



Centralização não melhora administração tributária

Foi publicada no dia 22 de julho de 2005 a Medida Provisória n. 258, de 21 de julho de 2005, que cria, como órgão do Ministério da Fazenda, a Receita Federal do Brasil (a denominada, pela imprensa, “Super-Receita”) ¹. A medida adotada pelo Governo centraliza a arrecadação, fiscalização, administração, lançamento e normatização das chamadas “contribuições previdenciárias” ².

A decisão governamental de reorganizar a Administração Tributária da União pode ter duas motivações principais: (a) fortalecer a Administração Tributária ³ ou (b) unificar o “caixa” tributário com significativas repercussões sobre o financiamento da Seguridade Social e a administração do superávit primário ⁴. Pode, ainda, ser uma combinação dos dois motivos aludidos.

Indaga-se, então, até que ponto a pretensão governamental é de fortalecer a Administração Tributária? As perspectivas, a partir da leitura da própria Medida Provisória n. 258/2005 e do comportamento recente das autoridades federais, não são as melhores.

Destaque-se, inclusive, que a Emenda Constitucional 42, de 2003, inseriu o inciso XXII no artigo 37 da Constituição para caracterizar as administrações tributárias como atividades essenciais ao funcionamento do Estado. Fixou, ainda, de forma expressa, que estas atividades reclamam recursos prioritários.

Não vislumbramos na Medida Provisória 258/2005 definições capazes de resgatar a efetividade do comando constitucional antes referido. Neste sentido, o tratamento dispensado à PGFN — Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional é sintomático. Percebe-se que o aumento de competências da PGFN é certo e definido (artigo 14) ⁵. Já a efetivação do aumento do número de Procuradores da Fazenda Nacional e de unidades seccionais está condicionado às disponibilidades orçamentárias (artigos. 17 e 18) ⁶. Ademais, a referida Medida Provisória n. 258/2005 poderia e deveria, conforme exigências do legislador, do Tribunal de Contas da União, dos Procuradores da Fazenda Nacional, da PGFN, e dos servidores, ter estruturado uma carreira de apoio administrativo específica no âmbito da PGFN ⁷. Não o fez. Também não há previsão de redefinição da estrutura organizacional da PGFN para compatibilização com os novos desafios.

Acreditamos que a clara identificação dos objetivos da medida e as perspectivas para a nova estruturação da Administração Tributária da União ocorrerão a partir de providências a serem adotadas (ou não) em curto intervalo de tempo. Será preciso observar com muito cuidado as seguintes questões: a) criação da carreira de apoio administrativo para a PGFN; b) redefinição da estrutura organizacional da Receita Federal do Brasil e da PGFN e c) definição dos orçamentos da Receita Federal do Brasil e da PGFN para 2006 (envolvendo decisões sobre alocação de espaço físico, treinamentos, equipamentos, etc).



Infelizmente, as experiências passadas no âmbito da Administração Tributária da União demonstram que o aumento de atribuições cresce em progressão geométrica e as condições de trabalho, no sentido mais amplo da expressão, em progressão aritmética. Ademais, o tratamento dispensado pelo atual governo aos órgãos da Administração Tributária da União não sofreu qualquer mudança significativa. Em regra, têm sido sonogados sistematicamente os meios para o adequado desempenho das atribuições da extinta Secretaria da Receita Federal – SRF e da PGFN⁸.

Assim, uma análise objetiva, partindo de comportamentos (ações e omissões) adotados recentemente, aponta para a experimentação de mais uma situação delicada de avassalador aumento de trabalho sem os meios adequados para enfrentá-lo. As vítimas do quadro antevisto são as clássicas: os servidores e os contribuintes.

Concluimos estas singelas considerações afirmando que interessa tanto aos servidores da Receita Federal do Brasil e da PGFN, quanto aos contribuintes, exercer uma pressão organizada sobre o Parlamento e o Poder Executivo com o objetivo de reverter a tendência aludida. Em verdade, interessa ao conjunto da sociedade brasileira a existência de uma Administração Tributária adequadamente estruturada para realização da justiça fiscal (recuperando os créditos não pagos e igualando o devedor ao contribuinte) e para a simplificação e celeridade dos múltiplos relacionamentos entre os contribuintes e o Fisco⁹.

