

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre a Mensagem nº 146, de 1999 (nº 952, de 1999, na origem), do Senhor Presidente da República, que submete à deliberação do Congresso Nacional o relatório sobre a retribuição adicional variável referente ao segundo semestre de 1998.

RELATORA: Senadora SERYS SLHESSARENKO

I – RELATÓRIO

Consoante o disposto no § 1º do art. 6º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, o Poder Executivo deve encaminhar ao Congresso Nacional relatório semestral detalhado relativo à aplicação do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF), criado pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, especificando metas e avaliando resultados. Em razão disso, por meio da Mensagem epigrafada, datada de 16 de julho de 1999, o Presidente da República encaminhou o relatório referente ao segundo semestre de 1998.

O relatório contém uma avaliação do desempenho da Secretaria da Receita Federal (SRF) na cobrança e fiscalização dos créditos tributários, com o objetivo de evidenciar o papel da retribuição adicional variável (RAV) como instrumento de estímulo ao exercício e ao desenvolvimento eficientes dessas atividades.

A RAV, criada pelo art. 5º da Lei nº 7.711, de 1988, era um dos itens financiados pelo FUNDAF.

Nos termos do relatório (p. 15):

Criada, inicialmente, para desempenhar o papel de simples gratificação, a RAV, ao longo do tempo, veio por tornar-se parcela significativa e a mais importante da remuneração do corpo funcional privativo da Secretaria da Receita Federal, alcançando o patamar relevante de 90% da remuneração total. Em que pese esse destaque, os valores que fazem face aos pagamentos correspondentes aos beneficiários ativos representam não mais que 0,4% da arrecadação tributária total.

Os recursos para pagamento dessa remuneração provinham, essencialmente, dos valores de multas e respectiva correção monetária, incidentes sobre tributos e contribuições administrados pela SRF, efetivamente ingressados no Tesouro, deduzidas as transferências constitucionais ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Com esse mecanismo, o legislador pretendeu vincular a remuneração dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional (AFTN) e dos Técnicos do Tesouro Nacional (TTN) à sua produtividade, bem como ao desempenho de toda a organização.

O relatório aborda, inicialmente, os seguintes aspectos da RAV: 1) legislação então vigente; 2) beneficiários; 3) objetivo; 4) administração; 5) forma e periodicidade do pagamento; 6) origem e composição dos recursos; 7) cálculo e distribuição da RAV para a sua parcela plural (30%) e individual (70%), em conformidade com a eficiência plural (da instituição toda) e individual (de cada AFTN e TTN), da atividade fiscal; 8) gastos. Observa que, no 2º semestre de 1998, a RAV do AFTN tinha, como limite máximo, o valor igual a oito vezes (R\$ 4.194,40) o do maior vencimento básico da respectiva tabela (R\$ 524,30). Assim, embora o valor líquido das multas permitisse a atribuição da RAV em valor superior ao referido teto, isto não ocorria, por força da limitação legal.

Em seguida, o aludido documento descreve o desempenho das principais atividades da SRF, no período em questão, com ênfase nos seguintes pontos: arrecadação, fiscalização, tecnologia e sistema de

informação, estudos econômico-tributários, controle, auditoria e correição, pesquisa e investigação, assuntos internacionais, divulgação e atendimento ao contribuinte, controle de mercadorias apreendidas e administração de recursos humanos.

O relatório aduz, ao final, que, na comparação com o semestre imediatamente anterior, a arrecadação de multas teve um acréscimo real de 25,42%, e explicita, entre outras, as seguintes conclusões:

a) a RAV tem-se evidenciado, desde sua instituição, como poderoso instrumento gerencial dentro da SRF, através da avaliação a que cada membro da instituição está sujeito, para recebê-la, bem como um incentivo intenso à arrecadação dos tributos federais;

b) “a RAV não é, como as outras gratificações de carreira ou categorias da administração pública, contrapartida de exercício da função, uma vez que **é contrapartida do resultado do exercício da função**”;

c) a correlação direta entre o recebimento da RAV e o esforço despendido na arrecadação dos tributos induziu outras esferas governamentais a adotar o mesmo modelo, como é o caso da maioria dos Estados brasileiros, e até mesmo município, como é o caso de Londrina;

