

A photograph of a modern building facade with large glass windows and a prominent concrete sculpture of a curved, bowl-like shape. The image is overlaid with a green gradient.

Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil



Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil

Apoio



São Paulo,
Agosto de 2007



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Ministro de Estado da Justiça
Tarso Genro

Secretário de Reforma do Judiciário
Rogerio Favreto

Diretor do Departamento de Política Judiciária
Roger Lorenzoni

Chefe de Gabinete
Vinicius Wu

Consultores
Kazuo Watanabe, Maria Tereza Sadek

Coordenação Executiva
Leslie Shériida Ferraz

Pesquisadores
Marco Antonio Garcia Lopes Lorencini, Fernando Cotelto,
Sérgio Goldbaum

Colaboração
Escola Superior da Magistratura
da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul - AJURIS

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Secretaria de Reforma do Judiciário

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco T, 3º Andar, Sala 324

Cep 70.064-900, Brasília - DF, Brasil.

Fone: 55 61 3429 9118

Correio eletrônico: reformadojudiciario@mj.gov.br

Internet: www.mj.gov.br/reforma

Distribuição gratuita

Primeira edição - Tiragem: 1.000 exemplares

Projeto Gráfico: Renato Berlim Fonseca

Revisão: José Geraldo Campos Trindade

Impresso pela Ideal Gráfica e Editora Ltda.

A transcrição e a tradução desta publicação são permitidas, desde que citadas a autoria e a fonte.

Sumário

Prefácio	7
Execução fiscal: o limite da realidade	9
Apresentação	11
Considerações sobre as Execuções Fiscais no Brasil	13
Índice de Tabelas	15
Índice de Quadros	17
1. Introdução	19
2. O processo de execução fiscal: principais fases e tempo médio	21
3. Participação da Execução Fiscal no Poder Judiciário: estoque de processos de execução fiscal e sua evolução	25
3.1 Quantidade de processos de execução fiscal em tramitação	25
3.2 Saldo líquido de ações de execução fiscal	28
3.3 Conclusões	31
4. Valor do estoque da Dívida Ativa	33
4.1 Quadro síntese do estoque da Dívida Ativa da União, dos Estados e do INSS.	33
4.2 Estoque da Dívida Ativa da União (DAU)	35
4.3 Estoque da Dívida Ativa Estadual (DAE)	37
4.4 Estoque da Dívida Ativa do INSS (DA-INSS)	40
4.5 Conclusões	41
5. Arrecadação da Dívida Ativa	43
5.1 Quadro síntese da arrecadação da Dívida Ativa da União, dos Estados e do INSS	43
5.2 Arrecadação da DAU	43
5.3 Arrecadação da DAE	45
5.4 Arrecadação da DA-INSS	47
5.5 Conclusões	49
6. Custos associados aos processos de execução fiscal e medidas de eficiência	51
6.1 Quadro Síntese dos custos associados aos processos de execução fiscal	52
6.2 União	53
6.3 Estados selecionados (SP, RJ e RS)	54
6.3.1 Rio de Janeiro	54
6.3.2 Rio Grande do Sul	54
6.3.3 São Paulo	55
6.4 Conclusões	57

7. Processos de Execução Fiscal Sugestões gerenciais e legislativas	59
8. Sugestões Gerais	63
8.1 Desjudicialização da execução fiscal.	63
8.2 Concessão de maiores poderes aos procuradores.	65
8.2.1 Autonomia dos procuradores no estabelecimento de prioridades na cobrança.	65
8.2.2 Autonomia dos procuradores para negociar e celebrar acordos com os devedores.	66
8.2.3 Treinamento dos procuradores.	66
8.2.4 Baixa das ações inviáveis e prescritas, assim como levantamento do real valor passível de cobrança.	66
8.3 Manutenção da obrigatoriedade de cobrar todo e qualquer crédito.	67
8.4 Criação de um órgão específico do Poder Executivo encarregado da cobrança.	68
8.5 Criação de juizados especiais e adoção de Métodos Alternativos de Resolução de Controvérsias.	68
8.6 Maior utilização de meios que induzam os devedores a cumprir suas obrigações fiscais.	69
8.7 Uniformização dos dados a respeito dos custos da cobrança da dívida ativa.	70
8.8 Melhoria no cadastro e no fluxo de informações.	71
8.9 Informatização e processo digital.	72
9. Sugestões Específicas	73
9.1 Desnecessidade de penhora para a discussão do crédito.	73
9.2 Penhora administrativa.	73
9.3 Oficiais de Justiça ad hoc	74
9.4 Obrigatoriedade de indicação de bens passíveis de penhora na petição inicial.	74
9.5 Simplificação na forma de quitar os débitos ajuizados.	75
9.6 Manutenção da atual lei e modificações pontuais.	75
Apêndice	77

Prefácio

A existência de um Estado democrático e republicano comprometido com a efetivação dos direitos e garantias sociais abrigados em nossa carta fundamental depende, em grande medida, da eficiência de sua arrecadação e execução orçamentária.

Para que o Estado brasileiro tenha capacidade de fomentar a atividade econômica, ampliar suas políticas de inclusão social e distribuição de renda e, ainda, aprimorar os serviços públicos prestados à sociedade, será preciso aperfeiçoar o funcionamento da máquina pública com o objetivo de otimizar a arrecadação e a aplicação dos tributos pagos pelo conjunto da sociedade brasileira.

Nesse sentido, o presente estudo, elaborado em parceria com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e o Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, contém informações extremamente importantes para orientar o debate sobre o aperfeiçoamento dos métodos utilizados para a cobrança da dívida ativa, trazendo a público os principais problemas do modelo atual e apontando suas conseqüências para toda a administração pública, com especial destaque para o impacto negativo na demanda do Poder Judiciário.

O “Diagnóstico das Execuções Fiscais” expõe os sérios problemas enfrentados pelo modelo de execução atualmente em vigor no Brasil e abre caminho para a discussão sobre a viabilidade da adoção de novos modelos que conduzam à necessária eficiência da arrecadação tributária.

Tarso Genro
Ministro de Estado da Justiça

Execução fiscal: o limite da realidade

O estudo do Direito no Brasil possui uma forte tradição de ignorar os fatos. O nosso objeto de compreensão e análise limita-se ao estudo das normas jurídicas, entendidas pelos operadores jurídicos (advogados, juízes e acadêmicos) como suficientes à compreensão do Direito.

Contrariando este paradigma, agora vem a público estudo produzido pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – CEBEPEJ, patrocinado pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, que busca sistematizar informação dispersa em vários bancos de dados dos Poderes Executivo e Judiciário, dando uma compreensão inicial da realidade em que se insere o processo de cobrança do crédito tributário.

E os dados são aterradores. O número de execuções fiscais equivale a mais de 50% dos processos judiciais em curso no âmbito do Poder Judiciário. No caso da Justiça Federal, esta proporção é de 36,8%, e retrata crescimento vegetativo equivalente ao da Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Consoante o relatório “Justiça em Números”, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2005, a taxa média de encerramento de controvérsias em relação às novas execuções fiscais ajuizadas é inferior a 50% e aponta um crescimento de 15% do estoque de ações em tramitação na 1ª instância da Justiça Federal. O valor final aponta para uma taxa de congestionamento médio de 80% nos julgamentos em 1ª instância.

O estudo em questão tem o grande mérito de sistematizar e incorporar, aos debates jurídicos em curso, a real situação do processo de cobrança dos créditos tributários no Brasil. A absurda morosidade identificada no processo administrativo e judicial e o crescente acúmulo de conflitos e passivos na esfera tributária acarretaram, em todos os participantes da pesquisa e, certamente, nos seus futuros leitores, a compreensão de que algo tem que ser feito para alterar esta realidade.

Podemos alcançar diferentes conclusões quanto à melhor maneira de enfrentar os dilemas identificados pela pesquisa, cuja síntese é a incapacidade da administração tributária de alcançar o devedor de créditos tributários constituídos. Porém, um primeiro passo foi dado com o trabalho aqui publicado: retirar a discussão do tema do isolamento doutrinário, mediante o destaque da realidade concreta na qual as nossas conclusões deverão incidir.

Luís Inácio Lucena Adams
Procurador-Geral da Fazenda Nacional

Apresentação

A Constituição Brasileira estabelece princípios fundamentais destacando-se, dentre eles, a implementação de políticas públicas voltadas a assegurar os direitos e garantias sociais, a partir da promoção da redução da desigualdade social e do pleno acesso aos serviços básicos.

A efetivação dessas garantias depende do funcionamento e da eficiência dos instrumentos de arrecadação fiscal disponibilizados ao Estado.

Dentre esses diversos instrumentos, merece destaque o procedimento para a cobrança da dívida ativa, cujo estoque atualmente ultrapassa a marca dos 400 (quatrocentos) milhões de reais, apenas no âmbito federal.

Motivado pela relevância deste tema, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, em parceria com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e, com o apoio do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – CE-BEPEJ, desenvolveu o presente estudo com o objetivo de traçar um quadro sobre a cobrança do crédito tributário adotado pelo ordenamento pátrio, bem como a estruturação dos órgãos visitados, que concluem pela inoperância do atual sistema.

O “Estudo de Execução Fiscal no Brasil” integra-se aos demais diagnósticos desenvolvidos pela Secretaria de Reforma do Judiciário com o objetivo de subsidiar a discussão e a construção de propostas para a modernização da Justiça brasileira.

Nesse sentido, o presente estudo traz uma compilação de dados fundamentais para a aferição do procedimento de execução fiscal no Brasil e identifica suas dificuldades frente ao atual sistema de cobrança, fomentando, ainda, a construção de propostas para o seu aperfeiçoamento, trazendo a público idéias atualmente debatidas no seio jurídico.

Assim, acreditamos que esse estudo é mais uma contribuição para o desenvolvimento de políticas fundamentais para a modernização e fortalecimento do Estado brasileiro.

Rogério Favreto
Secretário de Reforma do Judiciário
Ministério da Justiça

Considerações sobre as Execuções Fiscais no Brasil

O presente estudo é dividido em duas seções. A primeira delas apresenta dados estatísticos sobre as Execuções Fiscais no Brasil; a segunda traz sugestões para seu aprimoramento.

É preciso dizer que os órgãos pesquisados ainda precisam se organizar em termos de dados estatísticos, o que viabilizaria um estudo mais aprofundado das instituições, não apenas individualizado, mas também em comparação com outros órgãos.

No tocante à primeira parte da pesquisa, o dado mais impressionante é o grande volume de ações executivas fiscais no acervo dos Tribunais pesquisados. Nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, as execuções fiscais correspondem a cerca de 50% (cinquenta por cento) da movimentação processual de cada Estado, o que, na Justiça paulista, representa 8 milhões de processos.

Além de impressionarem, esses números demonstram a ineficiência do sistema de execução fiscal do Brasil, notadamente se comparados com o valor total do crédito tributário (o “estoque da dívida ativa”) e o valor efetivamente recuperado.

Na segunda parte do trabalho, são apresentados os resultados obtidos em debates realizados pelo CEBEPEJ, com a presença das instituições envolvidas no estudo, a saber, PGFN (Procuradoria Geral da Fazenda Nacional), PGE-RS (Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul), PGE-SP (Procuradoria Geral do Estado de São Paulo), TJ-RS (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul), TJ-RJ (Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro) e TJ-SP (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo).

É importante destacar que as sugestões recebidas, e que são mencionadas neste relatório, são opiniões e posicionamentos das entidades que as apresentaram, e não do CEBEPEJ ou de seus pesquisadores.

As principais propostas estão compiladas nesta pesquisa, embora algumas delas sejam contraditórias entre si, para viabilizar a reflexão sobre as execuções fiscais e sobre seu aperfeiçoamento.

A busca de uma forma mais eficiente de cobrança da dívida ativa exige a revisão do sistema atualmente utilizado na esfera administrativa e judicial, assim como soluções gerenciais e legislativas. O presente estudo tentou lançar algumas luzes nessa direção.

