

SINPROFAZ



Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional

Encargo Legal e Honorários de Sucumbência

AUDITORIA DO FUNDAF

PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA E ECONÔMICA

Brasília/2009

SOBRE OS AUTORES

Tânia Paula Sant'Ana – é PHD em Economia pela Heriot-Watt University e Mestre em Economia pela University of Glasgow, ambas do Reino Unido. Foi assessora econômica e legislativa na Câmara dos Deputados e Professora Universitária. Foi Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Atualmente é Consultora Técnico-Legislativa - Economista na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Roberto de Almeida – é Graduado em Ciências Contábeis e Graduando em Direito; Foi Analista de Finanças e Controle, Gerente de Acompanhamento e Avaliação Contábil e Gerente de Análise Contábil no Órgão Central de Contabilidade Federal da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; Atualmente é Consultor Legislativo na área de Finanças Públicas da Câmara Legislativa do Distrito Federal e presta assessoria parlamentar.



Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional

Encargo Legal e Honorários de Sucumbência

AUDITORIA DO FUNDAP

PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA E ECONÔMICA



Diretoria – 2009-2011

Presidente: Anderson Bitencourt Silva - PFN/RJ

Vice-Presidente: Deysi Cristina D'rolt - PFN/RS

Diretor Secretário: Alan Titonelli Nunes - PFN/ES

Diretor Administrativo: João Carlos Souto - PFN/DF

Diretor Jurídico: Filemon Rose de Oliveira - PFN/SP

Diretor de Assuntos Profissionais e Estudos Técnicos: Heráclio Mendes de Camargo Neto - PFN/SP

Diretor de Relações Intersindicais: Roberto Rodrigues de Oliveira - PFN/GO

Diretor Cultural e de Eventos: João Soares da Costa Neto - PFN/PB

Diretor de Ass. Relativos aos Aposentados e Serviços: Maria Lúcia Sá Motta Américo dos Reis - PFN/RJ

Diretor de Comunicação Social: José Valter Toledo - PFN/SC

Diretor de Assuntos Parlamentares: Jorge Rodrigo Araújo Messias - PFN/DF

Suplentes

Bradson Camello - PFN/SP

José Carlos Loch - PFN/RS

Paula Campos Fiúza - PFN/CE

ÍNDICE

Introdução	7
1) O registro contábil do Encargo Legal e dos Honorários de Sucumbência	9
1.1) Valores do Encargo Legal	11
1.2) Valores dos Honorários da Sucumbência	12
2) O Fundaf e a PGFN	12
2.1) Recursos do Fundaf - PGFN – Valores Arrecadados	15
2.2) Recursos do Fundaf - PGFN – Alocação na Reserva de Contingência	17
2.3) Recursos do Fundaf - PGFN – Cobertura das Despesas do Programa Finalístico	18
2.4) Recursos do Fundaf - PGFN – Desvio da Vinculação Legal	20
3) Remuneração por Performance no Setor Público	21
3.1) Argumentos a favor da introdução da remuneração por desempenho	22
3.2) Modelos de remuneração por desempenho nos países da OCDE	24
3.3) Produtividade do Setor Público brasileiro	26
3.4) Produtividade dos Procuradores da Fazenda Nacional	27



INTRODUÇÃO

O presente relatório intitulado “Encargo Legal e Honorários de Sucumbência: Perspectiva Orçamentária e Econômica” foi elaborado em conformidade com uma demanda do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional - SINPROFAZ, preocupados com o futuro da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, órgão estratégico do Poder Executivo Federal muito afetado pela falta de investimentos em pessoal e estrutura.

A PGFN tem como ação institucional desempenhar as competências relativas à inscrição e cobrança da Dívida Ativa da União e do FGTS, à defesa da Fazenda Nacional em causas de natureza fiscal, à representação extrajudicial da União e o assessoramento e consultoria jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e entes a esse vinculados, conforme atribuições delineadas no Decreto nº 6.661, de 25 de novembro de 2008, revogado pelo Decreto nº 6.764, de 10 de fevereiro de 2009. Portanto, sua missão é “realizar a justiça fiscal por meio da recuperação de créditos não pagos e a redução das perdas judiciais da união em matéria fiscal”.

Entretanto, o desenvolvimento dessas competências, apesar das vitórias obtidas diversas ações judiciais de relevância para o Erário e do forte ingresso direto de receitas decorrente dessas causa, necessita de investimentos compatíveis para sua adequada estruturação.

Nesse contexto, este documento detalha as Receitas Orçamentárias decorrentes do Encargo Legal da Dívida Ativa da União e Honorários de Sucumbência, demonstrando sua correlação com as despesas da PGFN.

Pretende também, com base no modelo informacional da Economia do Trabalho, demonstrar o impacto positivo que o recebimento por parte dos Procuradores da Fazenda Nacional de “remuneração por performance” em virtude de sua atividade terá sobre a eficiência e efetividade do trabalho dos Procuradores.

Por ser estudo com enfoque contábil-orçamentário, a análise de dispositivos legais neste documento restringe-se à interpretação que se faça indispensável ao entendimento das informações apresentadas e limitada ao âmbito das finanças públicas.

1) O registro contábil do Encargo Legal e dos Honorários de Sucumbência

O estudo de quaisquer valores orçamentários pressupõe sua correta identificação e classificação, de forma a delimitar com exatidão sua existência e composição. A sintonia entre as legislações específicas sobre os mais variados temas e o registro contábil dos efeitos financeiros por elas produzidas por vezes não tem o refinamento das nomenclaturas próprias de cada ramo do conhecimento, dificultando a interpretação dos números.

Por esse motivo, no que tange aos ingressos referentes ao Encargo Legal e aos Honorários de Sucumbência, por sua especificidade, é importante realizar a perfeita integração do conceito legal e contábil para uma melhor interpretação dos resultados.

Iniciando pelo aspecto normativo, temos que o ingresso relativo ao Encargo Legal é Receita Pública decorrente da aplicação do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969¹, a partir da extinção da participação de servidores públicos nesses valores. Por sua vez, o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.569, de 08 de agosto de 1977², alterou o percentual aplicável na hipótese que descreveu, sem alterar, entretanto, sua natureza. Também o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978³, ao tratar da cobrança da Dívida Ativa da União, confirmou a aplicação do encargo sobre a Dívida Ativa e sua destinação aos cofres públicos.

Por sua vez, os Honorários de Sucumbência são devidos em decorrência de sentença condenatória e têm como fundamento o art. 20 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973⁴, o Código de Processo Civil brasileiro.

1 DECRETO-LEI Nº 1.025/69.

Art 1º É declarada extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida da União, a que se referem os artigos 21 da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, e 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, passando a taxa, no total de 20% (vinte por cento), paga pelo executado, a ser recolhida aos cofres públicos, como renda da União. (grifo nosso)

2 DECRETO-LEI Nº 1.569/77.

Art. 3º O encargo previsto no art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, calculado sobre montante do débito, inclusive multas, atualizado monetariamente e acrescido dos juros e multa de mora, será reduzida para 10% (dez por cento), caso o débito, inscrito como Dívida Ativa da União, seja pago antes da remessa da respectiva certidão ao competente órgão do Ministério Público, federal ou estadual, para o devido ajuizamento. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 2.163, de 1984) (grifo nosso)

3 DECRETO-LEI Nº 1.645/78

Art 3º Na cobrança executiva da Dívida Ativa da União, a aplicação do encargo de que tratam o art. 21 da lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, o art. 32 do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, o art. 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, o art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, e o art. 3º do Decretolei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977, substitui a condenação do devedor em honorários de advogado e o respectivo produto será, sob esse título, recolhido integralmente ao Tesouro Nacional. (grifo nosso)

4 Lei nº 5.869/73

Art. 20. A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios. Esta verba honorária será devida, também, nos casos em que o advogado funcionar em causa própria. (Redação dada pela Lei nº 6.355, de 1976) (grifo nosso)

§ 3º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez por cento (10%) e o máximo de vinte por cento (20%) sobre o valor da condenação, atendidos: (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1.10.1973) (grifo nosso)

Feita esta breve incursão jurídica, adentremos finalmente no conceito contábil. O Manual de Receita Nacional⁵, registra em seu “Anexo VIII – Discriminação das Naturezas de Receita”, dentro do gênero “1990.00.00 - Receitas Diversas”, dentre outras, a espécie “1990.02.00 - Receita de Ônus de Sucumbência de Ações Judiciais”, que conta com a descrição abaixo:

MANUAL DE RECEITA NACIONAL - ANEXO VIII

1990.02.00 Receita de Ônus de Sucumbência de Ações Judiciais
Registra o valor total da arrecadação decorrente de custas do processo de apuração, inscrição e cobrança de dívida ativa, bem como pela defesa judicial paga pelo devedor da ação. No caso da União, o produto dessa arrecadação constitui receita vinculada ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAP.

Por outro lado, a análise de seu detalhamento dá subsídios suficientes para confirmar sua vocação para o registro das receitas decorrentes do Decreto-Lei nº 1.025/69 (Encargo Legal) e da Lei nº 5.869/73 (Honorários de Sucumbência). Ademais, as descrições lançam luz sobre outro ponto importante: o recolhimento dessas Receitas Públicas junto ao *Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - Fundaf*. Por hora, transcrevemos o que diz o citado Manual sobre esses itens:

1990.02.01 Receita de Honorários de Advogados Corresponde a 20% do débito inscrito como dívida ativa, atualizado monetariamente e acrescido dos juros e multa de mora. Será de 10% no caso do débito a ser pago antes do ajuizamento da execução. No caso da União, o produto da arrecadação é recolhido ao FUNDAP, em subconta especial, destinada a atender a despesas com o Programa de Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União, a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

1990.02.02 Receita de Ônus de Sucumbência Receita advinda de sentença condenatória paga pelo vencido ao vencedor referente às despesas que antecipou. (Lei nº 5.869, de 11/01/73, art. 20).

Portanto, as receitas em comento seguem a seguinte estruturação:

CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL	CLASSIFICAÇÃO JURÍDICA
1990.02.00 Receita de Ônus de Sucumbência de Ações Judiciais	Encargo Legal + Honorários de Sucumbência
1990.02.01 Receita de Honorários de Advogados	Encargo Legal (Decreto-Lei nº 1.025/69)
1990.02.02 Receita de Ônus de Sucumbência	Honorários de Sucumbência (Lei nº 5.869/73)

⁵ Manual de Receita Nacional: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009 – 1ª Edição - aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 14 de outubro de 2008, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Estabelecida com precisão a rubrica de registro das receitas em análise, passamos ao detalhamento de seus valores.

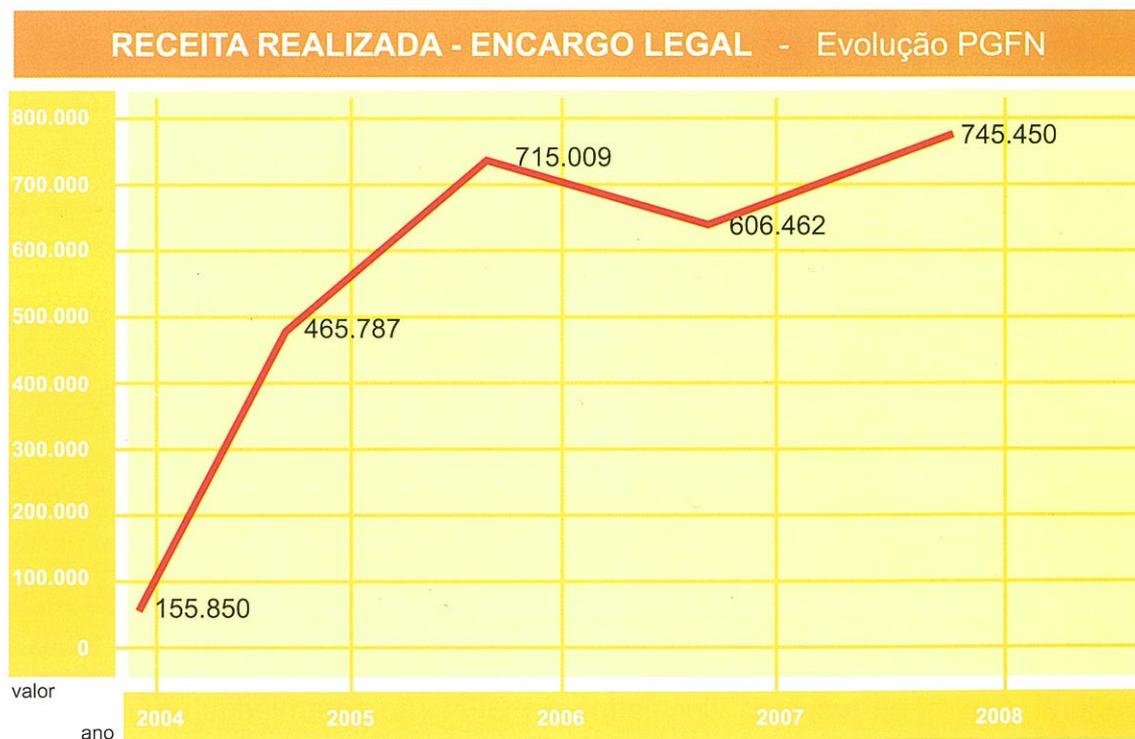
1.1) Valores do Encargo Legal

O quadro a seguir apresenta a arrecadação relativa ao Encargo Legal no último quinquênio, especificamente com relação à arrecadação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

RECEITA REALIZADA - ENCARGO LEGAL (1990.02.01) Ministério da Fazenda - PGFN						
Órgão	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (até jun)
Ministério da Fazenda - PGFN	155.850	465.787	715.009	606.462	745.450	326.877

Fonte: SIAFI

Podemos então observar, em termos financeiros, que a receita referente ao Encargo Legal vem evoluindo de forma bastante sensível, passando dos pouco mais de R\$ 150 milhões em 2004 para R\$ 750 milhões em 2008, ou seja, 5 vezes maior. O gráfico a seguir ilustra o crescimento da arrecadação da PGFN:





1.2) Valores dos Honorários da Sucumbência

Abaixo, a arrecadação relativa aos Honorários de Sucumbência:

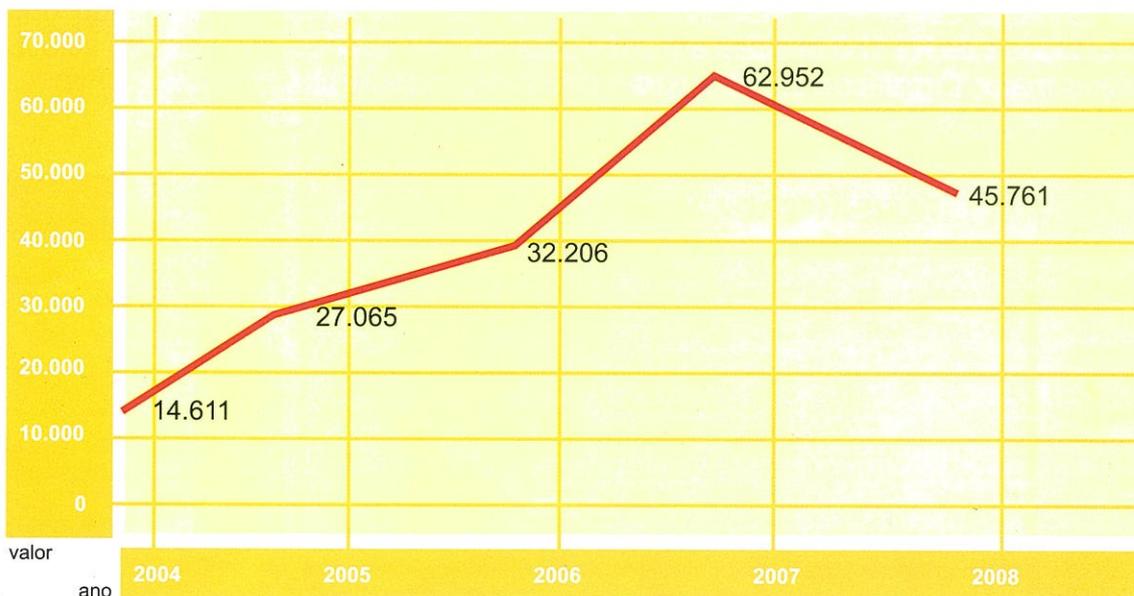
RECEITA REALIZADA - ENCARGO LEGAL (1990.02.02) Ministério da Fazenda - PGFN						
Órgão	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (até jun)
Ministério da Fazenda - PGFN	14.611	27.065	36.206	62.952	45.761	35.581

Fonte: SIAFI

Valores R\$ milhares

Como se vê, a arrecadação dos Honorários de Sucumbência vem evoluindo de forma consistente na PGFN. Em 2004 foi de R\$ 14,6 milhões, alcançando em 2008 R\$ 45,7 milhões, com pico de R\$ 62,9 milhões em 2007 e crescimento médio superior a 40% por ano no período.