d) “os resultados obtidos permitem concluir que a criação e manutenção dessa retribuição só tem trazido bons frutos para a administração e seus administrados, onerando apenas os maus pagadores, os sonegadores e os inadimplentes contumazes”;

e) “Finalmente, resta frisar que a RAV é um instrumento eficaz de estímulo ao aumento da arrecadação tributária, direta ou indiretamente, através do efeito multiplicador da ação fiscal, garantindo ao Governo o cumprimento de suas metas de arrecadação e de combate à evasão fiscal, sem necessidade de utilizarem-se velhos expedientes de manipulação da lei para aumentar a carga tributária dos contribuintes, que cumprem, pontualmente, as suas obrigações tributárias.”

II – ANÁLISE

O dispositivo da Lei nº 7.711, de 1988, que determinou essa modalidade de prestação de contas ao Congresso Nacional está redigido nos seguintes termos:

Art. 6º

§ 1º O Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo relatório semestral detalhado relativo à aplicação desse Fundo, inclusive especificando metas e avaliando os resultados.

O Fundo nele referido é o FUNDAF, destinado, nos termos do art. 6º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, *a fornecer recursos para:*

- 1) financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender os demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exame laboratoriais.
- 2) custear:
 - 2.1 – o funcionamento dos Conselhos de Contribuintes e da Câmara Superior de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda, inclusive o pagamento de despesas com diárias e passagens referentes aos deslocamentos de conselheiros e da gratificação de presença de que trata o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 5.708, de 4 de outubro de 1971;
 - 2.2 – projetos e atividades de interesse ou a cargo da Secretaria da Receita Federal, inclusive quando desenvolvidos por pessoa jurídica de direito público interno, organismo internacional ou administração fiscal estrangeira.

Esse Fundo financia, também, as despesas com o Programa de Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União, instituído pelo art. 3º da citada Lei nº 7.711, de 1988, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Entretanto, o presente relatório, assim como os anteriores da espécie, preparados pela SRF e enviados ao Senado Federal pelo Presidente da República, foram incompletos, porque somente abrangeram as aplicações do FUNDAF relativas ao pagamento da RAV, que representa apenas um dos itens financiados por esse fundo.

Importa lembrar o vigésimo *e último relatório da espécie*, aprovado pelo Parecer nº 254, de 2006, desta Comissão. O Ministério da Fazenda entendeu que não estaria mais obrigado a encaminhar novos relatórios, tendo em vista a extinção da RAV, definida na Medida Provisória nº 1.915, de 29 de junho de 1999, convertida na Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, que reorganizou as carreiras de auditoria e fiscalização da Administração Federal. Essa legislação reformulou o critério de remuneração das atividades de fiscalização através da instituição da Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária (GDAT), no percentual de até cinquenta por cento incidente sobre o vencimento básico do servidor, atribuída em função do efetivo desempenho do servidor e das metas e resultados da arrecadação.

Sobre a exaustão do modelo de incentivo remuneratório representado pela RAV, assim se posicionou o último relatório:

Em que pesem todos esses predicados, a Retribuição Adicional Variável vinha, gradativamente, sendo esvaziada de sua característica principal, a da possibilidade de gratificar proporcionalmente, com valores mais elevados, as unidades e os servidores que mais se destacavam pela eficiência, coletiva ou individual, no cumprimento das metas estabelecidas pela Administração da Receita Federal.

A razão dessa falha no pleno atingimento de seus objetivos foi o advento de limites legais e de subtetos, (...) o que acarretou nivelamento de pagamentos, impedindo o administrador de recompensar, por meio de valores diferenciados, performances melhores.

Entendemos que a extinção da RAV não desobriga o Poder Executivo de enviar, semestralmente, o relatório semestral detalhado relativo à aplicação do FUNDAF. A nosso ver, o recebimento desse relatório até adquiriu importância maior diante da nova função atribuída a esta Casa pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, que, ao promulgar a Reforma Tributária parcial, assim prescreveu:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

XV – avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, nosso voto é pela aprovação do relatório de que trata a Mensagem nº 146, de 1999, com a recomendação de que se comunique ao Poder Executivo ser necessário atender ao disposto no § 1º do art. 6º da Lei nº 7.711, de 1988, por se tratar de norma em plena vigência.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora