

ANÁLISE DE REFLEXOS SOBRE OS ESTOQUES DE PROCESSOS ADMINISTRATIVO-TRIBUTÁRIOS DA SECONT/DPF APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DE MODIFICAÇÕES NA FISCALIZAÇÃO NO TRÂNSITO DE MERCADORIAS – RECEITA ESTADUAL/RS

*Flávia D’Martin Maia**

RESUMO

Este artigo teve o objetivo principal de analisar a existência de alterações nos estoques de processos administrativo-tributários da SECONT/DPF após a implementação de modificações na fiscalização no trânsito de mercadorias, e que se relacionam a um novo modelo de gestão, com ênfase na eficiência e voltado para resultados. A metodologia utilizada foi composta pela extração de dados de Sistemas Gerenciais da Receita Estadual do Rio Grande do Sul com posterior organização, tabulação no software Excel e apresentação na forma de gráficos e tabelas. Os resultados mostraram que embora o número de autuações originárias do trânsito de mercadorias tenha sofrido redução ao longo do ano 2013, a busca por uma autuação mais seletiva e inteligente levou a um incremento na produção fiscal, efeito também verificado na SECONT/DPF, onde ocorreu nítida queda na entrada de processos de impugnação oriundos de autuações pontuais no trânsito, e que se caracterizam por uma grande representatividade em volume, porém com valores pouco significativos. Por outro lado, pôde ser observada uma elevação na proporção de processos originários da auditoria no trânsito, e que tendem a corresponder a processos mais volumosos, complexos, assim como de valores mais expressivos.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública. Fiscalização no Trânsito de Mercadorias. Processo Administrativo Tributário.

* Auditora-Fiscal da Receita Estadual do Rio Grande do Sul
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Escola de Administração – Centro de Estudos e Pesquisas em Administração
Curso de Extensão em Economia e Gestão Pública Contemporânea

1 INTRODUÇÃO

A adoção nos últimos anos de um novo modelo de gestão pública, com ênfase para o gerencialismo e busca pela maior eficiência e efetividade dos serviços públicos prestados, acaba por gerar modificações nos órgãos públicos.

Na Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul não seria diferente, onde se verifica a inclusão de diversas ferramentas, tais como o planejamento estratégico, a utilização de indicadores de desempenho e a gestão por resultados. Todavia, as modificações em um determinado setor acabam por repercutir em outros, como é o caso das alterações introduzidas na fiscalização no trânsito de mercadorias, sendo esperados reflexos na Seção do Contencioso Fiscal da Divisão de Processos Fiscais – SECONT/DPF, mais especificamente sobre o volume de processos que aguardam por julgamento.

Este é o objetivo do trabalho, que pretende analisar a existência de alterações nos estoques de processos administrativo-tributários da SECONT/DPF após a implementação de modificações na fiscalização no trânsito de mercadorias.

A pesquisa será do tipo exploratória, baseada em estudo analítico do fenômeno investigado, envolvendo tanto a documentação indireta, que compreende a parte da pesquisa feita em livros e publicações diversas, como a documentação direta, a qual se valerá de observações e análise dos dados obtidos junto aos Sistemas Gerenciais da Receita Estadual.

Os dados referentes às autuações no trânsito foram obtidos através de Boletins Estatísticos – Sintéticos, do Sistema Gerenciador da Produção da Delegacia de Trânsito de Mercadorias, enquanto os dados relativos às impugnações e insubsistências dos autos de lançamento foram extraídos do Sistema Contencioso Fiscal. O período analisado teve por abrangência os anos de 2007 a 2013.

A etapa de análise dos dados envolveu a organização, tabulação no software Excel e apresentação na forma de gráficos e tabelas, com posterior interpretação das informações pesquisadas, de maneira a possibilitar a resposta para a hipótese formulada.

Para o desenvolvimento do tema, o estudo foi dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção dois trata de uma contextualização, apresentando a estrutura da Administração Tributária no Estado do Rio Grande do Sul, com ênfase para a atividade de fiscalização desempenhada no trânsito de mercadorias, assim como as modificações que

ocorreram ao longo dos anos em decorrência da incorporação de novos modelos de gestão. Em sequência, são abordados os temas referentes aos aspectos funcionais do Processo Administrativo Tributário, como se encontra estruturada a SECONT/DPF e, ainda, a problemática que envolve o estoque elevado de processos administrativo-tributários. A temática central será explorada na quarta seção, sendo analisados os reflexos das modificações introduzidas na fiscalização no trânsito de mercadorias sobre referidos estoques de processos. Após, são realizadas as considerações finais acerca da temática em análise.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Nova Gestão Pública

Nas últimas décadas, verifica-se um aumento na demanda pela melhor utilização dos recursos públicos, aliada a uma busca por maior qualidade dos serviços prestados pelas organizações públicas, estabelecendo-se uma necessidade de modificação / melhoramentos nos sistemas de gestão, fortemente influenciada pelas mudanças no padrão tecnológico que condicionam a emergência da sociedade pós-moderna (PEIXOTO, 2006; MARTINS, 2003).

Nesta temática, surge uma nova tendência, a *New Public Management* ou Nova Gestão Pública - NGP, que busca superar a gestão tradicional (burocrática), ao propor um modelo mais gerencialista, com foco na eficiência e na efetividade, e com espelhamento nos instrumentos da iniciativa privada. Em suma, uma gestão orientada para resultados, associada à ideia de responsabilidade pelo cumprimento de metas claras e precisas e à utilização de princípios da gestão empreendedora (COSTA, 2000).

Para ARAÚJO (2010), citado por TERTO e PEREIRA (2011), ao se realizar uma análise das principais características da NGP, estas se traduzem em:

um Estado administrativo ao estilo da iniciativa privada; contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia; focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e performance; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia; descentralização na formulação e execução de políticas e por fim maior autonomia às unidades executoras.

Desse modo, a ênfase recai sobre o uso eficaz da informação, assim como da preocupação constante com o monitoramento e a avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas, visando ao aumento da eficiência, efetividade e “accountability” da gestão pública (GOMES, 2009).

De acordo com CARNEIRO e MENICUCCI (2011), a característica principal da NGP é a ênfase que atribui a valores e normas econômicas, sinalizando para a incorporação de princípios e mecanismos de mercado na organização e funcionamento do Estado.

Outros temas dessa nova concepção se referem às revisões de processos e à incorporação de ferramentas tecnológicas, de forma que possam promover maior agilidade, conforto e transparência no atendimento ao cidadão, assim como a promoção de um fluxo contínuo de informações e indicadores gerenciais voltados a apoiar o processo de tomada de decisões (GOMES, 2009; TERTO e PEREIRA, 2011).

Complementando essa ideia, afirma GOMES (2009) que ao focalizar essencialmente os efeitos ou a efetividade das intervenções públicas - em substituição à coordenação por procedimentos ou ao controle por meio de alguma medida de produto - o modelo ressalta o que de fato importa ao cidadão e à sociedade, que é a mudança real na condição social de interesse.

Dessa maneira, pode-se concluir que o foco nos resultados também pode ser um mecanismo de controle social, trazendo mais transparência à gestão pública e, por conseguinte, melhor aproveitamento do orçamento público (TERTO e PEREIRA, 2011).

De se destacar que alguns autores, como ARRUDA NETO (2010), fazem referência a um modelo de gestão ainda mais avançado, dito pós-gerencial, representado por uma gestão pública societal, democrática, que enfatiza a participação corpo social no processo político e tem por fundamento três dimensões: a econômico-financeira; a institucional-administrativa; e a sociopolítica.

Em se tratando do Brasil, o tema foi tratado com relevância. De acordo com o ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, a reforma da gestão que se iniciou no ano de 1995, continua a se desenvolver ativamente nos Estados e nos Municípios, por se tratarem de entes que prestam um número maior de serviços aos cidadãos, assim como mantêm um contato mais direto com os usuários dos serviços. Afirma o autor, ainda, que entre as iniciativas adotadas podem ser destacadas a terceirização de serviços para organizações sem fins lucrativos (organizações

sociais), as políticas de recursos humanos, os métodos modernos de atendimento ao cidadão, e a própria implantação do governo eletrônico (BRESSER-PEREIRA, 2010).

2.2 Administração Tributária e Fiscalização no Trânsito de Mercadorias

No contexto de reestruturação da administração pública brasileira, seguindo a orientação do governo federal, alguns estados promoveram ajustes importantes em suas estruturas.

No âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul - SEFAZ/RS, a subsecretaria da Receita Estadual é o órgão encarregado das atividades da Administração Tributária Estadual, que através da arrecadação e fiscalização dos tributos, entre outras funções desempenhadas, representa a manutenção do próprio Estado.

Nenhum ente sobrevive sem a cobrança dos tributos, sendo a carga tributária um ônus a ser pago pela sociedade a fim de que se tenha acesso aos serviços públicos. Todo o funcionamento do aparato estatal é mantido com dinheiro público, oriundo do recolhimento dos impostos capitaneado pela Administração Tributária, direcionando-o para o desenvolvimento social e dando prosseguimento a outras finalidades do Estado (CECÍLIO, 2009).

A visão de futuro da Receita Estadual, busca uma Administração Tributária moderna, ágil e eficaz. Seu fortalecimento teve impulso com o advento da Emenda Constitucional nº 42/2003, onde através do inciso XXII, incluído no art. 37 da Carta Magna, restou determinado que as Administrações Tributárias de todos os entes federados são essenciais ao funcionamento do Estado (SCHNEIDER, 2010).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

Para enfatizar a necessidade de fortalecimento da Administração Tributária, nunca é demais insistir que a eficácia do sistema tributário não é apenas uma questão de legislação tributária apropriada, mas de eficiência e integridade de sua administração.

Assim, a adequação ao novo modelo organizacional, com ênfase gerencial, levou a Receita Estadual do Rio Grande do Sul a perseguir a eficiência, agilidade e qualidade dos serviços prestados visto que o papel do fisco é indispensável para que o Estado consiga cumprir as suas responsabilidades e atender às demandas da sociedade.

Neste ambiente, a atividade de fiscalização tributária passa a experimentar novas demandas, bem como novos processos de fiscalização são implantados e/ou ajustados à estrutura gerencialista aplicada.

Trata-se de um modelo que requer o planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas, uma maior autonomia gerencial, a elaboração de indicadores de desempenho e, sobretudo, a avaliação dos resultados obtidos.

Desde 2011, a Receita Estadual vem trabalhando na revisão de processos com apoio do Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade - PGQP. O objetivo é evitar as perdas na arrecadação, a indústria de ações judiciais e a concorrência desleal (e o consequente desestímulo ao cumprimento das obrigações tributárias). Para tanto, estão sendo promovidas reestruturações em diversas áreas (INTRASEFAZ, 2013).

No Planejamento Estratégico da Receita Estadual do Rio Grande do Sul, cabe à Delegacia de Trânsito de Mercadorias – DTM, através da utilização de Postos Fiscais e Turmas Volantes, auxiliar no combate da sonegação fiscal no trânsito de mercadorias.

Estudo realizado por SCHEIN e CARDOSO (2011) verificou a existência de um potencial a ser explorado com as informações obtidas no trânsito, com a necessidade de racionalização do trabalho desempenhado nos Postos Fiscais.

Entre as constatações, cabem ser destacadas: a existência de conjunto de contribuintes que são autuados continuamente; número elevado (cerca de 40%) de infrações que não necessitariam ser autuadas especificamente no trânsito; grande foco em empresas de outros Estados em decorrência do não recolhimento de imposto devido por Substituição Tributária.

Dessa forma, embora de caráter importantíssimo, as informações advindas do trânsito mostravam sua ineficiência, com a manutenção do comportamento do indivíduo mesmo após um número significativo de autuações (SCHEIN e CARDOSO, 2011).