Kazuo Watanabe,

Presidente do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais - CEBEPEJ

Índice de Tabelas

Tabela 3.1: Síntese da Participação das Execuções Fiscais nas Ações em Tramitação no Poder Judiciário, 1ª. Instância, Estados Seleccionados (últimos cinco anos), INSS e União (dado mais recente).	26
Tabela 3.2: Processos de execução fiscal (EF) em tramitação na Justiça Federal (JF) e participação no total dos processos em tramitação, Unidades da Federação, 2006, 1º. Trimestre.	27
Tabela 3.3: Saldo entre feitos de execução fiscal distribuídos e finalizados, Estados seleccionados, últimos cinco anos.	29
Tabela 3.4: INSS, saldo entre execuções fiscais ajuizadas e liquidadas, por Unidade da Federação, 1999 a 2003.	29
Tabela 4.1: Comparação entre as Dívidas Ativas dos Estados, da União e do INSS, em milhões de reais correntes, 2004.	34
Tabela 4.2: Evolução do estoque total da Dívida Ativa da União, proporção da Dívida Ativa ajuizada e a relação entre estoque da Dívida Ativa e da Dívida Pública Federal.	35
Tabela 4.3: Estoque da Dívida Ativa da União (DAU), em milhões de reais correntes por unidade da federação, 2004 e 2005.	36
Tabela 4.4: Estoque da Dívida Ativa Estadual, em milhões de reais correntes, por Unidade da Federação, 2002-2004.	37
Tabela 4.5: Comparação entre os dados de Dívida Ativa provenientes da STN e da PGE-SP	38
Tabela 4.6: Estoque da Dívida Ativa do INSS (DA-INSS), em milhões de reais correntes, por Unidade da Federação, 2002-2004.	40
Tabela 5.1: Comparação entre a arrecadação da Dívida Ativa dos Estados, da União e do INSS, em milhões de reais correntes, 2004.	43
Tabela 5.2: Evolução da arrecadação anual da Dívida Ativa da União, em milhares de reais correntes	44
Tabela 5.3: Receita da Dívida Ativa dos Estados, em milhares de reais correntes, por Unidade da Federação.	45

Tabela 5.4: Comparação entre os dados de arrecadação da Dívida Ativa do Estado de São Paulo provenientes da STN e da PGE-SP.	46
Tabela 5.5: Pagamentos de débitos e de parcelamentos de débitos da Dívida Ativa do INSS, por Unidade da Federação, em milhões de reais correntes, 2001-2004	48
Tabela 6.1: Comparação entre a arrecadação da Dívida Ativa dos Estados, da União e do INSS, em milhões de reais correntes, 2004.	52
Tabela 6.2: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional: Relação entre valor arrecadado e despesa total, 1995 a 2005	53
Tabela 6.3: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro: Relação entre valor arrecadado e despesas totais em milhares de reais correntes, 2001 a 2005	54
Tabela 6.4: Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul: Relação entre valor arrecadado e despesas totais em milhares de reais, 2001 a 2005	55
Tabela 6.5: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: Relação entre valor arrecadado e valor gasto em milhares de reais, 2001 a 2005	55
Tabela 6.6: Despesas totais da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, R\$ correntes, 2001 a 2005.	56
Tabela 6.7: PGE-SP x STN, relação entre valor arrecadado e valor gasto em milhares de reais, 2001 a 2005	57
Tabela 6.8: Participação das Execuções Fiscais nas Ações em Tramitação no Poder Judiciário, Estados Selecionados, INSS e União. Dado mais recente.	76

Índice de Quadros

Quadro 2.1: Histograma do tempo médio de trâmite de ações de execuções fiscais nas varas estaduais, Rio Grande do Sul, últimos 10 anos.	22
Quadro 2.2: Fluxograma do processo de execução fiscal conforme Lei no. 6.830/80	23
Quadro 3.1: Relação entre número total de processos de execução fiscal em tramitação na Justiça Federal em 2006 (1º. Trim), por Estado, e população estadual em 2004.	29
Quadro 4.1: Comparação entre as Dívidas Ativas dos Estados, da União, do INSS e dos municípios, participação %, 2004.	34
Quadro 4.2: Comparação entre as Dívidas Ativas dos Estados, da União e do INSS, em milhões de reais correntes, 2004.	35
Quadro 4.3: Relação entre Produto Interno Bruto de 2002 e Dívida Ativa Estadual de 2004, por Unidade da Federação. 2004.	39
Quadro 4.4: Relação entre Produto Interno Bruto de 2002 e Dívida Ativa do INSS, por Unidade da Federação, 2004.	41
Quadro 5.1: Relação entre arrecadação anual da Dívida Ativa da União e seu estoque (%)	44
Quadro 5.2: Relação entre arrecadação da Dívida Ativa Estadual e estoque da Dívida Ativa Estadual, por Unidade da Federação, 2004.	47
Quadro 5.3: Relação entre arrecadação da Dívida Ativa do INSS e estoque da Dívida Ativa do INSS, por Unidade da Federação, 2004.	49

1. Introdução

O objetivo do presente relatório é estimar os indicadores de eficiência na cobrança de valores devidos pelos contribuintes ao fisco através de ações de execução fiscal, pelas regras processuais ditadas pela Lei Federal n. 6.830, de 22 de setembro de 1980. Os entes tributantes considerados foram a União, os Estados (com ênfase nos selecionados – São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) e o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Trata-se de estudo exploratório, a partir de levantamento de dados públicos ou fornecidos, que muitas vezes são incompletos ou necessitam de revisão. Em alguns casos, a natureza preliminar dos dados obtidos prejudicou a análise. Em todos os casos, a fonte dos dados foi indicada em detalhe.

Além desta introdução, o capítulo apresenta outras cinco seções. Na seção 2, são apresentados dados sobre o tempo médio de duração dos processos de execução fiscal. Na seção 3, analisa-se a representatividade dos processos de execução fiscal no volume total de processos em tramitação no Poder Judiciário, bem como sua evolução. Nas seções 4 e 5, são estudados, respectivamente, o valor do estoque e a arrecadação da dívida ativa, sempre identificando União, Estados selecionados e INSS. A seção 6, finalmente, apresenta os dados disponíveis a respeito dos custos associados a esses processos nas esferas de governo e na autarquia.

2. O processo de execução fiscal: principais fases e tempo médio

Estimar o tempo médio de um processo de execução fiscal não é uma tarefa simples. Em entrevistas e questionários, procuradores da União, dos Estados selecionados e do INSS afirmam que o tempo das fases de cada processo varia muito, não permitindo a formulação de médias significantes.

Apenas no Rio Grande do Sul foi possível avaliar o tempo médio de tramitação das ações executivas pelas informações fornecidas pela Corregedoria-Geral da Justiça daquele Estado.

A planilha preparada pela Corregedoria-Geral do TJ-RS¹ informa que o tempo médio gasto nas 272 varas estaduais, ponderado pelo número de processos em cada uma das varas, é de 1.176 dias, ou aproximadamente três anos e três meses. Para chegar a esse número, o sistema considerou uma amostra de 18.435 ações ao longo dos últimos dez anos, em todas as varas estaduais. O tempo médio máximo alcançou 2.672 dias (ou sete anos e quatro meses) para 81 ações², enquanto o tempo médio mínimo atingiu 25 dias, para apenas uma ação³. A mediana do tempo médio de tramitação das ações nas varas foi de 1.239 dias e o desvio padrão, de 440 dias (aproximadamente um ano e meio). O histograma do Quadro 2.1 sintetiza as informações.

O sistema do TJ-RS também indicou que, nos últimos cinco anos, foram opostos 9.340 embargos à execução em 254 Varas, e que a média ponderada para seu julgamento foi de 399 dias. O tempo médio máximo foi de 1.075 dias, para três ações⁴, enquanto o mínimo foi de 65 dias para uma única ação⁵.

1 Dados fornecidos pela Corregedoria-Geral do TJ-RS (Ofício nº 317/06, Processo 21169-0300/06-7).

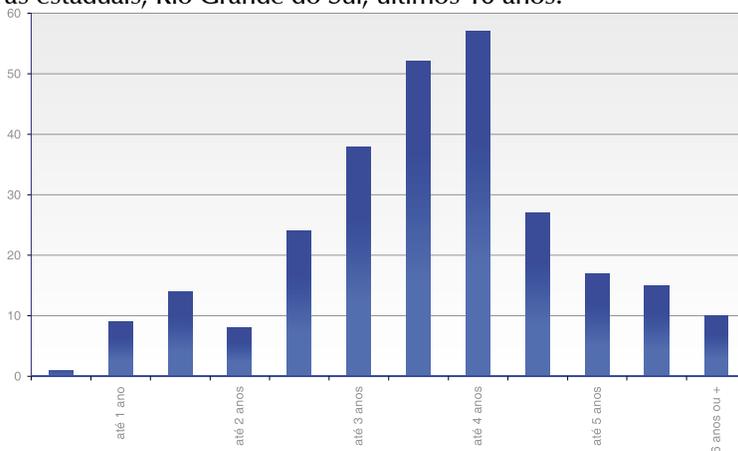
2 Registrado na 2ª Vara Cível da Comarca de Santa Cruz do Sul

3 Registrado na 3ª Vara Cível da Comarca de Santo Ângelo

4 Registrado na 2ª. Vara da Comarca de Rosário do Sul

5 Registrado na 3ª. Vara Cível da Comarca de Guaíba

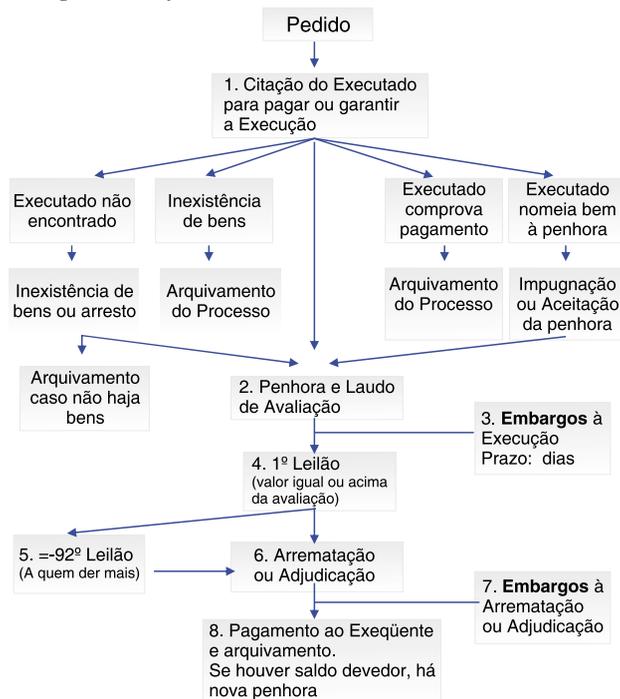
Quadro 2.1: Histograma do tempo médio de trâmite de ações de execuções fiscais nas varas estaduais, Rio Grande do Sul, últimos 10 anos.



Fonte: Elaborado pelo CEBEPEJ a partir de dados da Corregedoria Geral do TJ-RS.

Adicionalmente, foram submetidos, por meio de correio eletrônico, questionários aos procuradores da PGFN, solicitando que estimassem, em bases subjetivas, o tempo médio de duração das execuções fiscais sob seus cuidados e que indicassem, no fluxograma do Quadro 2.1, as três fases mais demoradas dos processos de execuções fiscais sob suas responsabilidades.

Quadro 2.2: Fluxograma do processo de execução fiscal conforme Lei no. 6.830/80⁶



Fonte: CEBEPEJ.

O número de respostas obtidas (apenas uma dezena) não permite inferências estatísticas. Entre as respostas obtidas, destaque-se apenas que:

- a. Quanto ao prazo total de duração, alguns procuradores responderam não poder auferi-lo, outros estimaram que a execução fiscal se encerra entre três e cinco anos após sua propositura.
- b. Quanto às fases, as consideradas mais demoradas foram a citação, a penhora e os embargos, todas elas variando entre um e cinco anos.

3. Participação da Execução Fiscal no Poder Judiciário: estoque de processos de execução fiscal e sua evolução

A participação da execução fiscal no Poder Judiciário refere-se à representatividade de ações dessa natureza em relação ao número total de processos em tramitação. Dados sobre esta participação estão dispostos e analisados na Seção 3.1. Para se ter uma idéia da ordem de grandeza do número de ações de execução fiscal nas Unidades da Federação, os dados estaduais foram comparados com as respectivas populações.

Além desta participação, foram levantados dados a respeito do fluxo de ajuizamento e de liquidação de ações de execução fiscal, o que permite observar tendências de aumento ou redução desta participação. Esta análise é desenvolvida na Seção 3.2.

3.1 Quantidade de processos de execução fiscal em tramitação

Os dados da Tabela 3.1 comparam a participação das ações de execução fiscal (estaduais e municipais, sempre em primeira instância) no total de ações em tramitação nos Judiciários dos estados selecionados, INSS e União, respectivamente. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, essa participação está em torno de 50%. No Rio Grande do Sul, essa proporção é de aproximadamente 25%. Com relação à União, 36,8% (incluindo tanto os processos da Fazenda Nacional, quanto os do INSS e outros).⁶ Assim, os dados da Tabela 3.1 não permitem afirmar que há um padrão regular da participação das ações executivas fiscais no acervo em tramitação nos Estados e União.

⁶ Informações mais detalhadas sobre os dados disponíveis nos Tribunais de Justiça estaduais estão no Apêndice.

Tabela 3.1: Síntese da Participação das Execuções Fiscais nas Ações em Tramitação no Poder Judiciário, 1ª. Instância, Estados Seleccionados (últimos cinco anos), INSS e União (dado mais recente).

Fonte	Ano	Total de ações em tramitação	Execuções fiscais em tramitação(1)	Proporção
TJ-SP(2)	2001	10.290.825	5.619.950	54,6%
	2002	10.442.324	5.355.542	51,3%
	2003	11.747.103	5.967.490	50,8%
	2004	13.403.469	6.667.014	49,7%
	2005	14.807.087	7.557.319	51,0%
TJ-RJ(3)	2001	3.176.100	1.416.760	44,6%
	2002	3.696.690	1.764.214	47,7%
	2003	4.270.270	2.103.553	49,3%
	2004	4.886.023	2.472.940	50,6%
	2005	5.304.183	2.971.291	56,0%
TJ-RS(4)	2001	1.240.614	307.026	24,7%
	2002	1.633.879	413.125	25,3%
	2003	2.088.352	523.086	25,0%
	2004	2.297.188	558.872	24,3%
	2005	2.545.112	633.572	24,9%
Justiça Federal – INSS	2006 (1º trim.)	6.704.357	276.529	4,1%
Justiça Federal – União	2006 (1º trim.)	6.704.357	1.532.071	22,9%
Justiça Federal – Total	2006 (1º trim.)	6.704.357	2.468.596	36,8%

Elaboração: CEBEPEJ.

(1) Total inclui ações municipais, estaduais e, residualmente, federais e exclui 2ª instância.

(2) Fonte: TJ-SP (<http://portal.tj.sp.gov.br/>, acesso em 23 ago. 2006).

(3) Fonte: TJ-RJ – DEIGE (Departamento de Informações Gerenciais).

(4) Fonte: Corregedoria-Geral do TJ/RS (Ofício nº 317/06, Processo 21169-0300/06-7).

Ainda com relação à União, a Tabela 3.2 oferece detalhes sobre a participação dos processos de execução fiscal da União no total dos processos em tramitação na Justiça Federal, desagregada por Unidade da Federação (UF) e principais autarquias. As ações de execução fiscal movidas pela União nos Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul representam aproximadamente 45% do total das ações em tramitação na Justiça Federal nesses Estados. No caso de São Paulo, a relação é de 34%. Alagoas (0,4%) e Pará (85%) estão nos extremos, e sugerem alguma precaução com relação aos dados disponíveis. Excluí-los do quadro, entretanto, não alteraria significativamente a média nacional, que é de 36,8%.

Tabela 3.2: Processos de execução fiscal (EF) em tramitação na Justiça Federal (JF) e participação no total dos processos em tramitação, Unidades da Federação, 2006, 1º. Trimestre.

Região	UF	Processos de EF em tramitação na JF					Total de processos em tramitação na JF		% do Total	(A) / (B)
		Fazenda Nacional	INSS	Outras	Total (A)	% do Total	(B)			
1ª	DF	40.333	2.314	11.649	54.296	2,20%	161.458	2,4%	33,6%	
	AC	3.895	697	869	5.461	0,22%	17.482	0,3%	31,2%	
	AP	6.620	369	1.335	8.324	0,34%	15.041	0,2%	55,3%	
	AM	23.683	3.571	6.563	33.817	1,37%	69.380	1,0%	48,7%	
	BA	51.734	8.271	19.233	79.238	3,21%	223.061	3,3%	35,5%	
	GO	29.097	5.240	21.657	55.994	2,27%	113.816	1,7%	49,2%	
	MA	22.088	3.546	6.705	32.339	1,31%	97.158	1,4%	33,3%	
	MT	12.238	1.749	7.242	21.229	0,86%	61.295	0,9%	34,6%	
	MG	99.469	19.675	40.289	159.433	6,46%	517.558	7,7%	30,8%	
	PA	34.960	4.743	11.074	50.777	2,06%	59.185	0,9%	85,8%	
	PI	12.812	1.555	4.759	19.126	0,77%	64.446	1,0%	29,7%	
	RO	6.396	1.175	3.387	10.958	0,44%	35.933	0,5%	30,5%	
	RR	4.320	467	833	5.620	0,23%	15.701	0,2%	35,8%	
TO(*)	1.721	369	1.465	3.555	0,14%	14.612	0,2%	24,3%		
	TOTAL	349.366	53.741	137.060	540.167	21,88%	1.451.655	21,7%	37,2%	
2ª	RJ	256.647	41.290	66.186	364.123	14,75%	817.838	12,2%	44,5%	
	ES	5.319	8.581	48.636	62.536	2,53%	123.071	1,8%	50,8%	
	TOTAL	261.966	49.871	114.822	426.659	17,28%	940.909	14,0%	45,3%	
3ª	SP	624.569	91.468	199.970	916.007	37,11%	2.679.513	40,0%	34,2%	
	MS	7.501	1.404	13.796	22.701	0,92%	70.439	1,1%	32,2%	
	TOTAL	632.070	92.872	213.766	938.708	38,03%	2.749.952	41,0%	34,1%	
4ª	RS	83.852	31.869	51.495	167.216	6,77%	372.264	5,6%	44,9%	
	PR	62.738	14.464	29.769	106.971	4,33%	246.962	3,7%	43,3%	
	SC	25.528	10.713	21.812	58.053	2,35%	164.140	2,4%	35,4%	
	TOTAL	172.118	57.046	103.076	332.240	13,46%	783.366	11,7%	42,4%	
5ª	PE	44.451	7.218	22.833	74.502	3,02%	166.993	2,5%	44,6%	
	AL	-	-	286	286	0,01%	71.684	1,1%	0,4%	
	CE	45.014	5.507	21.913	72.434	2,93%	291.534	4,3%	24,8%	
	PB	7.463	6.189	20.758	34.410	1,39%	105.127	1,6%	32,7%	
	RN	16.666	1.372	5.586	23.624	0,96%	78.328	1,2%	30,2%	
	SE	2.957	2.713	19.896	25.566	1,04%	64.809	1,0%	39,4%	
	Total	116.551	22.999	91.272	230.822	9,35%	778.475	11,6%	29,7%	
Total Geral		1.532.071	276.529	659.996	2.468.596	100,00%	6.704.357	100,0%	36,8%	