RECEITA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA - Evolução PGFN



2) O Fundaf e a PGFN

Preliminarmente, salientamos que a participação da PGFN no Fundaf se dá de forma muito particular: os recursos, embora formalmente registrados junto a esse fundo, não se misturam com aqueles gerados e geridos pela Receita Federal. Assim, os recursos vinculados à PGFN são controlados em subconta específica, compondo, do ponto de vista da destinação dos recursos, um fundo exclusivo da PGFN.

Nesse contexto, temos que o Fundaf - Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, e tem por objetivo financiar o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização de tributos federais⁶. A sua gestão está a cargo da Secretaria da Receita Federal⁷.

A PGFN, por força do parágrafo único art. 3º, da Lei nº 7.711/1988⁸, passou a recolher ao Fundaf os recursos oriundos do Encargo Legal (DL 1.025/69). Ressalte-se, uma vez mais que os recursos do Encargo Legal, derivados da cobrança da Dívida Ativa pela PGFN, embora recolhidos ao Fundaf, são administrados de forma segregada, gerida pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional e não pela Receita Federal. Tais valores estão vinculados à execução do Programa de Trabalho de “*Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União*”⁹ e são controlados em subconta específica daquele fundo.

Em nível orçamentário e financeiro, o mecanismo utilizado para controle de destinações de recursos para finalidades específicas é a codificação denominada Fonte de Recursos (identificada pela sigla “FR” ou simplesmente pelo termo “Fonte”). Essa codificação identifica se os valores arrecadados são vinculados ou não e, no caso dos vinculados, indicam a sua finalidade¹⁰.

6 Decreto-Lei nº 1.437/1975

Art 6º - Fica instituído, no Ministério da Fazenda, o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAP, destinado a fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos 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 exames laboratoriais. Parágrafo único. O FUNDAP destinar-se-á, também, a fornecer recursos para custear: (Incluído pela lei nº 9.532, de 1997)
a) 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; (Incluída pela lei nº 9.532, de 1997)
b) 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. (Incluída pela lei nº 9.532, de 1997)

7 Decreto-Lei nº 1.437/1975

Art 9º O FUNDAP será gerido pela Secretaria da Receita Federal, obedecido o plano de aplicação previamente aprovado pelo Ministro da Fazenda. (ver nota nº 8: parte do Fundaf é gerida pela PGFN)

8 LEI Nº 7.711, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1988.

Art. 3º.....

Parágrafo único. O produto dos recolhimentos do encargo de que trata o art. 1º Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, modificado pelo art. 3º do Decreto-Lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977 <alterou percentual em caso de pagamento antes do ajuizamento>, art. 3º do Decreto-Lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978 <a aplicação do encargo substitui os honorários>, e art. 12 do Decreto-Lei nº 2.163, de 19 de setembro de 1984 <deu nova redação ao DL nº 1.569/77>, será recolhido ao Fundo a que se refere o art. 4º <Fundaf>, em subconta especial, destinada a atender a despesa com o programa previsto neste artigo <Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União> e que será gerida pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, de acordo com o disposto no art. 6º desta Lei. (grifo e observações entre “<>” nossas)

9 LEI Nº 7.711, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1988.

Art. 3º A partir do exercício de 1989 fica instituído programa de trabalho de “*Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União*”, constituído de projetos destinados ao incentivo da arrecadação, administrativa ou judicial, de receitas inscritas como Dívida Ativa da União, à implementação, desenvolvimento e modernização de redes e sistemas de processamento de dados, no custeio de taxas, custas e emolumentos relacionados com a execução fiscal e a defesa judicial da Fazenda Nacional e sua representação em Juízo, em causas de natureza fiscal, bem assim diligências, publicações, pro labore de peritos técnicos, de êxito, inclusive a seus procuradores e ao Ministério Público Estadual e de avaliadores e contadores, e aos serviços relativos a penhora de bens e a remoção e depósito de bens penhorados ou adjudicados à Fazenda Nacional.

10 O Manual de Receita Nacional – 1ª Edição (Portaria conjunto STN/SOF nº 03/1998), p.47, ao tratar da parte conceitual da destinação de recursos, a classifica em dois tipos:

a) Destinação Vinculada – é o processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pela norma;
b) Destinação Ordinária – é o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.

Nesse contexto, o controle dos recursos relativos à subconta da PGFN junto ao Fundaf é feito por intermédio da Fonte 57, oficialmente denominada “*Receitas de Honorários de Advogados*” (ou “*FUNDAP – PGFN*”, como é comumente conhecida¹¹).

Por outro lado, a aplicação dos recursos públicos é feita em consonância com a fixação de despesas constante da Lei Orçamentária Anual. Aqui é importante salientar que, embora os créditos consignados nessa Lei tenham força autorizativa limitada ao exercício, os recursos que tenham uma finalidade legalmente prevista não poderão ter seu objetivo desvirtuado e carregarão consigo sua destinação ainda que permaneçam em caixa no encerramento dos balanços anuais, por um ou mais exercícios, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal ^{12 e 13}, bem como com o normativo criador do Fundaf (DL 1.437/75)¹⁴.

Dessa forma, os recursos legalmente vinculados ao Programa de “*Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União*”¹⁵, por força do art. 3º, da Lei nº 7.711/1988, estão registrados na Fonte 57.

Registre-se ainda que a existência da DRU - Desvinculação de Receitas da União, que tem por objetivo proporcionar um maior volume de recursos livres de vinculação ao Governo Federal e foi prorrogada até 2011 pela Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007¹⁶, em nosso entendimento não alcança a Fonte 57, uma vez que sua incidência é adstrita a impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

11 A terminologia “*Receitas de Honorários de Advogados*” utilizada para a Fonte de Recursos 57, não nos parece a mais precisa, pois em verdade ela indica além dos Honorários os valores do Encargo Legal (DL 1.025/69) e outros recursos vinculados à finalidade prevista na Lei 7.711/88. Assim, a denominação mais simples para a Fonte 57 talvez fosse “*FUNDAP – PGFN*”, que alias é como ela é comumente chamada no jargão das finanças públicas e como será utilizado neste documento para facilitar o entendimento.

12 LRF – Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000

Art. 8º

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

13 LRF – Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000

Art. 50 – Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

14 Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975 Art 10. Os saldos do FUNDAP, verificados ao final de cada exercício financeiro, serão automaticamente transferidos para o exercício seguinte.

15 O Programa de “*Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União*” previsto no art. 3º, da Lei nº 7.711/1988, por sua descrição e finalidade, corresponde atualmente, no Plano Plurianual em vigor, ao Programa de Trabalho “*0775 - Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional*”

16 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

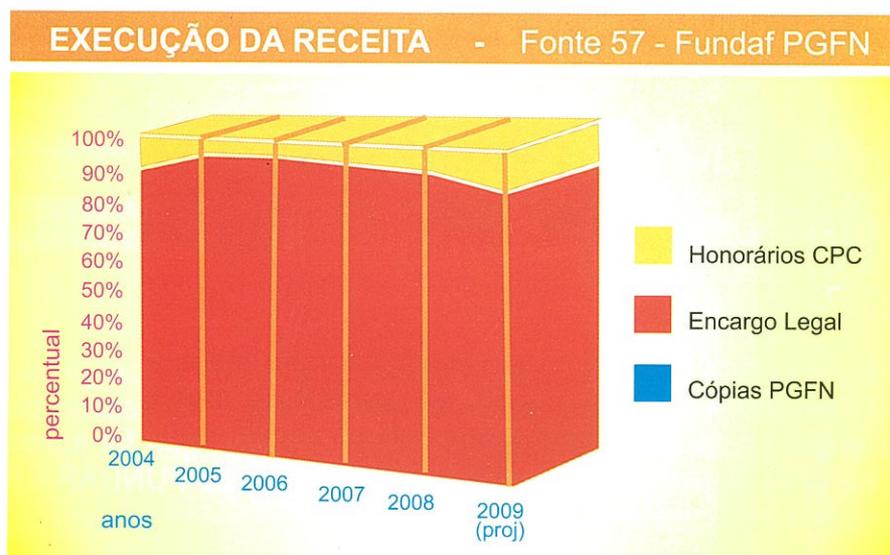
2.1) Recursos do Fundaf - PGFN – Valores Arrecadados

Para se chegar a um entendimento mais consistente sobre as receitas e despesas vinculadas à PGFN, devemos nos aprofundar no estudo da Fonte 57 – Fundaf – PGFN.

Acerca das receitas que compõe a Fonte 57 e, portanto, vinculadas especificamente ao custeio do Programa de Trabalho “0775 - Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional”¹⁷, inicialmente é importante saber a sua composição:

Registre-se que, além do Encargo Legal e dos Honorários, já vistos, surge na composição da Fonte 57 a natureza de receita “1600.99.00 - Outras Receitas de Serviços”, cujo detalhamento informa tratar-se de receitas oriundas de serviços de cópias reprográficas fornecidas pela PGFN¹⁸.

O gráfico a seguir demonstra, comparativamente, cada uma das naturezas que compõem a Fonte 57:



Assim, podemos observar que a participação do Encargo Legal na composição da Fonte 57 é sempre superior a 90%, chegando a 97,3% em 2006.

Por outro lado, pode-se observar também a natureza sempre crescente dos recursos da Fonte 57, acompanhando em grande medida a evolução do Encargo Legal, como demonstrado a seguir:

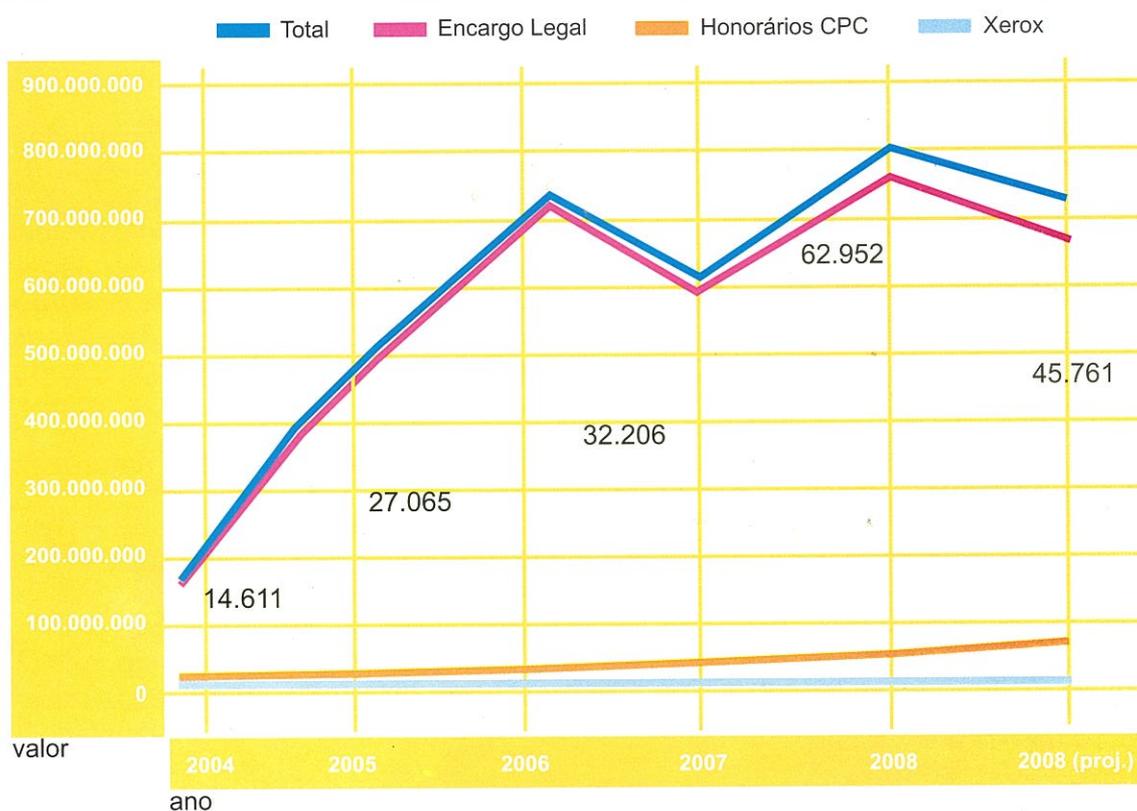
¹⁷ Ver nota nº 15.

¹⁸ Ato do Coordenador-Geral de Administração Tributária institui a respectiva arrecadação, como se segue: *Ato Declaratório Executivo Corat nº 56, de 26 de julho de 2004 - Divulga novos códigos de arrecadação de receitas federais. Art. 1º Ficam instituídos, para serem utilizados em recolhimentos de valores efetuados por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf), os seguintes códigos de arrecadação:*

5450 Fundaf - Cópias Xerox - PGFN - relativo a ressarcimento de gastos com o fornecimento, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), de cópias reprográficas



EXECUÇÃO DA RECEITA - Fonte 57 - Fundaf PGFN



Aprofundando o tema, relativamente às receitas do Encargo Legal e dos Honorários Advocatórios, já detalhados anteriormente, é necessário observar a correlação entre o total arrecadado pela PGFN e aquilo que foi apropriado na Fonte 57, ou seja, registrado como recurso vinculado ao FUNDAP - PGFN. O quadro a seguir demonstra tal informação:

RECEITAS REALIZADAS PELA PGFN - Encargo legal e Honorários Detalhamento por Fonte

Natureza/Fonte de Recurso	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (até jun)
Encargo Legal	155.850	465.787	715.009	606.462	745.450	326.877
<i>Fonte 57</i>	155.850	465.787	715.009	606.462	745.450	326.877
Honorários	14.611	27.065	36.206	62.952	45.761	35.581
<i>Fonte 00</i>	3.650	13.856	17.167	33.905	0	0
<i>Fonte 57</i>	10.961	13.199	19.039	29.047	45.761	35.581

Fonte: SIAFI



Como se vê, toda a arrecadação do Encargo Legal foi apropriada na Fonte 57. Por outro lado, com relação aos Honorários, até 2007 parte dele foi apropriada na Fonte 00, referente aos Recursos Ordinários do Tesouro. Como se viu, apenas os recursos computados na Fonte 57 estão vinculados à execução do Programa de Trabalho “0775 - Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional”¹⁹.

2.2) Recursos do Fundaf - PGFN – Alocação na Reserva de Contingência

Como visto, a Fonte 57 tem finalidade específica prevista na legislação. Sendo a fixação de despesas feita de forma proporcional ao crescimento da arrecadação, maiores investimentos seriam possíveis sempre que existissem recursos para custeá-los. O quadro a seguir demonstra a evolução do orçamento relativo a Fonte 57 e sua alocação:

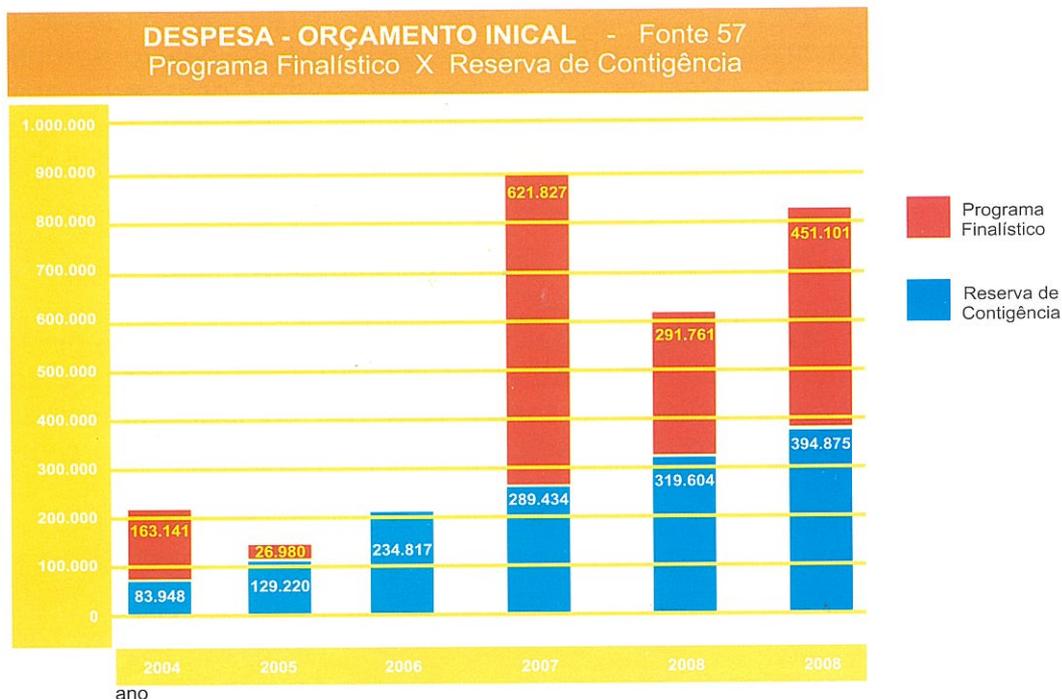
DESPESAS - DOTAÇÃO INICIAL - Fonte 57 - Fundaf PGFN						
Programas	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (até jun)
Recuperação de crédito e Defesa da Fazenda Nacional	83.948	129.220	234.817	289.434	319.604	394.875
Reserva de contingência	163.141	26.980		621.827	291.761	451.101
Total	247.089	156.200	234.817	911.261	611.366	945.976

Fonte: SIAFI

A análise dos dados demonstra que o crescimento dos recursos disponíveis para alocação na Fonte 57 cresceu de R\$ 247 milhões em 2004 para R\$ 845 milhões em 2009, uma evolução de quase R\$ 600 milhões. Já a dotação no programa finalístico (“0775 - Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional”), cuja vinculação legal já fora exaustivamente comentada, evoluiu R\$ 310 milhões, ou seja, pouco mais da metade desse valor (de R\$ 84 milhões em 2004 para R\$ 394 milhões em 2009).

Assim, a análise dos dados demonstra a evolução gradual dos valores destinados ao programa finalístico da PGFN. Entretanto, deixa claro também o crescimento de recursos não aplicados, alocados na reserva de contingência. Logo, os recursos pertencentes ao Fundaf, que por determinação legal deveriam ser aplicados integralmente na PGFN, tem sido sistematicamente contingenciados, alocados durante a elaboração do orçamento na Reserva de Contingência. A seguir, tal situação é ilustrada graficamente:

¹⁹ Ver nota nº 15



2.3) Recursos do Fundaf - PGFN – Cobertura das Despesas do Programa Finalístico

O quadro a seguir demonstra o ingresso de receitas em comparação com a execução de despesas, no que tange aos recursos da Fonte 57. Alertamos que os recursos de tal Fonte, conforme prevê o Parágrafo Único, do art. 3º, da Lei nº 7.711/88, são vinculados e serão recolhidos ao Fundaf, em subconta especial, destinada a atender exclusivamente a despesa especificada, hoje presente no Programa “0775 - Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional”.

Valores em R\$ Milhares

RECEITA X DESPESAS - REALIZADAS - Fonte 57 - Fundaf PGFN						
Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (até jun)
Receita Realizada	166.843	479.254	734.397	636.058	791.884	362.837
Despesa Realizada (Program 0775)	95.522	119.507	216.805	283.563	327.324	144.895
Saldo Não Executado (Por Exercício)	74.322	359.747	517.592	352.495	464.560	217.942
Saldo Não Executado (Acumulado ao Período)	74.322	434.068	951.660	1.304.155	1.798.715	1.986.657
Despesa Realizada (Dívida Interna)					1.577.905	
Acumulado deduzido do Pagamento da Dívida	74.332	434.068	951.660	1.304.155	190.810	408.752

Fonte: SIAFI

Como se vê, os recursos arrecadados no período sempre foram amplamente superiores às despesas realizadas no Programa 0775. O saldo não executado das receitas vinculadas se aproximaria dos R\$ 2 bilhões apenas no período entre 2004 e meados de 2009.

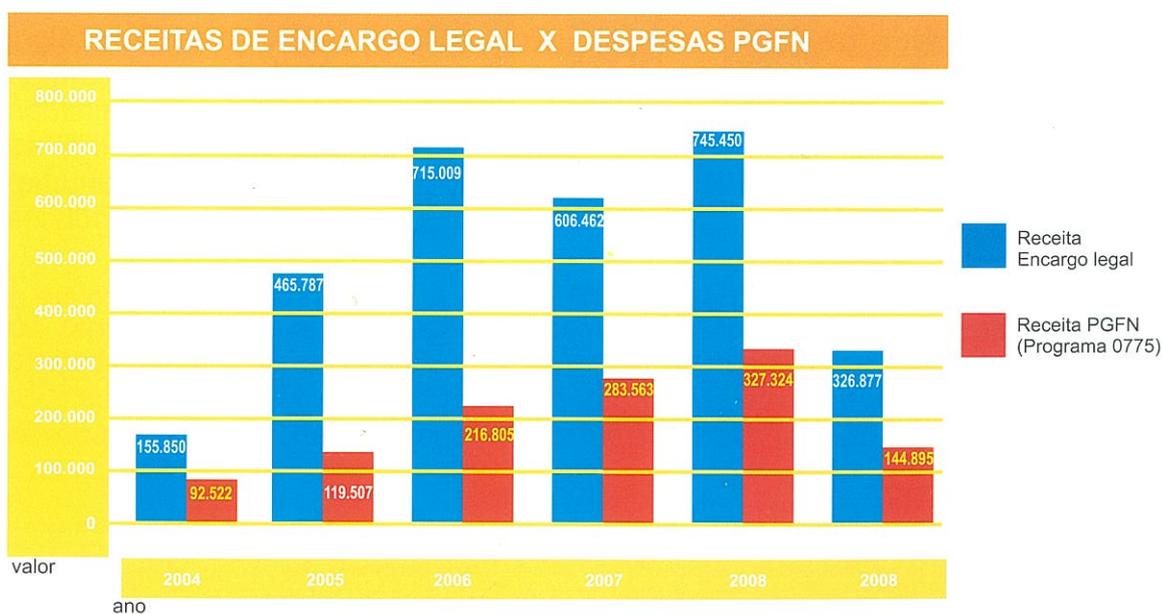
O detalhamento da natureza de despesa explicita a composição dos gastos, demonstrando a baixa prevalência de gastos em investimentos, com destaque para 2008 por ser o último encerrado e o de menor valor:

Valores em R\$ Milhares

RECEITAS REALIZADAS - Fonte 57 - Fundaf PGFN						
Natureza da Despesa	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (até jun)
Pessoal	23.379	30.842	137.406	116.914	224.944	111.089
Manutenção	59.640	69.370	71.200	112.006	101.412	33.777
Investimento	9.503	19.295	8.199	4.643	967	29
Total	9.522	119.507	216.805	283.563	327.324	144.895

Fonte: SIAFI

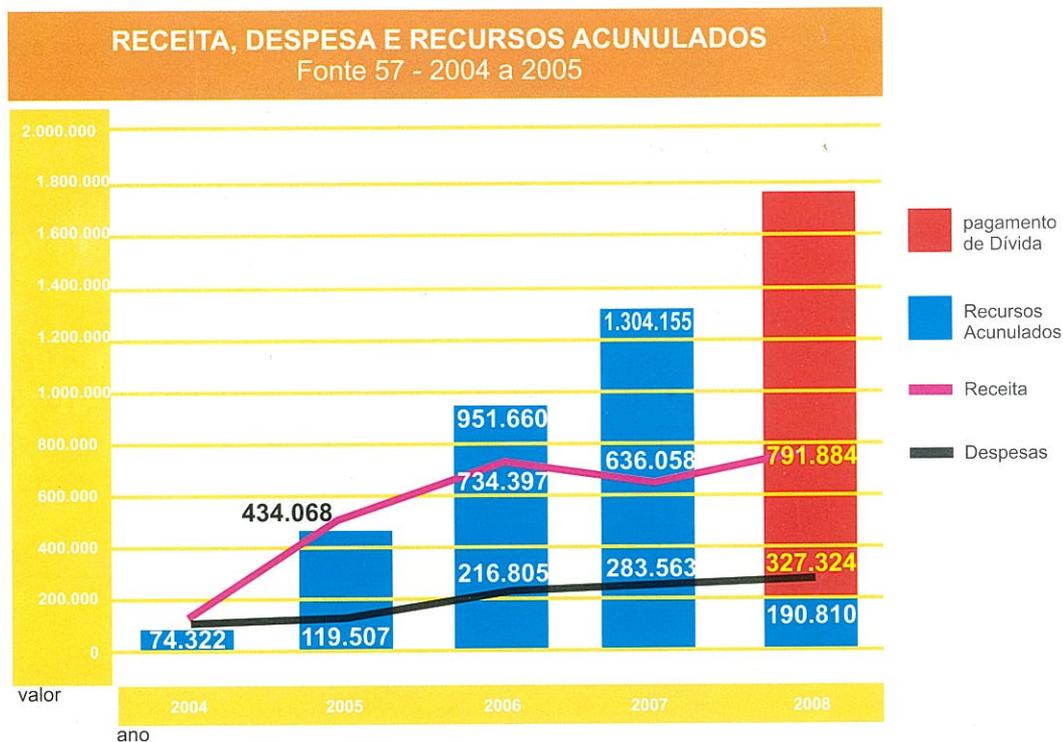
Assim, tomando por base apenas os recursos oriundos do Encargo Legal, mais expressivos e legalmente vinculados ao custeio do Programa de Trabalho finalístico, fica muito clara tal suficiência de recursos:



2.4) Recursos do Fundaf - PGFN – Desvio da Vinculação Legal

Nesse momento cumpre destacar fato ocorrido em 2008, onde valor superior a R\$ 1,5 bilhão de recursos vinculados da Fonte 57 foi utilizado para realização de pagamento no Programa de Trabalho “0905 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortização)”, Ação “0455 - Dívida Pública Mobiliária Federal Interna”, Natureza da Despesa “4.6.90.72 – Principal da Dívida Mobiliária Resgatado”.

O gráfico abaixo apresenta ao fundo os saldos não executados (em azul), com destaque em 2008 para a despesa com a Dívida Interna de R\$ 1,5 bilhão (em vermelho). As linhas apresentam a receita anual (em azul), bem como a despesa do programa 0775 por exercício (em vermelho):



Sobre o assunto, não é demais transcrever, por expressar de forma clara e cabal nosso entendimento, trecho do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues, então Subprocurador-Geral, datado de 22/08/1995 (fls. 194/198, TC-013.334/1994-8), ao analisar a retenção de receitas vinculadas ao Fundaf²⁰:

20 Sobre o assunto, no Acórdão 2091/2003 do Tribunal de Contas da União foi travada interessante discussão, onde ficou firmado o entendimento de que os recursos do Fundaf **NÃO** podem ser contingenciados pelo Órgão Central de Programação Financeira. Por ser relevante, transcrevemos trecho conclusivo do voto proferido pelo Ministro- Relator Benjamim Zymler: “Ademais, a alocação de receitas vinculadas ao FUNDAP no caixa do Tesouro Nacional representa não apenas a desvirtuação de sua essência, mas, sobretudo, a violação das normas legais que criaram e vincularam a aplicação destas receitas”.

Sob esses fundamentos, o TCU determinou ao Órgão Central de Programação Financeira: “o repasse ao FUNDAP do montante das receitas a ele vinculadas, à medida em que forem arrecadadas e classificadas, observado o respectivo crédito orçamentário e adicional, a sua programação financeira e a disponibilidade financeira por fonte de recurso vinculado”.



Se as receitas são vinculadas por lei, uma vez arrecadadas e classificadas, não há falar em condicionantes para a efetivação do repasse, a não ser os consignados na própria lei. Os recursos arrecadados nas rubricas especificadas somente poderão ser aplicados nas finalidades estabelecidas pela lei de criação do fundo. Não poderão, a critério do Governo Federal, ser utilizados em outras atividades, ainda que relevantes, como de resto todas as atividades contempladas com dotações orçamentárias o são.

3) Remuneração por Performance no Setor Público

O SINPROFAZ vem divulgando a relevância das atribuições institucionais da PGFN e dos Procuradores da Fazenda Nacional e buscando, por intermédio do aumento do investimento feito na instituição e de mudanças na política de pessoal, soluções para a falta de estrutura e de incentivo enfrentada por seus profissionais.

Recursos econômicos e políticos são escassos por definição, exigindo seu uso eficiente pelo Estado. Por isso, uma administração pública e de pessoal eficiente – isto é, que busque o aumento na produtividade dos quadros e na efetividade das ações empreendidas por um órgão que, por prestar consultoria sobre todos os assuntos de interesse do Ministério da Fazenda e a exclusividade na execução da Dívida Ativa da União, é central para a ação do Estado – tem grande valor estratégico.

A segunda parte deste relatório explora, no contexto da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a introdução de políticas de remuneração relacionadas à *performance*, ou desempenho. “Remuneração por *performance*” (PRP, na sigla em inglês) se refere a uma variedade de sistemas que ligam a remuneração do empregado ou servidor ao resultado de seu trabalho. Largamente difundida em administrações públicas dos 30 países da OCDE²¹, o principal argumento a favor da PRP é que ela age como motivador ao proporcionar o reconhecimento e remuneração adicional em resposta ao aumento da efetividade e eficácia do servidor.

A PRP aplicada ao setor público se assemelha, nos seus efeitos, à prática de pagamento de bônus anuais em empresas da iniciativa privada; bônus atrelados aos lucros ou às ações da empresa. Uma PRP bem desenhada fornece os mesmos incentivos dados pelos honorários de sucumbência no âmbito da advocacia privada, que estão condicionados ao ganho de causa.

²¹ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Tem sua sede em Paris, França. Na OCDE, os representantes dos países membros se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros.

São países membros da OCDE (em ordem alfabética, com a respectiva data da ratificação da filiação): Alemanha (1961), Austrália (1971), Áustria (1961), Bélgica (1961), Canadá (1961), Coreia (1996), Dinamarca (1961), Espanha (1961), Estados Unidos (1961), Finlândia (1969), França (1961), Grécia (1961), Holanda (1961), Hungria (1996), Irlanda (1961), Islândia (1961), Itália (1962), Japão (1964), Luxemburgo (1996), México (1994), Noruega (1961), Nova Zelândia (1973), Polônia (1996), Portugal (1961), Reino Unido (1961), República Checa (1995), República Eslovaca (2000), Suécia (1961), Suíça (1961) e Turquia (1961)



Performance pode ser definida como a habilidade de adquirir recursos econômicos e utilizá-los eficiente e efetivamente. A eficiência no uso de recursos está relacionada à maximização de resultados por unidade de recurso ou de tempo despendido (insumo-produto); equivale, portanto, a uma maior produtividade. Já a efetividade existe quando aquele produto obtido realmente contribui para a consecução dos objetivos pretendidos. A remuneração por desempenho se refere a uma parte variável dos vencimentos dependente da *performance* alcançada. Exclui, por definição, aumentos automáticos de remuneração (por exemplo, através de progressão ou promoção na carreira); bem como adicionais dependentes de certas condições de trabalho ou certos cargos (horas extra, periculosidade, etc.).