Outro diagnóstico, realizado no ano de 2011, detectou problemas no foco de atuação, na eficiência e na eficácia das operações, assim como o engessamento normativo. Entre as disfunções detectadas, foram destacadas: baixa efetividade da fiscalização (menos de 2% das

notas que circulavam eram objeto de verificação); predomínio da aleatoriedade; 40% das irregularidades deveriam ser verificadas complementarmente em processos de auditoria; alto volume de impugnações pendentes de julgamento em 1ª Instância (FISCALIZAÇÃO, 2011).

Diante deste contexto, e aliado às inovações tecnológicas, utilização de sistemas integrais e integrados no trabalho fiscal, foi proposto um novo modelo de fiscalização no trânsito, baseado na atuação inteligente com visão holística do contribuinte, seletividade nas inspeções, produção de indícios e atuações contundentes.

Cabe destacar que a Nota Fiscal Eletrônica foi a grande propulsora para desencadear esta modernização. O enorme fluxo de informações enviado para as Secretarias de Fazenda, antes mesmo do trânsito físico das respectivas mercadorias, provocou uma completa revisão em todos os processos vinculados à arrecadação, fiscalização e tributação - conferindo maior efetividade à execução das tarefas do cotidiano da fiscalização de trânsito.

Notícia retirada do canal de notícias INTRASEFAZ, 2011 ressaltou as diretrizes e objetivos gerais das mudanças nos processos de fiscalização do trânsito de mercadorias, quais sejam: realização de operações integradas entre o Trânsito e a Fiscalização Geral; implantação da seletividade de contribuintes na parada de veículos; ampliação do número de conferências de carga de veículos; produção de indícios de maior qualidade; desenvolvimento de ações de fiscalização coordenadas em todo o Estado; fiscalização das rotas de fuga na fronteira norte do Estado com aplicação da Fiscalização Móvel; potencialização da percepção de risco; diminuição do volume de processos de impugnação no contencioso fiscal; e implementação do processo de trabalho do Posto Fiscal Virtual.

Assim, em 01/03/2012 foi inaugurado o Posto Fiscal Virtual (Central de Operações), que tem por função realizar de forma prévia, mediante critério de relevância e risco fiscal, o controle e monitoramento das operações de circulação de mercadorias em trânsito, acobertadas por documentos fiscais eletrônicos. Trata-se de um novo modelo de fiscalização, apoiado pelo Sistema de Controle de Mercadorias de Trânsito (CMT), que permite o direcionamento da fiscalização, tornando-a mais seletiva e inteligente (INTRASEFAZ, 2012).

Outras inovações se referem à: *célula de auditoria no Posto Fiscal de Torres*, inaugurada em 14/09/2012, e responsável por auditar indícios provenientes da fiscalização do trânsito de mercadorias, reduzindo o tempo entre a detecção de possíveis irregularidades e a fiscalização efetiva das operações relevantes e com perfil de risco; *célula avançada do Posto Fiscal Virtual em Estreito*, com início das atividades em 01/03/2013, tendo por atividade o

acompanhamento de todas as operações realizadas por contribuintes de outros Estados sujeitos à Substituição Tributária (Operação “ST-OnLine”), sendo verificados erros e irregularidades comuns e possibilitando que as empresas realizem a autorregularização de suas operações (INTRASEFAZ, 2012; INTRASEFAZ, 2013).

3 PROCEDIMENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

3.1 Aspectos Gerais

O Procedimento Administrativo Tributário é reconhecido como uma das etapas do processo de constituição do crédito tributário, que tem início com o lançamento de ofício efetuado pela autoridade administrativa, nos termos do art. 142 do Código Tributário Nacional.

Sem dúvida, o mais importante Procedimento Administrativo Tributário é o de determinação e exigência do crédito tributário, no qual se discute a legalidade do crédito constituído através do lançamento. Entretanto, existem outros procedimentos que não se referem a litígio entre as partes, tais como a consulta sobre a interpretação e aplicação da legislação tributária e o pedido de restituição do que foi pago indevidamente.

Importante se ter em mente que a fase contenciosa do Procedimento Administrativo Tributário inicia-se com a apresentação da impugnação ao Auto de Lançamento, tendo por finalidade provocar a Administração Tributária para que essa revise seu ato administrativo de lançamento. A partir daí, instaura-se verdadeiro “Processo”, com respeito aos princípios gerais da Administração Pública e aos princípios informativos do Processo Administrativo Tributário.

Ele nasce do fruto de uma discordância do contribuinte em relação direta a uma exigência fiscal, por considerá-la injustificada.

Trata-se de uma garantia fundamental do administrado, consagrada no art. 5º da Constituição Federal, na medida em que lhe assegura o direito de petição aos Poderes Públicos contra a ilegalidade ou abuso de poder, o devido processo legal, o direito à ampla defesa e ao contraditório (BRITO, 2003).

O contencioso administrativo serve tanto ao Fisco, à medida que possibilita a revisão interna do ato administrativo, quanto ao contribuinte, já que é colocado à sua disposição um

instrumento para análise da exigência a ele imposta. Presta-se, ainda, ao próprio Poder Judiciário, pois evita a interposição de demandas judiciais desnecessárias (BRITO, 2003; SILVA, 2011).

Importante frisar uma particularidade, que é o fato do Ente público participar do processo como parte e, ao mesmo tempo, como órgão decisório, destinado a decidir entre as pretensões controvertidas em prol da satisfação do bem coletivo.

Dessa maneira, necessário que o Processo Administrativo Tributário desenvolva-se internamente na própria repartição fiscal, com a criação de órgãos, bem como a edição de normas, que permitam realizar a aplicação do direito ao caso concreto. Todavia, nada impede que o contribuinte, a qualquer momento, recorra ao Judiciário (Sistema Dualista).

3.2 Seção do Contencioso Fiscal da Divisão de Processos Fiscais e Problemática do Elevado Estoque de Processos Administrativo-Tributários

O Processo Administrativo Tributário no Estado do Rio Grande do Sul encontra-se delineado em lei específica (Lei 6.537, de 27/02/73), não oferecendo margem à atuação discricionária da autoridade julgadora.