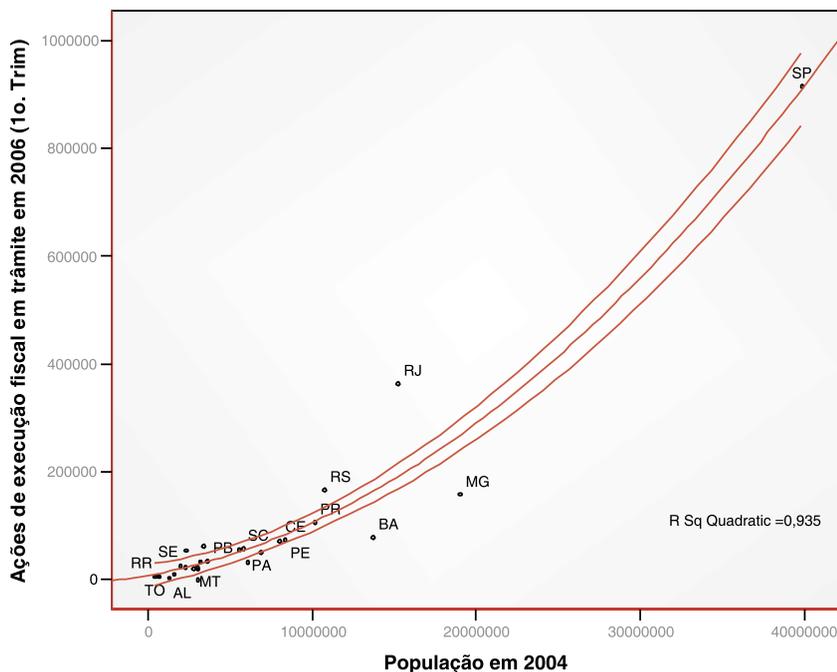
Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: Conselho da Justiça Federal. Acesso em 23 ago. 2006

(*) O total de ações em tramitação na Justiça Federal referente ao Estado de Tocantins é de 2005.

Para se ter uma idéia da proporção relativa do número de ações de execução fiscal nas Unidades da Federação (UF), o Quadro 3.1 relaciona o número de ações de execução fiscal movidas pela União em cada UF com as respectivas populações estaduais em 2004⁷. Para traçar a norma, pressupôs-se que o número de ações cresce mais do que proporcionalmente à população e incluiu-se intervalo de confiança a 95%.

7 Dado mais recente, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomado aqui como proxy para a população estadual em 2006. Veja www.ibge.gov.br.

Quadro 3.1: Relação entre número total de processos de execução fiscal em tramitação na Justiça Federal em 2006 (1º. Trim), por Estado, e população estadual em 2004.



Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: elaboração própria. Intervalo de confiança a 95%

O resultado sugere, por exemplo, que o número de ações de execução fiscal da União é proporcionalmente maior no Rio de Janeiro: Estados cuja população é equivalente à população fluminense apresentam, proporcionalmente, um número de ações em tramitação na Justiça Federal menor do que o efetivamente observado nesse estado. O mesmo ocorre com o Rio Grande do Sul. Alternativamente, o número de processos de execução fiscal da União é proporcionalmente menor na Bahia e em Minas Gerais, já descontadas as diferenças populacionais.

3.2 Saldo líquido de ações de execução fiscal

O saldo líquido de ações de execução fiscal corresponde ao número de ações ajuizadas menos o número de ações julgadas ao longo do ano, em 1ª instância. Esse saldo permite observar tendências de acúmulo de processos de execução fiscal no Judiciário. Os dados da Tabela 3.3 reúnem informações do fluxo de ações de execução fiscal ajuizadas e liquidadas nos estados selecionados, onde se observa crescimento médio anual de ações de execução fiscal de aproximadamente 20%.

Tabela 3.3: Saldo entre feitos de execução fiscal distribuídos e finalizados, Estados selecionados, últimos cinco anos.

	Ano	Feitos EF distribuídos	Feitos EF finalizados	Saldo	Saldo/Estoque no início do ano (%)
SP(1)	2001	1.327.078	360.656	966.422	N/D
	2002	1.532.474	401.751	1.130.723	20,1
	2003	1.562.817	398.133	1.164.684	21,7
	2004	1.358.654	358.344	1.000.310	16,8
	2005	1.659.426	442.939	1.216.487	18,2
RJ(2)	2001	138.869	N/D	N/D	N/D
	2002	375.898	N/D	N/D	N/D
	2003	426.249	27.299	398.950	22,6
	2004	443.398	34.018	409.380	19,5
	2005	658.026	79.462	578.564	23,4
RS(3)	2001	74.219	6.184	68.035	N/D
	2002	127.703	21.604	106.099	34,6
	2003	150.468	40.507	109.961	26,6
	2004	103.187	67.401	35.786	6,8
	2005	144.223	69.523	74.700	13,4

Elaboração: CEBEPEJ.

(1) Fonte: site do TJ-SP para a primeira instância (<http://portal.tj.sp.gov.br/>). Acesso em 23 ago. 2006. Inclui execução fiscal municipal e exclui ações de segunda instância.

(2) Fonte: TJ-RJ – DEIGE (Departamento de Informações Gerenciais). Inclui execução fiscal municipal e exclui ações de segunda instância.