NOTAS

1. A Receita Federal do Brasil resulta da fusão da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e da Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social. Desaparecem as carreiras de Auditor-Fiscal da Receita Federal e da Previdência Social e surge a carreira de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.
2. Art. 11, parágrafo único, alíneas “a”, “b” e “c” da Lei n. 8.212, de 1991. Nos termos do art. 14 da Medida Provisória n. 258/2005, compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN a consultoria, a representação, judicial e extrajudicial, e a apuração da liquidez e certeza da dívida ativa relativas às contribuições aludidas.
3. A racionalização das estruturas da Administração Tributária da União sugere uma maior eficiência na apuração e realização dos créditos públicos e uma simplificação de procedimentos vantajosa para os contribuintes.
4. “A Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social (Fenafisp) e o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (Unafisco Sindical), diante da intenção do governo Lula de criar um órgão que denomina “Receita do Brasil”, pela fusão da Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária, alertam os trabalhadores, aposentados do INSS, contribuintes e demais segmentos da sociedade para o risco que essa fusão oferece para o país.

Esse novo órgão passaria a administrar todas as receitas de impostos federais e contribuições sociais, inclusive as previdenciárias, no âmbito do Ministério da Fazenda e sob enfoque estritamente arrecadatário, passo temerário que poderá ferir de morte a Previdência Social Pública do Brasil,



responsável pelo pagamento de 23 milhões de benefícios previdenciários à população.

Com efeito, o governo já declarou sua intenção de aumentar a arrecadação e de reduzir ou acabar com a tributação sobre a folha de pagamento, aumentando-se, em contrapartida, os tributos que incidem sobre o faturamento, sem que se fale no compensatório aumento das alíquotas desses tributos.

Substituir a folha de salário pelo faturamento é retirar a vinculação constitucional da contribuição previdenciária aos benefícios pagos pelo INSS e pode propiciar a utilização de recursos sociais para outros fins. É privatizar a Previdência Social Pública com o falso argumento de “déficit” e destinar seus recursos para pagamento de juros da dívida pública, para formação de superávits primários e outras políticas neoliberais que vêm sendo adotadas pelos sucessivos governos do Brasil no processo de desmonte do Estado e da Previdência Social Pública. Basta lembrar que a arrecadação da Cofins não é considerada no cálculo das contribuições relativas à previdência.

O governo vem anunciando a necessidade de aumentar o percentual da desvinculação das receitas da União (percentual de 20% prorrogado até 2007 com sinalização de aumento para 35%), medidas que visam a aumentar a margem de manobra para o MF ampliar superávit primário em detrimento dos gastos sociais, o que, à evidência, coloca em risco a garantia de repasse de recursos à Previdência Pública e aponta para a possibilidade de haver uma redução ainda mais gravosa dos benefícios.

Além disso, diante das graves denúncias que a sociedade quer ver esclarecidas, o governo anuncia um “choque de gestão”, alegando um crescente “déficit” na Previdência Social Pública, e que a fusão dos fiscos seria a solução para corrigir essa situação. Na verdade, não existe déficit e os benefícios continuarão no INSS. Essa fusão não tem nenhuma relação com a administração desses benefícios ou com o combate a eventuais fraudes.

A arrecadação previdenciária é um patrimônio dos trabalhadores e da sociedade, funda-se no pacto de solidariedade entre gerações, construído pela rede de proteção social brasileira no decorrer de mais de oitenta anos, e destina-se ao pagamento de aposentadorias e pensões dos filiados ao Regime Geral da Previdência Social. Dessa forma não pode submeter-se ao tratamento açodado que estamos testemunhando.

Diante disso, repudiam, como entidades representativas de servidores públicos que sempre contribuíram decisivamente na construção do Estado brasileiro e da Previdência Social Pública, a forma como a proposta vem sendo construída pela área econômica do governo, sem transparência e sem debate, e reivindicam que qualquer proposta de reestruturação da Administração Tributária Federal seja precedida de amplo debate com as organizações dos trabalhadores e dos servidores públicos envolvidos, com os diversos segmentos da sociedade civil e com o Congresso Nacional”. Disponível em: . Acesso em: 23 jul. 2005.

5. “Art. 14. Compete, privativamente, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a consultoria, a representação, judicial e extrajudicial, e a apuração da liquidez e certeza da dívida ativa da União, relativas às contribuições sociais de que tratam o caput e o §1º. do art. 3º., nos termos dos arts. 12, incisos I, II e V, e 13 da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993.



§1º. Até 31 de julho de 2006, caberá à Procuradoria-Geral Federal a representação judicial e extrajudicial do INSS na execução das contribuições sociais inscritas em sua dívida ativa até o dia anterior à data de início da vigência desta Medida Provisória.

§2º. Até a data prevista no §1º., também caberá à Procuradoria-Geral Federal a representação judicial e extrajudicial do INSS nas ações judiciais que tenham por objeto a contestação do crédito tributário inscrito em dívida ativa da referida autarquia até o dia anterior à data de início da vigência desta Medida Provisória.

§3º. A partir da data de início da vigência desta Medida Provisória, caberá à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a representação judicial e extrajudicial da União nas ações judiciais que tenham por objeto os créditos já constituídos ou em fase de constituição relativos às contribuições sociais assumidas pela União na forma do art. 3o.

§4º. Para aplicação do disposto no §3º., a Procuradoria-Geral Federal concluirá os atos que se encontrarem pendentes na data de início da vigência desta Medida Provisória.

§5º. A dívida ativa do INSS e as ações judiciais a que se referem os §§1º. e 2º. serão transferidas para a União em 1º. de agosto de 2006.

§6º. Aplica-se à arrecadação da dívida ativa referida neste artigo o disposto no §2º. do art. 3o.”

6. “Art. 17. Ficam criadas, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cento e vinte Procuradorias- Seccionais da Fazenda Nacional, a serem instaladas em ato do Ministro de Estado da Fazenda, em cidades-sede de Varas da Justiça Federal, na medida das necessidades do serviço e da disponibilidade de recursos orçamentários.

§1º. Para estruturação das Procuradorias-Seccionais a que se refere o caput ficam criados, no âmbito do Poder Executivo, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS: sessenta DAS 2 e sessenta DAS 1.

§2º. Os cargos em comissão referidos no §1º. serão providos na medida das necessidades dos serviços e das disponibilidades de recursos orçamentários, em consonância com o disposto no art. 169, §1º., da Constituição.

Art. 18. Ficam criados, na Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, mil e duzentos cargos efetivos, passando a referida Carreira a ser composta de dois mil e quatrocentos cargos efetivos, sendo seus integrantes administrativamente subordinados ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

Parágrafo único. O provimento dos cargos a que se refere o caput dar-se-á de forma gradual, de acordo com a disponibilidade de recursos orçamentários, em consonância com o disposto no art. 169, § 1º., da Constituição”.

7. “EM DEFESA DA CRIAÇÃO DE UMA CARREIRA DE APOIO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

O constituinte de 1988 definiu, sem margem para dúvidas, a forma de recuperação dos créditos públicos federais não-pagos: a atividade essencialmente pública coordenada e especializada desenvolvida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) (art. 131, parágrafo terceiro da Constituição). Não custa registrar o profundo alcance social da atividade de cobrança dos créditos públicos não-pagos. Afinal, somente quando efetivamente cobrados os devedores do Erário são igualados ao contribuinte, ao cidadão cumpridor de suas obrigações pecuniárias para com o Tesouro.

A importância da atividade da Administração Tributária, como ação essencial ao funcionamento do Estado, foi expressamente consagrada no Texto Constitucional pela Emenda n. 42, de 2003. Restou, ainda, consignado no art. 37, inciso XXII da Constituição que as referidas atividades seriam exercidas por servidores de carreiras específicas.

Para o esmero e eficiente desempenho das atividades altamente relevantes atribuídas a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional impõe-se, como algo inafastável e inadiável, a criação de uma carreira de apoio administrativo específica e especializada. Sem o apoio administrativo adequado, o melhor e mais intenso esforço dos Procuradores da Fazenda Nacional será parcial e produzirá resultados aquém dos esperados e necessários.

A importância e a necessidade de uma carreira de apoio administrativo específica e especializada no âmbito da PGFN, além de um reclamo constitucional explícito, com a referida Emenda Constitucional n. 42, de 2003, foi expressamente contemplada pelo legislador quando fixou que certa gratificação ‘... será devida até que seja definida e implementada a estrutura de apoio administrativo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional’ (art. 11, inciso II da Lei n. 9.641, de 25 de maio de 1998, com redação dada pelo art. 36 da Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002).

Este singular aspecto da estruturação da Administração Tributária não escapou ao olhar atento do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União. Com efeito, no Acórdão n. 122/2003, o Plenário do TCU resolveu recomendar ao Ministério da Fazenda ‘(...) a dotação de um quadro próprio de apoio técnico e especializado junto à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional’.

Isto posto, os Procuradores da Fazenda Nacional, por sua entidade de classe, o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ, afirmam, sem medo de errar, que o constituinte originário, o constituinte derivado, o legislador ordinário e o Tribunal de Contas da União estão certos quando apontam a necessidade da PGFN ser dotada de uma carreira de apoio administrativo específica e especializada. Repetimos e enfatizamos, enquanto a PGFN não dispuser de uma carreira de apoio administrativo específica e especializada não desempenhará adequadamente suas atribuições institucionais.

Cumprido, por fim, denunciar que a providência, adotada com preocupante frequência e intensidade, de contratação de ‘terceirizados’ não é a solução adequada para as demandas de apoio administrativo do órgão. As necessidades de treinamento, de identificação com a missão do órgão e de responsabilidade



disciplinar pelos atos praticados, notadamente quanto ao manuseio de informações protegidas pelo sigilo fiscal, não se coadunam com a política atualmente em curso de preencher as necessidades de apoio administrativo da PGFN com pessoal transitório e distanciado do serviço público. Ademais, a providência em questão qualifica-se, inegavelmente, como imoral, ilegal e inconstitucional, burlando o salutar instituto do concurso público e propiciando gastos despropositados para o Poder Público, além de desafiar a pertinente responsabilização das autoridades competentes e patrocinadoras de tão equivocada ‘política’ de pessoal.

Brasília, 7 de setembro de 2004.

Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ

A Diretoria”. Disponível em: . Acesso em: 23 jul. 2005.

8. “É fácil constatar que o principal mecanismo utilizado para estabelecer restrições orçamentárias e financeiras às atividades da PGFN consiste na definição de reservas de contingência significativas para os recursos oriundos do encargo legal.

Objetivando combater esta verdadeira anomalia orçamentária, o Senador Geraldo Mesquita Júnior, também Procurador da Fazenda Nacional, apresentou a seguinte emenda ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004: ‘§2º A reserva de contingência para aplicação do produto dos recolhimentos do encargo de que trata o art. 1º do Decreto-Lei no 1.025, de 21 de outubro de 1969, na forma estabelecida pelo art. 3º da Lei no 7.711, de 22 de dezembro de 1988, não poderá ser superior a 20% (vinte por cento) do valor da previsão de arrecadação do referido encargo’.

A proposição legislativa foi aprovada no âmbito do Congresso Nacional e, logo depois, vetada pelo Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva a partir das seguintes razões: ‘O dispositivo não se coaduna com o art. 6º da Lei no 7.711, de 1988, que dispõe que o Poder Executivo estabelecerá por decreto as normas, planos, critérios, condições e limites para a aplicação do fundo de que trata o art. 3º dessa mesma Lei./ Além disso, a questão da constituição de reserva à conta de recursos próprios e vinculados, inclusive quanto ao seu valor, deverá ser decidida no contexto da elaboração da lei orçamentária anual, especialmente em função do montante das receitas estimadas e da necessidade de alocação de recursos para que o órgão ou entidade possa realizar as despesas indispensáveis ao alcance de seus objetivos./ Dessa forma, o estabelecimento a priori desse percentual contraria o interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de veto ao §2º do art. 12 do projeto de lei.’

As Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, por intermédio da Nota Técnica Conjunta no 6, de 2003, fizeram as seguintes considerações sobre o veto ao dispositivo antes citado: ‘Discorda-se frontalmente das razões do veto alegadas pelo Executivo. Não há conflito entre o estabelecido no §2º e a Lei no 7.711/88. O texto do dispositivo vetado consubstancia a preocupação do Congresso Nacional no sentido de ter papel ativo na decisão a respeito de quais dotações serão “congeladas” como reserva de contingência (GND 9), com o objetivo de se obter o superávit primário previsto, sendo incontestável que a LDO é o instrumento legal adequado para essa finalidade./O dispositivo não regulamenta o fundo, mas sim, a apropriação, no processo orçamentário, dos recursos a ele vinculados, atributo constitucional das LDO./O texto vetado buscava assegurar à Procuradoria Geral



da Fazenda Nacional (PGFN) parte dos recursos a ela vinculados por lei, tão necessários à consecução de suas atividades de recuperação dos créditos dos devedores, promovendo justiça em relação aos contribuintes cumpridores de suas obrigações pecuniárias para com o Poder Público. Ao opor veto a esse dispositivo, o Poder Executivo retira do Congresso Nacional a prerrogativa de participar das decisões sobre a alocação dos recursos públicos e da definição de prioridades de gastos.’

Convém destacar que o Senador Geraldo Mesquita Júnior voltou a apresentar, desta vez para incorporação na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005, a emenda antes transcrita de limitação da formação de reserva de contingência no orçamento destinado à PGFN. Sintomaticamente, a proposição não foi acatada pelo relator, sob direta influência dos órgãos do Poder Executivo responsáveis pelos assuntos orçamentários”. CASTRO, Aldemario Araujo. Os orçamentos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: . Acesso em: 23 jul. 2005.

9. O disposto no art. 13 da Lei n. 11.051, de 29 de dezembro de 2004 (“estranha” hipótese de fornecimento de certidão de regularidade fiscal quando o interessado tenha apresentado pedido de revisão fundado em alegação de pagamento integral anterior à inscrição pendente da apreciação por mais de trinta dias) é um típico exemplo das deficiências de funcionamento da Administração Tributária da União e da dificuldade de se adotar o caminho “natural” de disponibilização dos recursos humanos e materiais necessários para o adequado funcionamento das atividades.

Date Created

25/07/2005