A medida de produtividade no setor público não constitui tarefa metodológica simples, tendo em vista a complexidade dos dados utilizados e a necessidade de se considerar qualidade, mais do que quantidade, do trabalho. Nesse contexto, a PGFN encontra-se em situação ímpar dentro da administração pública. Não só a produtividade e efetividade do trabalho desenvolvido pelos Procuradores da Fazenda Nacional são facilmente mensuráveis, inclusive monetariamente, mas, também, por atuarem na área de recuperação de créditos tributários, trazem retorno monetário ao Estado. Isto é, não apenas o órgão é auto-sustentável econômica e financeiramente, como demonstrado acima, mas os investimentos em infra-estrutura e em pessoal que estimulem a produtividade do órgão acarretam incrementos no benefício econômico para a União que contribuirão para o financiamento do próprio investimento.

3.1) Argumentos a favor da introdução da remuneração por desempenho

A principal vantagem de introduzir a PRP, do ponto de vista do empregador ou do órgão público, é o aumento de produtividade gerado pela motivação da força de trabalho ou dos servidores públicos, seja através de mecanismos ligados à psicologia humana, seja através de melhoras na administração que um bom sistema de PRP necessariamente introduz.

Do ponto de vista da arrecadação de tributos, mais especificamente, uma procuradoria que exerça sua função eficiente e efetivamente promove justiça fiscal, permite a redução da carga tributária e contribui para aumentar a confiança do cidadão no Poder Público e, com isso, promove uma maior estabilidade institucional e democrática.

Amplio levantamento bibliográfico demonstra que a explicação para a contribuição da PRP à produtividade e efetividade públicas baseia-se em três teorias: a teoria psicológica das expectativas, a teoria econômica do agente-principal e a teoria, de administração de empresas, do estabelecimento de metas.

A teoria da expectativa, a mais antiga e a mais simples dentre as três, atribuída a autores como Lawler (Lawler, 1971) e Vroom (Vroom, 1964), postula



uma correlação direta entre a remuneração por desempenho e a possibilidade de sua obtenção através da aplicação do esforço necessário pelo empregado ou servidor. Nessa teoria, a simples existência de uma parcela de remuneração variável e condicionada ao desempenho é suficiente para motivar funcionários – independentemente do tipo ou da forma que tome essa remuneração.

A teoria econômica do agente-principal (Lazear, 1998, por exemplo) argumenta que incentivos de desempenho são necessários quando o “principal” – o órgão público ou a autoridade governamental – é incapaz de monitorar diretamente o esforço aplicado pelos funcionários – os “agentes” – para a consecução de seus objetivos. Nesse contexto, incentivos como a PRP substituem o monitoramento direto, motivando os servidores a obter as metas e objetivos estabelecidos pelo órgão ou a autoridade governamental.

Uma terceira abordagem é dada pela teoria de definição de metas (ver Latham e Locke, 2002). A principal contribuição desta teoria está no entendimento de que apenas um processo de estabelecimento de metas bem construído efetivamente gera incentivo e motivação para os empregados e servidores na consecução dessas metas. Dessa forma, a teoria vê a PRP não só do ponto de vista motivacional do empregado, mas também do ponto de vista do aprimoramento da administração de pessoal (Marsden, 2003; Marsden, 2004).

Assim sendo, as três teorias, apesar de diferir nos detalhes, apontam para os mesmos mecanismos para explicar a contribuição da introdução de uma PRP à produtividade tanto de empresas, quanto de órgãos públicos: a motivação dada pela remuneração atrelada à performance, de um lado, e a definição e avaliação de metas de desempenho, que constituem um aperfeiçoamento da administração de pessoal, de outro.

Um segundo argumento a favor da PRP é que sua introdução pode reduzir desigualdade de salários entre os setores público e privado atraindo, assim, servidores competitivos e mais bem qualificados, com melhor desempenho, contribuindo à eficiência e eficácia das ações governamentais.

Dados levantados pela OCDE na década de 1990 mostram que, em muitos países membros da organização, o nível de remuneração de servidores públicos seniores haviam deteriorado para 30-50% abaixo da remuneração média do setor privado ao longo da década anterior (OCDE, 1993). A introdução de políticas de remuneração por desempenho é vista, portanto, como necessária para se competir com o setor privado pelos funcionários mais talentosos.

No Brasil, o processo de revalorização da função pública dos últimos quatro anos parece expressar o interesse pela maior profissionalização da administração do Estado. O processo tem sido evidenciado pela renovação de quadros administrativos com a introdução de nova política de capacitação e gestão de pessoal; pela ampliação do emprego público por meio de concursos que absorvem força de trabalho de maior qualidade profissional; e pela recuperação do valor real das remunerações dos recursos humanos de diversas carreiras.

Dado o decisivo papel dos órgãos internos e externos de fiscalização e controle – procuradorias, controladorias, ouvidorias, auditorias – é essencial estender esse processo para esses órgãos.

Um terceiro argumento a favor da introdução da PRP é político: a PRP é um sinal de que servidores públicos individuais, especialmente de alto escalão, são accountable – isto é, respondem pelo seu nível de performance e pela eficiência e efetividade de suas gestões. Isso vai de encontro ao objetivo de transparência da administração pública, que é fundamental para evidenciar a qualidade e o retorno dos gastos governamentais, evitando, assim, argumentos sobre o gigantismo do Estado brasileiro e a ineficiência do seu setor público.

Há muita ideologia e poucos dados nas argumentações de que o Estado é improdutivo; geralmente, tais argumentos baseiam-se na percepção de que o setor público é um refúgio de estabilidade e segurança, onde servidores detêm um cargo para toda a vida e progressões e promoções automáticas, independentemente dos resultados ou esforços individuais, diferentemente do setor privado. A introdução da PRP tem visado, na maioria dos países em que foi adotada, à redução dessa diferença.

Assim, além de atrair pessoal altamente qualificado do setor privado para o setor público através da redução do diferencial nas remunerações dos dois setores, a remuneração por desempenho também serve de atrativo por introduzir no setor público o mesmo sistema de incentivos encontrados na iniciativa privada.

Por último, argumentos a favor da introdução da PRP incluem seus efeitos na folha de pagamentos do funcionalismo. Esses efeitos podem ser diversos. Alguns países consideraram a introdução de sistemas de PRP como um instrumento para contenção de progressões e promoções automáticas em carreiras públicas. Por outro lado, a PRP também constitui uma forma politicamente atraente de aumentar o teto salarial do funcionalismo em países com médias salariais do setor público e do setor privado são altas. Na Nova Zelândia, PRP foi introduzida como compensação pela perda de estabilidade do funcionalismo público. Por último, a PRP foi utilizada, também, como forma de aumentar salários sem impactar nos custos dos benefícios previdenciários ou em futuros aumentos de salários.

3.2) Modelos de remuneração por desempenho nos países da OCDE

Dois terços dos 30 países-membros da OCDE já introduziram, em algum grau ou para determinado número de carreiras do setor público, uma ligação entre a avaliação de desempenho e a remuneração dos seus quadros de servidores. Alguns países, inclusive, têm um sistema de PRP formalizado e generalizado, embasando sua política de remuneração de pessoal. A maioria tentou implementar PRP como parte de uma estratégia de gestão por resultados mais ampla, ligando metas e objetivos individuais aos institucionais.



Os modelos encontrados nesses países são diversos, variando de acordo com a natureza dos sistemas de pagamento de pessoal e de contratação e carreiras dos servidores, bem como do grau de centralização ou delegação da gestão orçamentária e de pessoal.

Os principais elementos dos diferentes modelos são descritos a seguir:

1. Forma de implementação : através de legislação específica ou através de acordos coletivos de trabalho; pode, além disso, ser introduzido gradativamente ou tempestivamente.

