

Limites do Modelo Gerencial à autoridade do Auditor e a queda do Risco Fiscal.

Concebido inicialmente em países de origem anglo-saxônica nos idos das décadas de 70 e 80, chegando com força ao Brasil nos anos 90 na chamada Reforma Administrativa (EC 19/1998), o Modelo Gerencial foi amplamente adotado na antiga SRF na gestão Everardo Maciel, período marcado pela intensificação dos conflitos de atribuições entre os Auditores-Fiscais e a Administração.

O Modelo Gerencial surgiu no mundo como resposta ao esgotamento do chamado modelo burocrático ou Weberiano. Segundo analistas, esse modelo anterior teria prevalecido enquanto se sustentara a crença no chamado *Welfare State*, ou o "Estado do Bem Estar Social". Com as dificuldades trazidas pela crise financeira dos anos 70, no entanto, surgiu – até pela necessidade de se cortar gastos – um consenso de que os serviços públicos consumiam recursos demais e, ainda, eram ineficientes, de baixa qualidade e regidos por relações clientelistas e corruptas. Tomando então a experiência privada como modelo, foram adotadas medidas de cortes de gastos e de controles gerenciais no setor público. Reduziu-se também o tamanho do Estado, por meio de programas de privatizações. Era o neoliberalismo e a onda gerencial, que chegou depois ao Brasil.

Na SRF, o modelo gerencial melhorou a relação com os contribuintes, atribuindo a estes o status de "clientes" e traçando políticas de atendimento que facilitassem o cumprimento voluntário das obrigações tributárias. Intensificou-se a cultura do planejamento e do controle gerencial em todos os níveis. Enfim, trouxe melhorias perceptíveis, mas também retrocessos.

A SRF inovou negativamente ao promover a divisão do seu efetivo em, simplesmente, funcionários e gerentes, nivelando os Auditores-Fiscais cada vez mais à condição de servidores administrativos. Os atos com poder decisório foram concentrados nos gerentes, indicados por critérios de confiança. O exercício do poder de polícia – inerente ao cargo de Auditor-Fiscal, conforme amplamente referenciado na legislação mais antiga e ainda em vigor – sofreu restrições e fragmentações, via atos infralegais e um discurso oficial desestimulador do *animus* de autoridade fiscal do cargo. Na RFB atual, não restou mais espaço para Auditores-Fiscais autoridades. Todo esse processo parece ter coincido, ao longo do tempo, com a propagação do conceito dos gurus estrangeiros do Modelo Gerencial de que servidores públicos – gênero no qual estão indevidamente incluídos os Auditores-Fiscais – seriam, em regra, vagabundos e corruptos, pré-conceito que rapidamente caiu no gosto da mídia nacional. Auditores-Fiscais passaram a ser notícia especialmente quando relacionados a incidentes de corrupção, mas quase nunca quando cumpriam bem o seu papel. Curiosamente, até Auditores sindicalistas, no passado, conhecidos por lutarem contra o modelo neoliberal, aderiram à onda de caça às bruxas, movimento de raiz neoliberal cujo objetivo real nunca foi, de fato, combater a corrupção no serviço público, mas, antes de qualquer coisa, desacreditá-lo de vez. De defensores do interesse público, como são retratados nas entrelinhas dos diversos textos legais, os Auditores-Fiscais passaram a ser vistos – como se isso pudesse ser verdade – como ameaça constante e generalizada de achaques aos contribuintes, a partir de então alçados à categoria de "clientes" da SRF.

Nunca houve nada além da retórica que demonstrasse incidência maior de desvios de qualquer ordem em nossa carreira, em especial se comparada às, por exemplo, do setor privado. Aliás, a lógica pode apontar justamente em sentido inverso. A aprovação na maratona do concurso público, tal como o do nível de admissão ao cargo de Auditor-Fiscal, além de afastar o famoso "QI" ("quem indica"), seleciona, na média, não só pessoas com excelente formação acadêmica, como também com fortes crenças no esforço individual, no estudo, na disciplina e no trabalho – conjunto de valores integrantes de uma espécie de *ethos* característico de indivíduos que tendem a opor-se à idéia dos ganhos fáceis, como, por exemplo, os provenientes da corrupção. Querendo ou não, Auditores-Fiscais são recursos humanos de primeira linha e, para o Serviço Público, uma espécie de elite, em razão do rigoroso processo seletivo a que se submetem para estar onde estão. Esse fato parece, às vezes, ser esquecido sob os auspícios de um silêncio proposital. A procedência dos atuais Membros deste cargo é, portanto, incompatível com o tratamento que a Administração vem dispensando-lhes, nas últimas décadas, de

funcionários públicos barnabés e incompetentes, colocando-os sob suspeita permanente de corrupção e desídia.

A existência de desvios funcionais em qualquer carreira deveria motivar a adoção de corregedorias e processos disciplinares mais eficientes, mas nunca o esvaziamento do poder decisório de suas atribuições, como ocorreu na RFB. Pode-se afirmar ainda que nada indica haver mais desvios na carreira de Auditores do que em outras carreiras Típicas de Estado. A propósito, não há notícia de que tal pretexto tenha servido para restringir prerrogativas de outros cargos como, por exemplo, Delegados de Polícia, Magistrados ou de Membros do MP. Para esses cargos, o modelo gerencial não chegou ou, pelo menos, não como para os Auditores-Fiscais. A principal consequência material dessas medidas foi, efetivamente, a concentração de poder na RFB.

