

NOTA TÉCNICA

Assunto: Dotações orçamentárias consignadas na LOA 2017, LOA 2018 e PLOA 2019 para o pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade criado pela Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017 aos Auditores Fiscais e Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil.

Solicita o SINDIRECEITA - Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil examine a dotação orçamentária consignada no Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2019 (PLOA 2019), destinada ao pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade criado pela Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, resultante da aprovação da Medida Provisória nº 765, de 2016.

A consulta decorre de notícia veiculada no jornal Valor Econômico de 06.09.2018, a seguir reproduzida:

“Bônus para servidor da Receita sai do Orçamento

O governo decidiu não incluir na proposta orçamentária do próximo ano o pagamento do bônus de produtividade aos servidores da Receita Federal, de acordo com fontes credenciadas ouvidas pelo Valor. Embora tenha sido criado em 2017, pela Lei 13.464, o programa nunca foi regulamentado, o que vem provocando diversas paralisações de auditores e analistas da Receita.

O objetivo do programa, de acordo com a legislação, é incrementar a produtividade desses servidores. Auditores e analistas aposentados e seus pensionistas também têm direito ao bônus de produtividade.

A decisão de adiar o pagamento do bônus foi tomada juntamente com outra decisão do presidente Michel Temer, a de adiar o pagamento da parcela do reajuste dos servidores civis do Executivo, previsto para janeiro do ano que vem, o que foi feito pela Medida Provisória 849.

Com as duas medidas, o governo Temer espera economizar R\$ 6,9 bilhões. A expectativa é que o adiamento do reajuste gere uma economia de R\$ 4,7 bilhões. Já com a nova postergação do pagamento do bônus, a projeção é que possam ser economizados mais R\$ 2,2 bilhões.

Como o governo não sabe se a medida provisória será aprovada ou não será derrubada no Supremo Tribunal Federal (STF), os recursos necessários para o pagamento do reajuste de janeiro foram alocados em uma reserva no Ministério do Planejamento, na proposta orçamentária de 2019¹.

¹ O PLOA 2019 consigna, Volume 4, Tomo II, que acompanha o PLOA 2019, na rubrica 71102 – Encargos Financeiros da União/Recursos sob supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a reserva de contingência no valor de R\$ 7,2 bilhões, que poderá ser destinada para a cobertura dos reajustes nos valores mencionados.

No ano passado, o governo adiou para 2019 o reajuste que inicialmente estava previsto para este ano. A decisão foi parar no STF, e uma liminar do ministro Ricardo Lewandowski suspendeu a MP no fim do ano. Ela ficou suspensa até perder a validade."

Com efeito, a decisão do Poder Executivo, materializada na Medida Provisória nº 849, editada em 31 de agosto, de adiar, novamente, o reajuste previsto na Lei nº 13.324, de 2016, e 13.464, de 2017, revela incontestável desrespeito ao ordenamento jurídico constitucional, desconstituindo direito adquirido, e já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na liminar deferida na ADI 5.809, em dezembro de 2017, ao reajuste legalmente assegurado para ter efeitos em janeiro de 2019. Assim, não surpreenderia que, efetivamente, o direito ao pagamento do Bônus, legalmente garantido, fosse, da mesma forma, "ignorado" na elaboração da Lei Orçamentária para 2019, ou mesmo, adotadas medidas administrativas para a redução de seu valor.

Em seu art. 6º, a Lei nº 13.464/2017 instituiu o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, com o objetivo de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

Nos termos do § 2º desse artigo, o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será definido pelo Índice de Eficiência Institucional, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

O § 3º determina que Ato do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil seria editado até 1º de março de 2017, o qual estabeleceria a forma de gestão do Programa e a metodologia para a mensuração da produtividade global da Secretaria da Receita Federal do Brasil e fixará o índice de eficiência institucional. Esse ato nunca foi editado².

De acordo com o § 4º, o valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira a ser distribuído aos beneficiários do Programa corresponde à multiplicação da base de cálculo do Bônus pelo índice de eficiência institucional.

O pagamento do Bônus tem periodicidade mensal, mas os seus valores globais e individuais serão apurados nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, considerando-se os 3 meses imediatamente anteriores (art. 8º). O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será pago em parcelas mensais e sucessivas, de igual valor, a partir do mês posterior ao de sua apuração (art. 9º).

² Não obstante o Comitê não tenha editado o ato, o Secretário da Receita Federal do Brasil publicou, em 14.05.2018, a PORTARIA RFB Nº 412, DE 19 DE MARÇO DE 2018, alterada pela PORTARIA RFB Nº 721, DE 11 DE MAIO DE 2018, que institui o Índice de Eficiência Institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil (IEI-RFB) para o ano de 2018, e fixa as metas para o ano de 2018 para fins de cálculo do IEI-RFB.

Nos meses de dezembro, dezembro de 2016 e de janeiro de 2017, foi pago Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira nos valores de R\$ 7.500,00 aos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da RFB e **de R\$ 4.500,00 aos ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil**, destinado a compensar o período em que o Bônus não foi pago no ano de 2016, dada a não apreciação do Projeto de Lei nº 5.684, de 2016, em prazo hábil (art. 11).

Na forma do § 2º do art. 11, foi estabelecido que, **a partir do mês de fevereiro de 2017 até o mês de produção dos efeitos do ato referido no § 3º do art. 6º** (ato do Comitê Gestor), serão pagos, mensalmente, os valores de R\$ 3.000,00 aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da RFB e **de R\$ 1.800,00 aos ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil**, concedidos a título de **antecipação de cumprimento de metas, sujeitos a ajustes no período subsequente**, observadas as proporções de acordo como tempo de exercício no cargo ou tempo de inatividade.

Trata-se de parcela que integra a remuneração dos servidores ativos, aposentados e pensionistas da Carreira Tributária e Aduaneira, contabilizado, portanto, no Grupo de Natureza de Despesas 1 – Pessoal e Encargos Sociais, e classificada nos Elementos de Despesa 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil), 01 - Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares e 03 - Pensões do RPPS e do militar.

A Lei Orçamentária de 2017 consignou, para a SRFB, a dotação orçamentária global para pagamento de pessoal e encargos sociais nos seguintes valores:

FUNCPROG	Título	GND	FONTE	Dot.Inicial	Cred Adic	Total Autorizado
04.122.2110.2 0TP.0001	Pessoal Ativo da União-Nacional	1	100	1.311.647.748,0 0	1.428.355.960,0 0	2.740.003.708,00
04.122.2110.2 0TP.0001	Pessoal Ativo da União-Nacional	1	132	1.948.156.972,0 0	-	1.948.156.972,00
04.122.2110.2 0TP.0001	Pessoal Ativo da União-Nacional	1	158	1.705.867.768,0 0	(510.038.695,00)	1.195.829.073,00
04.122.2110.2 0TP.0001	Pessoal Ativo da União-Nacional	1	132	684.000,00	-	684.000,00
04.846.2110.0 9HB.0001	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais-Nacional	1	132	975.000.000,00	-	975.000.000,00
04.846.2110.0 9HB.0001	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais-Nacional	1	100	0,00	59.726.487,00	59.726.487,00
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões	-	169	350.367.560,00	-	350.367.560,00

	Servidores Civis-Nacional					
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis-Nacional	1	158	0,00	510.038.695,00	510.038.695,00
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis-Nacional	1	156	551.355.920,00	101.158.538,00	652.514.458,00
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis-Nacional	1	153	3.101.992.911,00	10.038.046,00	3.112.030.957,00
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis-Nacional	1	100	2.395.502.609,00	440.358.597,00	2.835.861.206,00
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis-Nacional	1	151	0,00	183.720.835,00	183.720.835,00

Fonte: CONORF/CD. Base de Dados OGU 2017.

Note-se que, na LOA 2017, **não havia reserva orçamentária ESPECÍFICA** para o Bônus, estando o valor destinado ao seu pagamento distribuído nas demais rubricas de despesa com pessoal e encargos, conforme os respectivos elementos de despesa.

No entanto, parcela dessas despesas tinha, como fonte, a **arrecadação de multas Incidentes sobre a Receita de Impostos e Contribuições Administrados pela RFB/MF (Fonte 158)**, que era, originalmente, a fonte prevista para o pagamento do Bônus, segundo o § 4º do art. 5º da Medida Provisória nº 765/2016³, o qual não foi acolhido pelo Congresso Nacional. Ressalte-se que, não obstante tenha sido excluída essa vinculação, foi mantida, na forma do art. 15⁴, a inclusão do Bônus de Eficiência e Produtividade como despesa a ser custeada com os recursos do Fundo Especial de

³ § 4º A base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira será composta pelo valor total arrecadado pelas seguintes fontes integrantes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização FUNDAF, instituído pelo Decreto Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975:

I - arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, de taxas e de contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei no 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias; e

II - recursos advindos da alienação de bens apreendidos a que se refere o inciso I do § 5º do art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976.

⁴ Art. 15. O Decreto-Lei no 1.437, de 17 de dezembro de 1975, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º
Parágrafo único.

.....
c) o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.” (NR)

Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF criado pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, ao qual seriam destinadas essas receitas.

Apesar disso não acatamento da vinculação proposta pela Medida Provisória nº 765, de 2016, não houve impedimento de que essas receitas fossem destinadas ao pagamento do Bônus, conforme consignou a LOA 2017.

O mesmo fato se repetiu na LOA 2018, que consignou os seguintes valores para a despesa de pessoal e encargos na SRFB, sem detalhar a dotação destinada ao Bônus:

FUNCPROG	Título	GND	FONTE	Dot.Inicial	Cred Adic	Autorizado
4.122.2110.20 TP.0001	Ativos Cíveis da União-Nacional	1	132	4.137.484.366,00	(117.149.216,00)	4.020.335.150,0 0
04.122.2110.2 0TP.0001	Ativos Cíveis da União-Nacional	1	132	1.797.653,00	-	1.797.653,00
04.122.2110.2 0TP.0001	Ativos Cíveis da União-Nacional	1	332	0,00	2.181.110.683,00	2.181.110.683,0 0
04.122.2110.2 0TP.0001	Ativos Cíveis da União-Nacional	1	144	2.006.698.782,00	(2.006.698.782,00)	-
04.122.2110.2 0TP.0001	Ativos Cíveis da União-Nacional	1	131	174.411.901,00	(174.411.901,00)	-
04.122.2110.2 0TP.0001	Ativos Cíveis da União-Nacional	1	150	139.272.063,00	-	139.272.063,00
04.846.2110.0 9HB.0001	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais-Nacional	1	332	0,00	1.310.673.558,00	1.310.673.558,0 0
04.846.2110.0 9HB.0001	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais-Nacional	1	100	1.460.673.558,00	(1.460.673.558,00)	-
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões Cíveis da União-Nacional	1	100	0,00	16.791.455,00	16.791.455,00
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões Cíveis da União-Nacional	1	132	667.692.201,00	1.472.300.175,00	2.139.992.376,0 0
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões Cíveis da União-Nacional	1	156	2.778.349.480,00	(2.773.502.831,00)	4.846.649,00
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões Cíveis da União-Nacional	1	169	3.401.271.019,00	(3.401.271.019,00)	-
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões Cíveis da União-Nacional	1	332	0,00	6.187.968.304,00	6.187.968.304,0 0

09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões Cíveis da União-Nacional	1	956	448.222.854,00	(448.222.854,00)	-
09.272.0089.0 181.0001	Aposentadorias e Pensões Cíveis da União-Nacional	1	969	420.543.558,00	(420.543.558,00)	-

Fonte: CONORF/CD. Base de Dados OGU 2018.

Em 2018, contudo, houve mudança na destinação dos recursos. Como destaca o Manual Técnico de Orçamento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Edição 2018, a arrecadação de receitas oriundas da Fonte 132 (Juros de Mora da Receita de Impostos e Contribuições Administradas pela RFB/MF) destinam-se à conta do FUNDAF gerida pela RFB, enquanto as receitas da Fonte 158 (Multas Incidentes sobre a Receita de Impostos e Contribuições Administradas pela RFB/MF) destinam-se à subconta especial do FUNDAF gerida pela PGFN.

Assim, como se observa, não houve a destinação ao pagamento de pessoal ativo da SRFB de receitas da Fonte 158, mas, majoritariamente, da fonte 132 e 332 (Juros de Mora da Receita de Impostos e Contribuições Administradas pela RFB/MF) e 150 (Recursos Próprios Não-Financeiros).

Em comparação direta ano a ano, verifica-se que a dotação para pessoal e encargos na SRFB consignada em 2017 foi de **R\$ 14.563.933.951,00**, e, em 2018, de **R\$ 16.002.787.891,00**, decorrente do reajuste de vencimentos e subsídios concedido com efeitos a partir de janeiro de 2017 e de janeiro de 2018, além da própria implementação do Bônus.

O PLOA 2019, enviado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2019, segue a mesma sistemática, no tocante ao orçamento da SRFB:

Programática			Programa/Ação/Localização	Esf	GND	Mod	Fte	Valor
89	181	1	Aposentadorias e Pensões Cíveis da União - Nacional (Seq: 1110)					8.110.704.000
				S	1 - PES	90	151	5.690.924.916
				S	1 - PES	90	156	834.045.708
				S	1 - PES	90	169	1.585.733.376
2110	20TP		Ativos Cíveis da União - Nacional (Seq: 1119)					5.815.037.804
				F	1 - PES	90	132	5.430.055.406
				F	1 - PES	90	150	242.770.730
				F	1 - PES	90	174	142.211.668
2110	09HB	1	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais - Nacional (Seq: 1132)					1.011.010.000
				F	1 - PES	91	132	1.011.010.000

Fonte: PLOA 2019 – Vol. IV, Tomo I.

Nota-se que, da mesma forma que em anos anteriores, inexistiu destinação de despesa específica para o pagamento do Bônus, que está embutido na dotação global de pessoal e encargos.

Novamente não está consignada a receita de multas (Fonte 158) para pagamento dessas despesas, embora haja dotação significativa da fonte 132 (Juros de mora) e 150 (recursos próprios). Há pequena parcela a ser custeada pela Fonte 174 (Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais).

Observa-se, porém, um aspecto preocupante: a dotação consignada no PLOA 2019 para pessoal e encargos na SRFB, no valor de R\$ **14.936.751.804**, é **inferior à prevista** para o ano de 2018, Há, ainda, R\$ 178,3 milhões alocados à reserva de contingência do órgão. Ambos os valores, somados, revelam-se inferiores ao necessário para a despesa a ser efetivamente realizada em 2019, que deveria ser calculada com base na despesa realizada em 2018 e, ainda, os acréscimos legalmente previstos (reajuste de 4,5% em janeiro de 2019, suspenso pela Medida Provisória nº 849, de 31 de agosto de 2018).

Assim, embora não se possa afirmar, categoricamente, que a inexistência de dotação específica para o seu pagamento permitiria a suspensão do seu pagamento em 2019, tampouco se pode afirmar que ela é suficiente para que o valor dessa vantagem será pago em seus valores atuais nesse exercício.

O fato de não haver uma memória de cálculo desses valores, que integre o PLOA 2019, que permita identificar como foram estimados os valores submetidos ao Congresso, permite apenas concluir que a dotação prevista para o Executivo, no âmbito da SRFB, não cobrirá o total da despesa com pessoal a ser efetivamente realizada com base na legislação vigente e, menos ainda, a sua elevação.

Com efeito, sem a regulamentação que a Lei estabelece para que o pagamento do Bônus seja elevado ou reduzido (fixação do valor global a ser pago, estabelecimento de indicadores e metas de desempenho e do índice de eficiência institucional da SRFB), o que a Lei assegura é o pagamento de um valor mensal de R\$ 3.000,00 aos AFRB e R\$ 1.800,00 aos Analistas Tributários ativos (variando conforme o tempo de exercício no cargo) e parcela disso aos aposentados (dependendo do tempo de inatividade).

Uma vez fixada tal sistemática, que demanda um Decreto para sua efetivação, e a implementação do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, composto de representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República, com prevê o § 1º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 2017, esse valor-base poderia ser reduzido ou aumentado, **mas a depender do que venha a ser efetivamente apurado.**

Até lá, é direito líquido e certo o seu recebimento, nos termos da Lei, a todos os AFRB e Analistas Tributários, no valor mínimo estabelecido. A redução, porém, se houver, deverá ser cabalmente demonstrada a partir do não atingimento de metas de desempenho.

Por se tratar de despesa obrigatória, lacunas e insuficiências da Lei Orçamentária terão que ser cobertas mediante créditos suplementares, estando evidente

que o Governo ao elaborar o PLOA não observou, com transparência, os critérios fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (LDO 2019):

“Art. 94. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União terão como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2019, relativo a pessoal e encargos sociais, a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2018, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais, inclusive o disposto no art. 101, observados os limites estabelecidos no art. 27.”

São as informações que temos, por ora, a apresentar ao questionamento apresentado.

Em 10 de setembro de 2018.

Luiz Alberto dos Santos

Advogado – OAB RS 26.485 e OAB DF 49.777

Consultor Legislativo do Senado Federal

Professor colaborador da EBAPE/FGV e ENAP