Dentro da Secretaria da Fazenda, cabe à Seção do Contencioso Fiscal da Divisão de Processos Fiscais – SECONT/DPF o julgamento em primeira instância dos processos impugnados, através de julgadores singulares, ao passo que o julgamento em segunda instância encontra-se a cargo de um órgão colegiado, o Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais – TARF.

De se destacar que atrelado ao aumento nos últimos anos das autuações realizadas pela Receita Estadual do Rio Grande do Sul, está o aumento no número de impugnações a serem julgadas, com grande parte do estoque da SECONT/DPF sendo originado na fiscalização realizada no trânsito de mercadorias.

Embora tais processos apresentem grande representatividade em termos de volume, a grande maioria advém de verificações pontuais realizadas no trânsito, de forma que correspondam, muitas vezes, em autuações com valores pouco significativos.

Neste ponto, importante observar o ensinamento de BRITO (2003), ao destacar que estando o contribuinte de acordo com o lançamento, efetuando o pagamento no prazo estabelecido, a obrigação se extingue. Contudo, muitas vezes, o lançamento apresenta-se inquestionável e, ainda assim, o contribuinte lança mão do processo administrativo, impugnando-o perante o

órgão competente, com o fito de adiar ou não pagar o que é devido à Fazenda Pública (SILVA, 2011).

É indiscutível que o Processo Administrativo Tributário é um instrumento valioso de solução de conflitos, tendo por escopo a justiça fiscal. No entanto, a justiça administrativa não vem sendo alcançada como se espera, sendo em muitos casos a controvérsia estendida por um longo período, ou ainda, se renovando na esfera judicial, em decorrência do sistema dualista adotado no Brasil (SILVA, 2011).

Isto, sem dúvida, gera prejuízos enormes para o Estado que, muitas vezes, considerando o decurso de tempo, sequer chega a receber seu crédito, ora porque o contribuinte fechou as portas e não deixou endereço, ora porque não há patrimônio que possa responder pela dívida.

Logo, observam-se movimentos de reforma em praticamente todas as Unidades da Federação, sempre no sentido de alcançar maior celeridade, sem perda da qualidade dos julgamentos, de modo que se garanta a ampla defesa e o contraditório em prazos que atendam ao princípio da razoabilidade, assim como sejam atendidos os interesses da própria Administração Tributária.

De acordo com estudo realizado pela Escola de Administração Fazendária - ESAF, as experiências dos diversos Estados demonstram que há problemas de diversas naturezas que implicam prejuízos ao processo de revisão administrativa dos lançamentos tributários, sendo que, em certos casos, problemas de estoques elevados de processos poderiam ser resolvidos com medidas de gestão administrativa (VALADÃO, 2013).

4 ANÁLISE E REFLEXÃO

A pesquisa teve início com visita realizada à Delegacia de Trânsito de Mercadorias, onde foram repassadas todas as modificações que ocorreram ao longo dos anos na fiscalização no trânsito de mercadorias, com explanação da experiência e conhecimento histórico dos colegas Auditores-Fiscais que ali desempenham suas atividades.

Foram obtidos, ainda, os dados referentes às autuações no trânsito, tanto em número quanto em valores de autuações (produção fiscal), de acordo com os Boletins Estatísticos – Sintéticos, do Sistema Gerenciador da Produção – DTM, abaixo sinteticamente apresentados.

Tabela 1 Autuações no trânsito de mercadorias, 2007 a 2013

ANO	MODELO	Nº AUTUAÇÕES	PRODUÇÃO FISCAL
2007	M 07	26.999	R\$ 74.417.052,31
	M 02	1.069	R\$ 3.709.593,42
2008	M 07	28.104	R\$ 73.137.240,87
	M 02	987	R\$ 13.014.679,05
2009	M 07	22.563	R\$ 70.412.963,41
	M 02	721	R\$ 9.815.796,09
2010	M 07	25.279	R\$ 90.201.092,95
	M 02	511	R\$ 4.067.265,46
2011	M 07	26.750	R\$ 101.738.673,15
	M 02	548	R\$ 2.913.180,72
2012	M 07	21.335	R\$ 93.862.365,73
	M 02	449	R\$ 6.420.274,09
2013	M 07	10.567	R\$ 61.436.593,99
	M 02	703	R\$ 35.708.349,98

Fonte: Boletins Estatísticos – Sintéticos, Sistema Gerenciador da Produção – DTM, Receita Estadual.

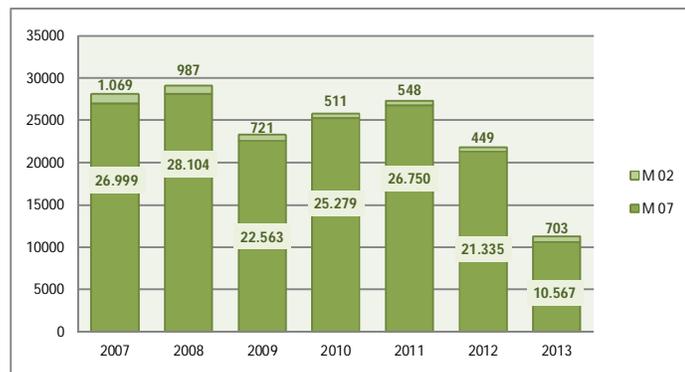


Gráfico 1 Número de autuações no trânsito de mercadorias ao longo dos anos de 2007 a 2013

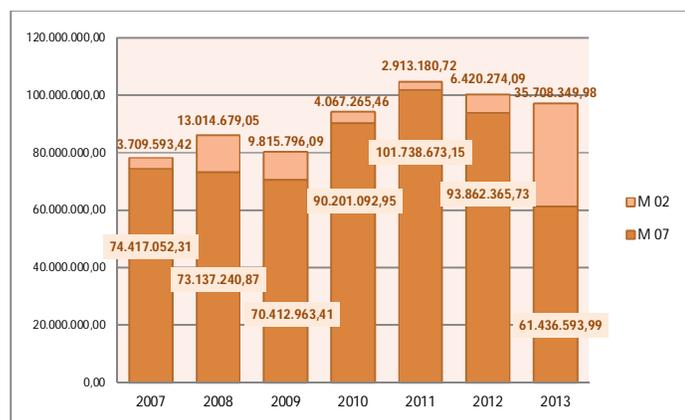


Gráfico 2 Produção fiscal no trânsito de mercadorias ao longo dos anos de 2007 a 2013

Da análise dos gráficos 1 e 2 acima apresentados, onde M 07 representa os Autos de Lançamento lavrados em decorrência da homologação das infrações pontuais no trânsito, e M

02 refere-se aos Autos de Lançamento – Auditoria com base em indícios obtidos no trânsito de mercadorias, verifica-se que as modificações implantadas, com o direcionamento das fiscalizações, culminou em redução significativa do número de autuações, representando uma queda de cerca de 56% em 2013, quando comparada à média dos anos anteriores. Todavia, ao ser analisada a produção fiscal, é cristalino que não houve uma redução em igual escala, confirmando a efetividade da atuação seletiva e inteligente.

