	ACIMA DE	33.928.644	ATÉ	39.703.732	350.805
XLIX	ACIMA DE	39.703.732	ATÉ	51.253.908	414.610
L	ACIMA DE	51.253.908			490.020

Fonte: Lei Nº 11.863/2002 e Relatórios do Núcleo de Finanças da AGERGS

Na Tabela de Incidência, acima descrita, agregou-se 11 novas faixas, a partir da XL Faixa, sendo que o valor máximo da Taxa da AGERGS a pagar é de 490.020 UPFs, que em 2007 representa R\$ 4.895.351,93. Tal alteração propiciará uma maior igualdade no que se refere ao valor de recolhimento da Taxa da AGERGS pelas empresas concessionárias, tanto para aquelas com faturamento baixo, como para as com faturamento expressivo.

### 3.2.4 Redução da multa moratória por denúncia espontânea

Verificou-se que algumas concessionárias manifestam livre vontade de pagar a TAFIC, independentemente, de qualquer procedimento da AGERGS, para tanto sugere-se instituir o benefício da “Denúncia Espontânea”.

Considerando o artigo 71 da Lei nº 6.537/1973 e Instrução Normativa DRP 45/1998, a Multa Moratória prevista é de 0,25% por dia de atraso, sobre o valor principal atualizado monetariamente, a contar do dia de vencimento da obrigação tributária, limitada a 60 dias ou 15% de multa máxima.

As empresas que desejarem adimplir a obrigação tributária junto à AGERGS e que não foram intimadas para tanto, serão desoneradas do pagamento da multa moratória, sem, com isso, livrar-se do ônus de pagamento dos juros moratório e da atualização monetária previstas em lei.

Com o instituto da vantagem aqui proposta, pretende-se diminuir o índice de inadimplência das concessionárias junto à AGERGS, visto que no ano de 2006 foi de aproximadamente 20% de empresas que sequer remeteram o formulário com a informação do faturamento bruto do exercício anterior; além das concessionárias que informaram o

faturamento, porém não efetuaram o pagamento da taxa, num percentual de 2%, também no ano de 2006.

### **3.2.5 Primeira faixa isenta**

Pelo levantamento do volume de Receita Tributária arrecadada e enquadrada na Primeira Faixa de Faturamento comparado ao montante de gastos alocados diretamente para cobrança desta Faixa, conclui-se pelo desnecessário recolhimento destes valores. O resultado da arrecadação é, praticamente, igual às despesas incorridas para tal, por conseguinte, e atendendo o Princípio da Economicidade a AGERGS poderia eximir as concessionárias dessa exigência tributária.

As empresas deverão continuar prestando as informações referentes ao faturamento e dados cadastrais, através do Formulário da Taxa, inclusive, para declarar por fé-pública o valor bruto de faturamento do exercício anterior ao que se refere o tributo.

Trata-se de uma questão de medida ou desmedida para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim, nesse sentido assume relevância a ponderação entre meios e fins: Os meios não podem ir além dos fins.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Cabe destacar, primordialmente, a questão da arrecadação enquadrada na primeira faixa, que compreende um faturamento de até 2.888 UPFs e que tem como resultado o pagamento de 13 UPFs anuais pelas empresas concessionárias, as quais, quando convertidas em Reais para 2007, representam R\$ 129,87 a serem pagos em até 12 vezes, com parcela mensal de R\$ 10,82. Pelo exposto e considerando-se a análise dos custos envolvidos nessa arrecadação, conclui-se que o procedimento de cobrança, além de operacionalmente dispendioso, não está agregando valor aos cofres públicos do Estado e, tampouco, colaborando com a atividade regulatória no contexto de desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

No desenvolvimento do tema aqui apresentado, constata-se a necessidade iminente de adequações na atual regulamentação da TAFIC – Taxa de Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Delegados, de forma a apropriar o progresso contínuo e inevitável dos procedimentos de arrecadação tributária, no caso específico da Taxa da AGERGS. Os ajustes aqui propostos, quando implementados, devem aproximar o contexto burocrático do mundo real, no tocante à arrecadação da Taxa de Regulação, atividade essa ainda emergente no contexto social e econômico.

Com o advento das adequações pretende-se, ainda, desestimular a prática de evasão tributária em suas diversas modalidades (inadimplência, sonegação, planejamento fiscal), resultando numa carga tributária legítima e proporcional à capacidade de pagamento das empresas delegatárias de serviços públicos no estado do Rio Grande do Sul.

Finalmente, encaminhar-se-á o presente trabalho para apreciação do Conselho Superior da AGERGS, com o intuito de dar prosseguimento ao projeto de alteração da Lei 11.863/2002. Se aprovado, pelo Conselho Superior da AGERGS, deverá ser elaborada a Minuta do Projeto de Lei e remetido aos órgãos competentes até a sanção pelo Poder Executivo, confirmando a lei aprovada pelo Poder Legislativo. Ressalta-se, ainda, que os

dados do estudo aqui apresentado foram baseados no exercício de 2006, quanto à estrutura operacional da AGERGS, física e de pessoal, e ao número de concessionárias de serviços públicos delegado no Estado do Rio Grande do Sul.

## REFERÊNCIAS

- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência Tributária**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- BARROSO, Luis Roberto. Natureza Jurídica e funções das agências reguladoras dos serviços públicos. Limites da Fiscalização a ser desempenhada pelo Tribunal de Contas do Estado. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 2, p. 77, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL. CTN. **Código Tributário Nacional**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- JUSTEN FLHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2002.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- Mello, Celso Antônio. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1980.
- OLIVEIRA, Gilvane. Autonomia Financeira das Agências de Regulação: o caso da AGERGS, **Marco Regulatório**, Porto Alegre, n.8, p. 53-60, 2005.
- PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário. Constituição. Código Tributário e Lei de Execução Fiscal à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 42.081 de 30 de dezembro de 2002. Regulamenta a forma de pagamento da Taxa de Serviços Diversos da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados - AGERGS. In: **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 31 dez 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.537 de 27 de fevereiro de 1973. Procedimento Tributário Administrativo - dispõe sobre o procedimento tributário administrativo e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev 1973.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa DRP 45/98. Título IV, capítulo V, Seção 1.0.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 10.931 de 9 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. (atualizada com as alterações dadas pela Lei n.º 11.292 de 23 de dezembro de 1998.). In: **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 9 mar 1997.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 11.863 de 16 de dezembro de 2002. Introduce modificações na Lei nº 8.109, de 19 de dezembro de 1985, que dispõe sobre a Taxa de Serviços Diversos, e dá outras providências. In: **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 17 set 2002.

\_\_\_\_\_. Ordem de Serviço DRP/SEFAZ RS nº 01/02. Título V, capítulo II item 1.1.5.1.

SILVA, Luís Virgílio Afonso. O Proporcional e o Razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, nº 798, abril, 2002, p. 24.

STEINMETZ. Wilson Antônio. **Colisão de Direitos Fundamentais e princípio da proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.