2. Forma da remuneração : atribuição de uma progressão por mérito (incorporada aos vencimentos) ou pagamento de um bônus, não incorporado.

Já que o bônus deve ser conquistado a cada nova avaliação ele gera um maior incentivo ao desempenho e, por ser variável, seu impacto na folha de pagamentos pode ser administrado com maior flexibilidade. A progressão por mérito leva a um aumento permanente no custo de pessoal, inclusive por aumentar os custos previdenciários.

3. Tamanho da remuneração: Em geral a remuneração por desempenho constitui uma fração do vencimento básico; essa fração varia de 3%, nos Estados Unidos, a 50%, para os melhores desempenhos, na Finlândia. Aumentos devidos à progressão por mérito tendem a ser menores que aqueles pagos na forma de bônus, devido ao seu impacto permanente na folha de pagamentos. As maiores remunerações, que têm o maior impacto motivacional, em geral têm que ser limitados a órgãos pequenos ou aos níveis de direção pois, se a maioria dos servidores de um órgão se vê excluída, isso tenderá a gerar uma desmotivação.

4. Financiamento do custo de pessoal : na maioria dos países, não há orçamento específico para a PRP, que deve ser financiada através do orçamento do órgão que vier a implementá-la.

5. Abrangência: em países com administrações públicas altamente centralizadas, PRP tende a ser aplicado a todas as carreiras; em administrações descentralizadas, há maior diversidade quanto ao número de órgãos ou carreiras que a implementam;

6. O grau de influência dos sindicatos na operação do sistema de avaliação de desempenho é extremamente variável. Na Dinamarca, Coréia e Estados Unidos, é alto; no Reino Unido, Itália, Irlanda, Portugal e França, é relativamente menor; e na Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Polônia e Suíça, é muito pequeno.

7. Tipos de Metas: individuais ou uma combinação de metas individuais e de grupo, chegando, em alguns casos, à incorporação de índices de desempenho do órgão às avaliações de seus servidores. As metas escolhidas podem ser os resultados de políticas de governo; podem ser constituídas por objetivos



estratégicos organizacionais; podem ser produtos quantificáveis do trabalho (metas financeiras, metas de produtividade e eficiência, metas de gerenciamento de pessoal, como treinamentos, e assim por diante); ou medidas de qualidade do serviço público.

Estudos comparativos nos mostram que as metas utilizadas devem ser anuais, claras e objetivas – se possível, quantificáveis – e, de preferência, negociadas de antemão. Elas não devem incluir atribuições normais dos cargos ocupados. As avaliações dessas metas devem ser mais flexíveis e menos detalhadas, para evitar a ausência de diferenciação entre os servidores. A introdução de algum elemento de avaliação em equipe, além de incentivar trabalho cooperativo, evita problemas causados por comparações interpessoais que avaliadores tendem a querer evitar.

Assim sendo, experiências dos países da OCDE mostram que a introdução de um elemento de remuneração por performance na carreira dos PGFN levará a um aumento na produtividade do trabalho desenvolvido, se contiver os seguintes elementos:

(i)for uma remuneração periódica (anual, por exemplo) e variável – isto é, não for incorporada de maneira permanente e irredutível aos vencimentos da carreira;

(ii)constituir apenas uma fração do vencimento básico;

(iii)for condicionada a resultados – ganhos de causa, entre outros indicadores previamente acordados entre os dirigentes e os servidores do órgão, combinando metas individuais e de grupo;

(iv)for impessoal e objetiva – através, por exemplo, do acompanhamento das regras de implementação, da avaliação dos resultados e da revisão contínua do programa (feedback) pelo sindicato da categoria;

(v)for financiada pelo orçamento do próprio órgão – isto é, os Honorários de Sucumbência; e (vi)for acompanhada por investimentos na infra-estrutura de apoio – principalmente a contratação e formação contínua do pessoal de apoio, a realização de concursos que absorvem força de trabalho de maior qualidade profissional, e a informatização do órgão.

3.3) Produtividade do Setor Público brasileiro

Estudo do IPEA de agosto de 2009 – “Produtividade na Administração Pública Brasileira: Trajetória Recente” – constata compatibilidade entre a recuperação da força de trabalho na administração pública e a elevação dos ganhos de produtividade do setor público. Segundo o IPEA, a administração

pública é responsável por 11,6% do total de ocupados no Brasil. No entanto representa 15,5% do valor agregado da produção nacional. A produção na administração pública aumentou 43,3% entre 1995 e 2006, crescimento que ficou mais evidente a partir de 2004. No mesmo período, os empregos públicos aumentaram apenas 25%. Isso mostra que a produtividade aumentou mais do que a ocupação, uma quebra de paradigma, porque acabou desconstruindo o mito de que a produtividade do setor público é baixa, que ela é ineficiente.

O aumento de produtividade da administração pública decorre, além da redefinição da lógica burocrática pelo uso cada vez mais intensivo de novas tecnologias de informação e ampliação da representatividade da sociedade, também da modernização do serviço público. Essa vem sendo implementada pela renovação dos quadros administrativos, com a introdução de nova política de capacitação e gestão de pessoal; a ampliação do emprego público por meio de concursos que absorvem força de trabalho de maior qualidade profissional; a implementação das carreiras de Estado e a recuperação do valor real das remunerações dos recursos humanos.

Tomados em conjunto, a experiência comparativa dos países da OCDE, o recente aumento na produtividade do setor público brasileiro constatado pelo IPEA e a existência de uma remuneração por resultados em algumas carreiras de estado, como na de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), do Ministério do Planejamento, reforçam o argumento de que a implementação de uma remuneração por resultados teria importante impacto sobre a produtividade do setor público em geral, e na PGFN em particular, especialmente se tal sistema de remuneração for acompanhado por investimentos na infra-estrutura e pessoal de apoio.

O governo pretende lançar, até junho de 2010, um índice para medir o custo do setor público, inclusive com os servidores. O novo índice já será levado em conta no Orçamento da União daquele ano. Segundo o secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Machado, cada departamento terá o seu índice de custo para poder comparar a produtividade de departamentos que executam o mesmo tipo de serviço. O objetivo será dar instrumentos para análises e, com elas, dar mais responsabilidades aos gestores aumentando, ao mesmo tempo, sua accountability.

3.4) Produtividade dos Procuradores da Fazenda Nacional

Como ressaltamos acima, nesse contexto de introdução de medidas de produtividade do setor público brasileiro, a PGFN encontra-se em situação privilegiada. A produtividade e efetividade do trabalho desenvolvido pelos Procuradores da Fazenda Nacional são muito mais facilmente mensuráveis, pois



têm retorno monetário, por atuarem na área de recuperação de créditos tributários. Isto é, não apenas o órgão é auto-sustentável econômica e financeiramente, mas os investimentos em infra-estrutura e em pessoal que estimulem a produtividade do órgão acarretam incrementos no benefício econômico para a União.

A metodologia desenvolvida pela teoria que embasa a PRP para mensuração da produtividade do setor público como um todo, assim como por países da OCDE que a implementaram e mensuraram seu impacto sobre determinadas carreiras, poderá ser adaptada para o caso específico dos Procuradores da Fazenda Nacional, com o objetivo de formular previsões, em termos quantitativos, acerca do impacto da introdução de PRP sobre a PGFN. A estimativa assim obtida dos retornos da introdução dessa política de remuneração poderia auxiliar no desenho institucional da política para que tal retorno possa ser maximizado, além de subsidiar argumentos a favor de sua adoção pela PGFN.

Propag^{'''}
comunicação

PROJETOS CORPORATIVOS E PRODUÇÕES

Fone/Fax: (61) 3234 8535

Encargo Legal e Honorários de Sucumbência

AUDITORIA DO FUNDAF



PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA E ECONÔMICA



Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional

SCN, Ed. Venâncio 3000, Bl. A, Sl. 908 - Brasília-DF - 70716-900 - Tel.: (61) 3964 1218

- SINDICATO FORTE, CARREIRA FORTE. -
Investir na Carreira de Procurador da Fazenda Nacional,
ampliar a Arrecadação e diminuir a Carga Tributária.

www.sinprofaz.org.br