Cumprir observar, ainda, que esta nova modalidade de fiscalização apresentou um grande incremento na produção fiscal de Autos de Lançamento – Auditoria, chegando a representar um aumento da ordem de 436,42% se comparado aos demais anos.

Também deve ser ressaltado que após a inauguração da *célula avançada do Posto Fiscal Virtual em Estreito*, empresas de outros Estados, sujeitas à Substituição Tributária, tiveram a oportunidade de se autorregularizarem, de forma a serem gerados incrementos na arrecadação espontânea em detrimento da atuação repressiva. Análises gerenciais apontam que o aumento efetivo na arrecadação espontânea superou, em uma ordem de três vezes, todas as autuações provenientes do trânsito, as quais representam valores ainda não disponíveis, por estarem sujeitos ao contencioso administrativo, judicial, ou até mesmo ao inadimplemento.

Em relação aos dados de impugnações administrativas, foram obtidos por extrações do Sistema Contencioso Fiscal, um sistema da Receita Estadual onde são cadastrados todos os processos, desde a sua entrada na SECONT/DPF, assim como todos os procedimentos que vierem a ser realizados, tais como triagens, instruções, remessas em diligências, até a sua finalização com o julgamento em primeira instância.

Tabela 2 Impugnações totais e específicas de trânsito, 2007 a 2013

<i>ANO</i>	<i>IMPUGNAÇÕES TOTAIS</i>		<i>IMPUGNAÇÕES TRÂNSITO</i>		
2007	2.667	R\$ 442.399.672,30	M 07	1.575	R\$ 23.191.640,06
			M 02	40	R\$ 588.212,39
2008	3.515	R\$ 747.640.059,33	M 07	1.874	R\$ 21.064.809,19
			M 02	102	R\$ 7.413.802,92
2009	3.120	R\$ 1.018.043.433,71	M 07	1.918	R\$ 21.282.325,71
			M 02	79	R\$ 782.416,82
2010	3.418	R\$ 994.697.927,57	M 07	2.176	R\$ 21.229.697,60
			M 02	94	R\$ 6.774.127,00
2011	4.265	R\$ 1.180.766.189,62	M 07	2.610	R\$ 35.619.145,33
			M 02	89	R\$ 4.395.748,88
2012	3.385	R\$ 1.131.611.253,90	M 07	1.973	R\$ 30.526.468,71
			M 02	57	R\$ 3.696.097,78
2013	2.695	R\$ 709.163.056,35	M 07	926	R\$ 17.333.936,35
			M 02	175	R\$ 19.712.547,25

Fonte: Sistema do Contencioso Fiscal, Receita Estadual.

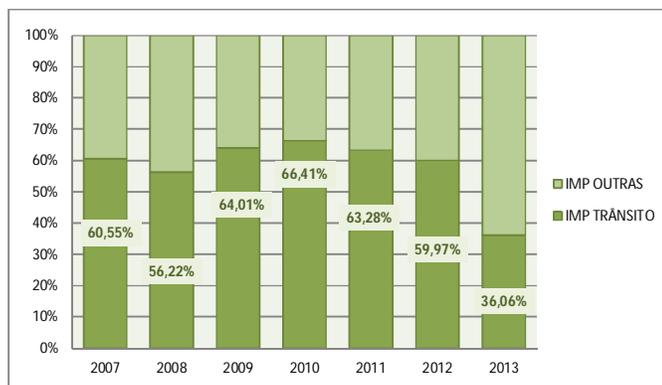


Gráfico 3 Representatividade de impugnações do trânsito em relação ao total de impugnações, por número de processos - 2007 a 2013

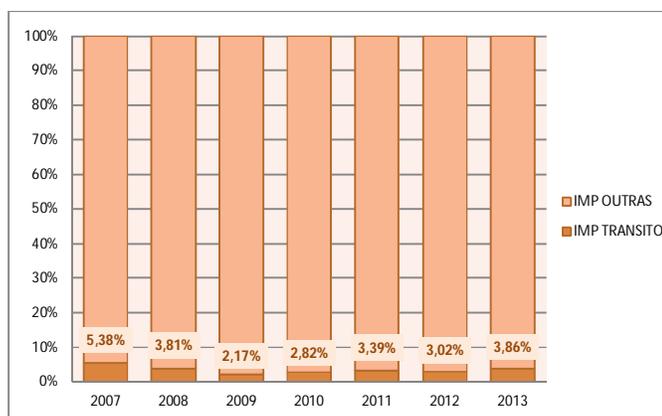


Gráfico 4 Representatividade de impugnações do trânsito em relação ao total de impugnações, por valores - 2007 a 2013

Os gráficos 3 e 4 demonstram a relevância dos processos de impugnação originados no trânsito quando comparados às impugnações das demais modalidades de autuações. De acordo com o gráfico 3, entre os anos de 2007 a 2012, o volume de processos de trânsito corresponderam a uma média de 61,74% do total de impugnações, enquanto que em termo de valores (gráfico 4), não ultrapassaram 3,5% do universo impugnado. Já em relação ao ano de 2013, verifica-se que assim como as modificações gerenciais influenciaram no número de autuações, também refletiram nos processos impugnados, com uma redução no número de processos de impugnações trânsito / total da ordem de 41,59%, uma vez que passaram a corresponder a 36,06% de todas as impugnações, enquanto que em termos de valores, ao contrário, observa-se um pequeno incremento (12,50%), passando a representar cerca de 3,86% de todos os processos.