O maior prejuízo ao interesse público decorrente desse modelo, que justificou a imposição de toda a sorte de limitações e condicionantes ao poder do Auditor-Fiscal de verificar o cumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes, foi, sem dúvida, o aumento da previsibilidade da ação fiscal e a queda do Risco Fiscal – risco de o contribuinte vir a responder pela totalidade das infrações cometidas. A relação custo-benefício-risco, quando se trata de burlar o Fisco Federal, há algum tempo, é muito vantajosa, especialmente para médios e grandes contribuintes, que dispõem de mais recursos e acabam conseguindo "entender como a Receita trabalha". Isso porque todo o controle hoje está praticamente concentrado nos sistemas e, de fiscais, os Auditores foram transformados em técnicos operadores de terminais, agindo apenas mediante ordens. Ocorre que não existe controle automatizado, por mais sofisticado que seja, que não possa ser driblado. Enquanto não inventarem uma inteligência artificial, capaz de substituir completamente o elemento humano, o Fisco dependerá da inteligência e da experiência de seus Agentes. As fraudes aperfeiçoam-se a uma velocidade muito maior do que a Administração é capaz de atualizar os diversos controles para fechar as brechas. E é desse confronto de forças, a propósito, que vem surgindo a espécie mais elaborada de *evasão fiscal* a que me refiro aqui, à semelhança de uma bactéria que adquire rapidamente resistência a qualquer novo antibiótico. Contribui para isso o fato de que, inevitavelmente, sempre haverá vazamento de informações acerca do funcionamento dos diversos controles, o que favorecerá, em algum nível, a exploração das brechas por um bom tempo pelos fraudadores. Isso ocorrerá especialmente quando grandes quantias estiverem em jogo, como as normalmente administradas pela RFB. Vale o risco em face do benefício. Isso tende a ocorrer tanto em Tributos Internos quanto no Comércio Exterior. A situação piora na medida em que são observadas também as enormes dificuldades de instituírem-se controles gerenciais para medir eficientemente atividades inerentes ao exercício do poder de polícia, tais como procedimentos fiscais e despachos aduaneiros. É relativamente fácil maquiagem os resultados gerenciais nessas áreas, o que acaba de fato acontecendo em razão destes serem sempre supervalorizados, e o que produz, como efeito adverso, o empobrecimento da ação fiscal. O prejuízo em decorrência disso será, sempre, vultoso, da ordem dos bilhões, e criminosamente rateado para toda a sociedade. Aliás, como já vem acontecendo há anos, embora os casos sejam muito pouco noticiados por força das barreiras colocadas pelo sempre mal-interpretado instituto do sigilo fiscal. Os Auditores-Fiscais da ponta teriam melhores condições de fazer frente a tempo a essas investidas perpetradas contra a Administração Tributária, na condição de guardiões desta, e não como seus meros operadores, como vem sendo hoje.

Para tal, necessário seria inaugurar um novo discurso da Administração na sua relação com os Auditores-Fiscais, devolvendo a esses a sua condição originária de Autoridades Tributárias. Remover as barreiras impostas pelo modelo gerencial, restituindo ao cargo a sua margem de autonomia legal, varrendo o lixo infralegal legado pelas gestões anteriores. Isso não significará acabar com o planejamento ou o acompanhamento das ações fiscais, como supõem alguns, mas, sim, abrir espaço para que contribuintes estejam sujeitos também a verificações fora de qualquer planejamento, a serem instauradas por decisão dos Auditores-Fiscais da ponta, orientados pelas suas inteligências para a detecção de fraudes. Também abrir o acesso a toda a base de dados da RFB para todos os Auditores-Fiscais, independente de suas lotações, inclusive com a permissão de uso de extratores. Instituir, por norma, a presunção de acesso motivado para todos os Auditores-Fiscais, inclusive para pesquisas de suas próprias iniciativas. Encaminhar

um projeto de Lei Orgânica do Fisco, que terá como efeito, entre outros, separar o Auditor-Fiscal da imagem do funcionário público caricaturada pelo modelo gerencial ao longo das últimas décadas, restituindo ao cargo suas prerrogativas e a sua identidade de Autoridade Fiscal. Medidas assim serão necessárias, mais cedo ou mais tarde, para se elevar novamente o Risco Fiscal e com isso forçar a redução da sonegação que aumenta explorando as fragilidades do modelo gerencial.

Resta às entidades representativas dos Auditores-Fiscais propugnar à administração da RFB, na figura da Secretária, a reabertura da discussão sobre as incoerências e fragilidades do modelo gerencial. Os atuais administradores, no passado, mostraram total sensibilidade com a questão. Espera-se que, hoje, na administração, coloquem em prática aquilo que pregavam ainda como sindicalistas. Um bom começo poderia ser com a realização de seminários internacionais e de estudos sobre o tema, pois é possível que outras administrações tributárias já percebam esse problema de forma semelhante.