Neste ponto, necessária uma importante avaliação. O incremento em valores, ainda que diante de uma redução considerável de processos, decorre do aumento no número de Autos de

Lançamento – Auditoria (modelo 02), que correspondem a uma análise mais complexa, compreendendo todo um universo de operações, a partir de indícios obtidos e, por consequência, resultando em autuações muito mais vultosas, em contraposição àquelas autuações pontuais realizadas no trânsito de mercadorias, que por sua vez acabam por apresentar valores pouco significativos, porém importantes diante do caráter repressivo que apresentam.

A representatividade das impugnações referentes ao trânsito de mercadorias sobre o total de processos impugnados é ainda mais facilmente observada quando realizada análise em série histórica, conforme os gráficos 5 e 6 a seguir apresentados. Todavia, diante da queda de autuações, e conseqüente redução de impugnações, a tendência é de que as variantes se afastem com o passar dos anos, passando a curva de impugnações totais a sofrer menor orientação quando comparada àquela específica do trânsito.

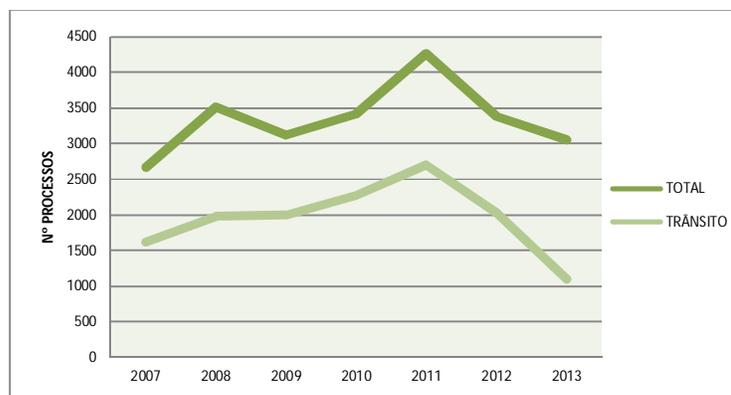


Gráfico 5 Impugnações no trânsito x Impugnações Totais - série histórica, em números de processos, ao longo dos anos de 2007 a 2013

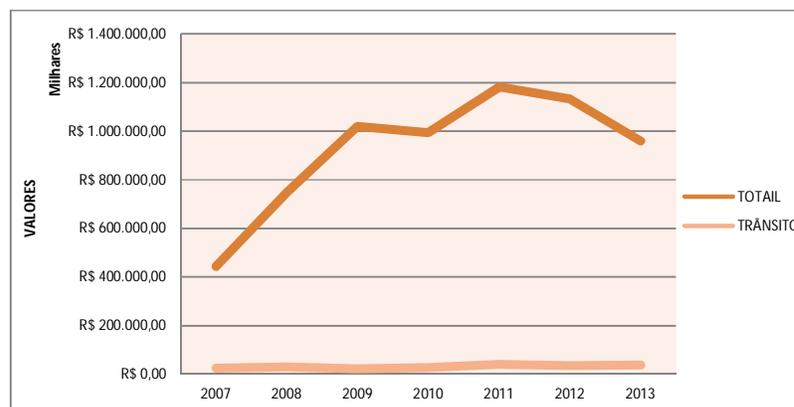


Gráfico 6 Impugnações no trânsito x Impugnações Totais - série histórica, em valores, ao longo dos anos de 2007 a 2013

Já em relação a valores, mesmo sendo verificado um aumento considerável das impugnações no trânsito decorrentes de procedimentos de auditoria, estas permanecem pouco representativas no universo de impugnações.

Em sequência, passa-se a uma análise dos estoques de impugnações relativas ao trânsito por tipo específico de modelo.

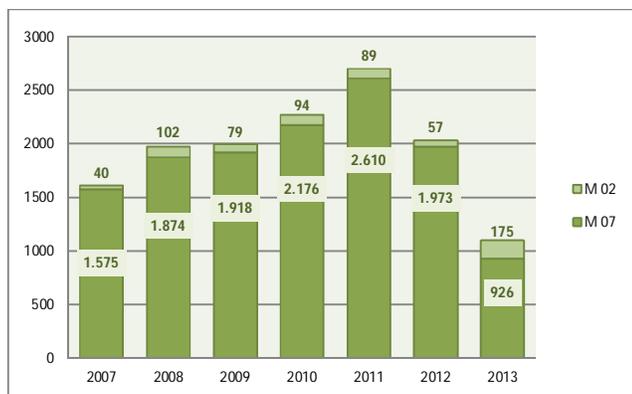


Gráfico 7 Número de processos impugnados originados em autuações no trânsito, 2007 a 2013

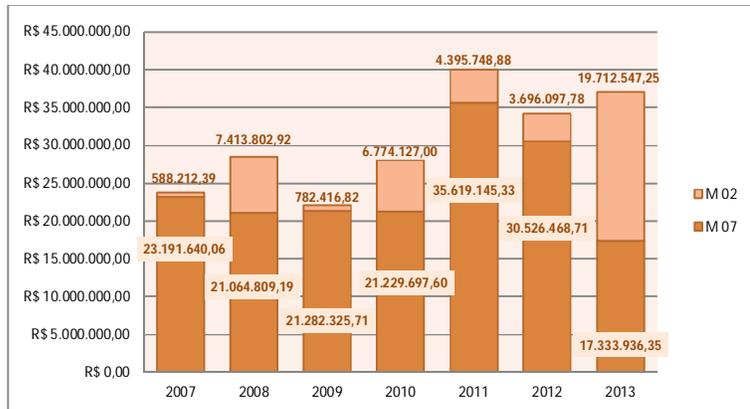


Gráfico 8 Valores de processos impugnados originados em autuações no trânsito, 2007 a 2013

Os gráficos 7 e 8 confirmam os reflexos decorrentes da criação do Posto Fiscal Virtual e demais modificações implementadas na fiscalização no trânsito de mercadorias. Através do gráfico 7, verifica-se que entre 2007 e 2012 deram entrada na SECONT/DPF, a cada ano, uma média de 2097 processos de impugnação específicos desta modalidade (trânsito), enquanto que no ano de 2013 este valor foi reduzido para 1101 processos, representando uma queda de 47,52%. Por outro lado, quando analisados em termos de valores (gráfico 8), a alteração foi inversa, ocorrendo uma elevação de 25,89%.

Outra importante constatação a ser realizada se refere à significativa participação dos lançamentos de auditoria no trânsito (modelo 02), que passaram de 13% de representação média para uma representação de 53,21% em 2013, em termos de valores, enquanto em volume de processos a alteração ocorreu de uma média de 3,64% nos anos anteriores para uma representação de 15,89% em 2013 (incrementos próximos a 309% e 337%).

Logo, de se destacar que no ano de 2013, pela primeira vez, as impugnações advindas da realização de auditorias com base em indícios do trânsito superaram aquelas oriundas das fiscalizações pontuais, quando analisadas em termos de valores (R\$ 19.712.547,25 – 53,21%, contra R\$ 17.333.936,35 – 46,79%, respectivamente).

Por fim, resta ainda estabelecer um comparativo entre as impugnações específicas do trânsito e o total de autuações na mesma modalidade.

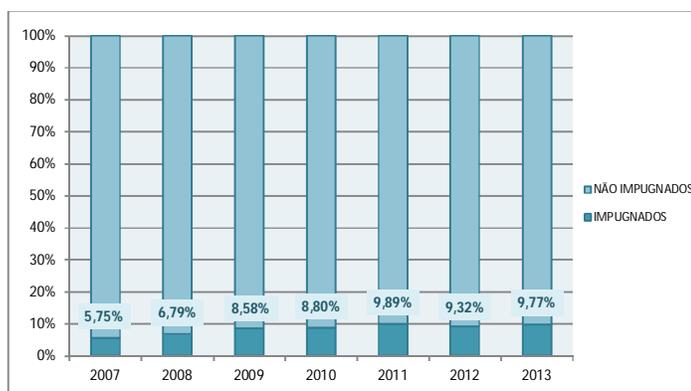


Gráfico 9 Representatividade de impugnações do trânsito em relação ao total de autuações no trânsito, por número de processos - 2007 a 2013

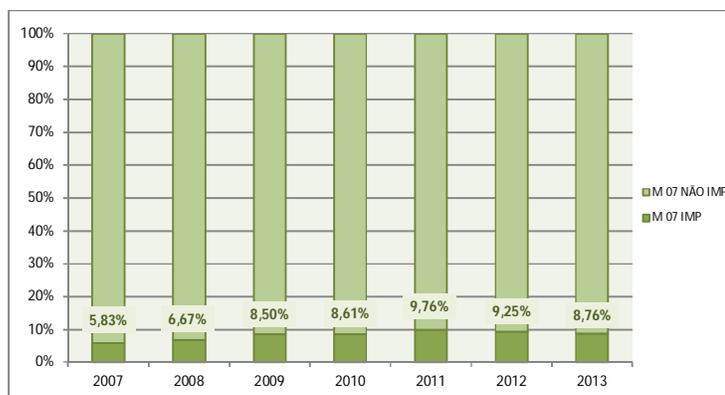


Gráfico 10 Representatividade de impugnações do trânsito (específica modelo 07) em relação ao total de autuações no trânsito, por número de processos - 2007 a 2013

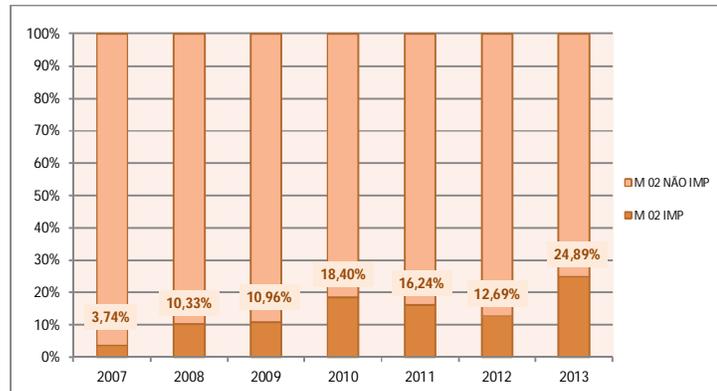


Gráfico 11 Representatividade de impugnações do trânsito (específica modelo 02) em relação ao total de autuações no trânsito, por número de processos - 2007 a 2013

De acordo com o gráfico 9, verifica-se que não houve uma alteração significativa na porcentagem de processos originados no trânsito que são impugnados, quando comparados ao total de autuações nesta categoria. Isto decorre da grande representatividade dos Autos de Lançamento modelo 07, que por sua vez também não demonstraram uma variação relevante, possivelmente porque as modificações introduzidas não ocasionaram alterações tão importantes em sua elaboração (estrutura), mas sim na seletividade das operações, e ainda, no volume de autuações, onde uma parte considerável passou a fomentar indícios, destinados a serem analisados com maior propriedade em situação futura.

Todavia, quando analisada a porcentagem de Autos de Lançamento modelo 02 impugnados, verifica-se um aumento importante se comparado aos anos anteriores, partindo de uma média de 12,06% para 24,89% em 2013. Tal efeito pode ser justificado pela maior complexidade dos lançamentos a partir das modificações gerenciais implantadas, sendo geradas autuações com valores mais expressivos, e que justamente pelo impacto que causam ao sujeito passivo, acabam por serem impugnados em uma porcentagem mais alta.

O presente trabalho buscava ainda uma outra análise, pretendendo-se verificar o impacto gerado sobre o número de insubsistências, as quais se referem aos autos de lançamento que são julgados improcedentes. Contudo, devido ao volume de processos originários de 2013 que foram julgados até o momento (não representativo), principalmente em decorrência do estoque de processos mais antigos que aguardam por julgamento, não foi possível estabelecer qualquer correlação com os anos anteriores, de forma a se verificar se as modificações do trânsito também refletiram na qualidade dos lançamentos (maior ou menor quantidade de

erros no lançamento). Assim, referida análise deverá ser realizada em momento mais oportuno.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise das modificações implementadas na fiscalização no trânsito de mercadorias, sem dúvida alguma, verificam-se reflexos na Seção do Contencioso Fiscal da Divisão de Processos Fiscais, quais sejam: a redução no volume de processos impugnados, decorrentes da redução no número de autuações (trânsito); modificação na composição das impugnações, com redução da representatividade do trânsito de uma forma geral (em números de processos); aumento da representatividade de autuações originárias de procedimentos de auditoria com subsídios obtidos na fiscalização no trânsito de mercadorias.

Importante observar que a redução no número de processos que entram atualmente na SECONT/DPF se deve principalmente à redução nas autuações pontuais no trânsito (Autos de Lançamento modelo 07), visto que tais processos representavam, até o ano de 2012, a maioria dos processos aguardando por julgamento. Assim, verifica-se uma correspondência direta entre a redução na entrada de novos processos oriundos do trânsito e a redução de estoques.

Entretanto, cabe ser mencionado que a redução nos estoques não ocorrerá em uma mesma proporção. Isto porque, como anteriormente exposto, houve uma modificação na composição dos processos, com aumento no número daqueles oriundos de procedimentos de auditoria e que, devido a sua maior complexidade, detalhamento e ao aumento do contingente de operações que passaram a ser abarcadas por um único lançamento, resulta em um julgamento administrativo com dispêndio maior de tempo, decorrente da necessidade de acurada análise/estudo por parte dos julgadores administrativos.

Logo, o panorama atual do estoque de processos administrativo-tributários aguardando por julgamento na SECONT/DPF é influenciado por uma redução acentuada na entrada de processos modelo 07. Em contrapartida, verifica-se um crescimento, ainda que em menor escala, dos processos modelo 02, de forma que a resultante final será de declínio dos estoques totais, porém, ocorrendo de uma forma mais moderada.

Novas análises, mais específicas aos procedimentos, e em especial ao julgamento, são requeridas para que se permita uma conclusão mais efetiva quanto a estimativas de redução de

estoques, principalmente em relação a níveis de estoque zero ou próximos deste, uma vez que, além do número e modalidade de autuações que deram origem aos processos, encontram-se fortemente influenciadas pelos recursos humanos disponíveis.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Maria A. D. Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público. In: **Construindo uma Nova Gestão Pública** – Coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN –Natal, RN: SEARH/RN, 2010.

ARRUDA NETO, Pedro T. Reforma do estado e evolução dos modelos de gestão pública no Brasil: a democracia deliberativa como fundamento de uma nova administração pública constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, n.253, p.133-158, jan./abr. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz B. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: **Democracia, Crise e Reforma**: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso, São Paulo: Paz e Terra, 2010: 171-212. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os_primeiros_passos_reformar_gerencial_estado_1995.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2014.

BRITO, Maria S. C. O processo administrativo tributário no sistema brasileiro e a sua eficácia. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 66, 1 jun. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4112>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

CARNEIRO, Ricardo e MENICUCCI, Telma M. G. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2011.

CECÍLIO, Augusto B. S. O papel social do fisco. **AFISVEC**, Porto Alegre, 30 set. 2009. Disponível em: <http://www.afisvec.org.br/artigo_det.php?id=244>. Acesso em: 08 fev. 2014.

COSTA, Frederico L. Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. **Revista de Administração Pública: RAP**, v.34, n.1, p. 267-270, jan./fev. 2000.

FISCALIZAÇÃO de trânsito no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

GOMES, Eduardo G. M. **Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. 187 p. (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo) - EAESP/FGV, São Paulo, 2009.

INTRASEFAZ. Canal de notícias. **Célula ST on-line do Posto Fiscal Virtual inicia atividades**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Publicado em: 04 mar. 2013.

INTRASEFAZ. Canal de notícias. **Novo trânsito de mercadorias**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Publicado em: 24 nov. 2011.

INTRASEFAZ. Canal de notícias. **Secretaria da Fazenda inaugura célula de auditoria no Posto Fiscal de Torres**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Publicado em: 14 set. 2012.

INTRASEFAZ. Canal de notícias. **Secretaria da Fazenda inaugura Posto Fiscal Virtual**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Publicado em: 03 mar. 2012.

INTRASEFAZ. Canal de notícias. **Secretaria promove reestruturação de procedimentos fiscais**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Publicado em: 08 jan. 2013.

MARTINS, Humberto F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. (Tese de Doutorado) - EBAP, 2003.

PEIXOTO, Frederico B. **Modelo de gestão pública aplicada em uma secretaria municipal**. 2006. 66p. Trabalho de Gestão Pública. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Trabalho%20Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica_Peixoto.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Departamento da Receita Pública Estadual. **Receita Estadual Relatório das atividades 2003-2006**. Porto Alegre, RS, dez. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Superintendência da Administração Tributária. **Manual de procedimentos no trânsito de mercadorias**. Porto Alegre, RS, jan. 1991.

SCHEIN, Fernando B. e CARDOSO, Thiago A. **Relatório sobre o trânsito de mercadorias interestadual: análise para operações massivas de verificação fiscal**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

SCHNEIDER, Paulo R. **A administração tributária do Rio Grande do Sul e o combate à sonegação fiscal**. 2010. (Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Tributário) – IMED, Passo Fundo, 2010.

SILVA, Daniel S. **Processo administrativo tributário: da possibilidade de questionamento judicial das decisões contrárias à Fazenda Pública**. 2011. (Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito) – PUC/MG, Belo Horizonte, 2011.

TERTO, Daniela C. e PEREIRA, Raphael L. A. A nova gestão pública e as atuais tendências da gestão educacional brasileira. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25. e CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011. **Anais eletrônicos**. São Paulo: ANPAE, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/posters/0041.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

VALADÃO, Marcos A. P. (Coord.). **Estudo sobre o contencioso administrativo fiscal da federação brasileira: problemas e soluções**. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2013.