(3) Fonte: Corregedoria-Geral do TJ/RS (Ofício nº 317/06, Processo 21169-0300/06-7). Inclui execução fiscal municipal e exclui ações de segunda instância.

Para o INSS, o site do Ministério da Previdência e Assistência Social disponibiliza dados completos até 2003. A partir das estatísticas do site, foi possível montar a Tabela 3.4, apresentando o saldo entre execuções fiscais ajuizadas e liquidadas, por Unidade da Federação, entre 1999 e 2003.

Tabela 3.4: INSS, saldo entre execuções fiscais ajuizadas e liquidadas, por Unidade da Federação, 1999 a 2003.

	1999	2000	2001	2002	2003		
	Saldo	Saldo	Saldo	Saldo	EF Ajuizadas	EF Liquidadas	Saldo
AC	97	107	-1	16	23	0	23
AL	79	-1.296	59	76	329	61	268
AM	184	200	94	158	255	73	182
AP	0	0	0	0	26	0	26
BA	890	7.644	227	1.202	1.647	134	1.513

	1999	2000	2001	2002	2003		
	Saldo	Saldo	Saldo	Saldo	EF Ajuizadas	EF Liquidadas	Saldo
CE	261	-1.151	696	1.561	1.814	62	1.752
DF	210	91	247	339	265	0	265
ES	1.059	-27	232	396	106	31	75
GO	639	1.829	159	256	587	439	148
MA	274	182	132	148	241	70	171
MG	1.775	-11.391	2.204	1.578	2.904	1.266	1.638
MS	-2.763	-697	64	1.234	522	159	363
MT	221	-458	-17	232	177	44	133
PA	-203	-107	193	39	842	815	27
PB	284	-14.044	-866	1.109	937	187	750
PE	1.292	1.677	390	416	491	0	491
PI	76	-72	82	38	184	35	149
PR	2.755	239	-6.158	-2.405	2470	597	1.873
RJ	3.414	-6.935	-1.416	-6.721	4.302	5.803	-1.501
RN	48	-660	16	119	226	80	146
RO	139	43	31	168	128	21	107
RR	0	348	-1	0	0	0	0
RS	867	-3.456	6.412	-4.011	4.479	953	3.526
SC	766	1.094	-204	1.659	4213	1061	3.152
SE	190	408	66	118	80	0	80
SP	5.269	3.399	2.525	4.669	10.914	2.183	8.731
TO	32	-711	82	122	103	51	52
Total	17.855	-23.744	5.248	2.516	38.265	14.125	24.140

Fonte: elaborado pelo CEBEPEJ a partir de dados do INSS. Disponível em <http://creme.dataprev.gov.br>. Acesso em 23 ago. 2006.

Os dados indicam que, no total, o saldo entre execuções fiscais ajuizadas e liquidadas variou bastante entre os anos. Por exemplo, em 2000, foram liquidadas quase 24 mil ações a mais do que as que foram ajuizadas pelo INSS; por outro lado, em 2003, a situação se inverteu: subtraindo-se as ações de execução fiscal que foram ajuizadas das que entraram, sobraram pouco mais de 24 mil ações.

Em negrito, foram destacados os Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Observa-se que, no tocante ao INSS, o Rio de Janeiro consegue liquidar mais ações do que as ajuizadas consecutivamente desde 2000. Por outro lado, em São Paulo, o INSS acumula consecutivos saldos positivos, indicando aumento do estoque de ações. No Rio Grande do Sul, resultados positivos e negativos se alternaram no período.

3.3 Conclusões

Entre as possíveis conclusões desta seção, podem ser alinhadas as seguintes:

- A participação da execução fiscal no Judiciário variou significativamente entre os estados selecionados, INSS e União. Por exemplo, em São Paulo e no Rio de Janeiro, a participação das ações de execução fiscal no Judiciário atingiu aproximadamente 50% em 2004; na União, essa participação alcançou, em 2005, 37%, no Rio Grande do Sul, 25%. Assim, não se pode afirmar que há um padrão regular da participação das ações executivas fiscais no acervo em tramitação nos estados e União.
- Comparativamente ao tamanho da população, e supondo que o número de ações de execução fiscal aumente de forma não-linear em relação à população, o número de ações de execução fiscal da União é proporcionalmente maior no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul do que a norma nacional e menor na Bahia e em Minas Gerais.
- Dados dos Tribunais de Justiça dos Estados selecionados indicam que as ações de execução fiscal apresentam crescimento médio anual de aproximadamente 20%.
- O saldo entre execuções fiscais ajuizadas e liquidadas no INSS varia bastante entre os estados e em anos diferentes.

4. Valor do estoque da Dívida Ativa

Os dados disponíveis a respeito do estoque da Dívida Ativa da União, Estados e do INSS são provenientes, respectivamente, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, e do próprio INSS. Os dados correspondem aos valores reclamados pelos governos e pela autarquia, em oposição aos valores admitidos pelos devedores. Correspondem, por esse motivo, ao limite máximo da Dívida Ativa, incluindo multas, juros, e atualização monetária, eventualmente superestimado.

A primeira subseção compara, sinteticamente, o nível e a evolução do estoque de Dívida Ativa nas esferas de governo e na autarquia em foco. Os valores correspondentes a cada nível são analisados nas subseções seguintes. Em cada uma delas, procurou-se oferecer uma referência da ordem de importância desses valores, relacionando-os ao respectivo Produto Interno Bruto estadual. Uma última subseção alinha as principais conclusões.

4.1 Quadro síntese do estoque da Dívida Ativa da União, dos Estados e do INSS.

A Tabela 4.1 permite comparar a ordem de grandeza das Dívidas Ativas da União (DAU), dos Estados (DAE) e do INSS (DA-INSS). Tomando-se os dados referentes a 2004, a DAU alcança aproximadamente R\$ 262 bilhões, a DAE R\$ 164 bilhões, e a DA-INSS, R\$ 123 bilhões.

Tabela 4.1: Comparação entre as Dívidas Ativas dos Estados, da União e do INSS, em milhões de reais correntes, 2004.

	Ano	Milhões de reais
Federal(1)	2004	261.958
Federal(2)	2005	334.133
Estadual(3)	2004	163.945
INSS(4)	2004	122.820

Elaboração: CEBEPEJ.

1. Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em www.pgfn.fazenda.gov.br. Acesso em 23 ago. 2006.

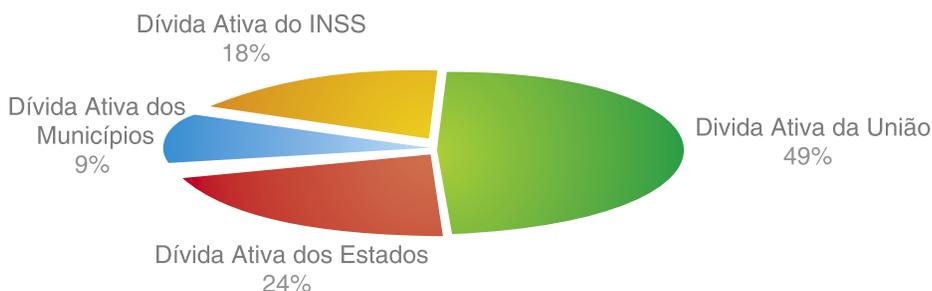
2. Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/default.asp?Centro=estrutura/cda/estatistica.asp>. Acesso em 23 ago. 2006.

3. Total das dívidas ativas estaduais. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em www.stn.fazenda.gov.br. Acesso em 23 ago. 2006.

4. Fonte: INSS. <http://creme.dataprev.gov.br>. Acesso em 23 ago. 2006.

A Dívida Ativa dos Municípios (DAM) não faz parte do escopo deste Produto; entretanto, o Quadro 4.1 confirma informação prestada pela Corregedoria-Geral do TJ-RS ao longo da elaboração do trabalho: apesar de maior em termos de número de processos, a DAM é significativamente menor em termos de valor, correspondendo a apenas 9% do valor total da Dívida Ativa dos Estados, União e INSS. Detalhes sobre o Quadro 4.1 podem ser encontrados na Tabela 6.8 no Apêndice.

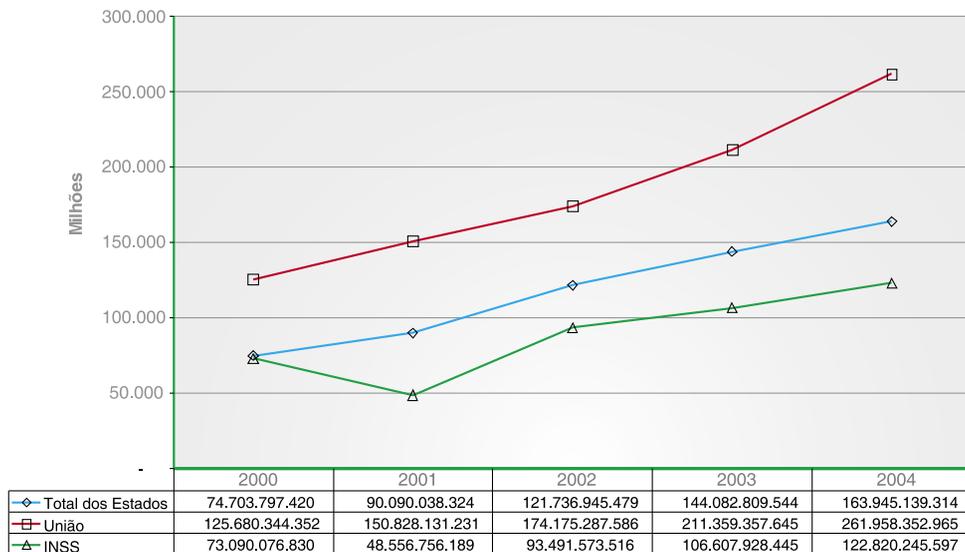
Quadro 4.1: Comparação entre as Dívidas Ativas dos Estados, da União, do INSS e dos municípios, participação %, 2004.



Elaboração: CEBEPEJ. Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.fazenda.gov.br, acesso em 23 ago. 2006), Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (www.pgfn.gov.br, acesso em 23 ago. 2006) e INSS (<http://creme.dataprev.gov.br>, acesso em 23 ago. 2006).

A evolução recente das Dívidas Ativas dos Estados, da União e do INSS pode ser comparada no Quadro 4.2. Conforme os dados do Quadro, a DAU e a DAE cresceram respectivamente 108% e 119% entre 2000 e 2004. No mesmo período, a DA-INSS cresceu apenas 68%. Destaca-se, em especial, a queda da DA-INSS entre 2000 e 2001, em termos absolutos.

Quadro 4.2: Comparação entre as Dívidas Ativas dos Estados, da União e do INSS, em milhões de reais correntes, 2004.



Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.fazenda.gov.br, acesso em 23 ago. 2006), Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (www.pgfn.gov.br, acesso em 23 ago. 2006) e INSS (<http://creme.dataprev.gov.br>, acesso em 23 ago. 2006).

4.2 Estoque da Dívida Ativa da União (DAU)

A evolução do valor do estoque da Dívida Ativa da União (DAU) é apresentada na Tabela 4.2, tanto em milhões de reais de 1995 (Coluna A) quanto em milhões de reais correntes (Coluna B). Conforme a Coluna C, o ajuizamento da DAU nos últimos anos tem oscilado em torno de 90%.

Tabela 4.2: Evolução do estoque total da Dívida Ativa da União, proporção da Dívida Ativa ajuizada e a relação entre estoque da Dívida Ativa e da Dívida Pública Federal.

Ano	Estoque da DAU (em R\$ mi de 1995)(1) (A)	Estoque da DAU (em R\$ mi correntes)(2) (B)	Estoque da DAU ajuizada (%) (C)	Dívida Pública Federal (em R\$ mi correntes)(2) (D)	(B) / (D)
1995	17.040	19.725	86%	90.406	22%
1996	32.470	40.190	94%	128.413	31%
1997	79.580	101.648	57%	167.742	61%
1998	83.529	111.875	95%	231.268	48%
1999	87.386	125.287	86%	316.222	40%
2000	82.049	125.680	91%	352.967	36%
2001	90.794	150.828	82%	411.772	37%
2002	91.399	174.175	91%	560.829	31%

Ano	Estoque da DAU (em R\$ mi de 1995)(1) (A)	Estoque da DAU (em R\$ mi correntes)(2) (B)	Estoque da DAU ajuizada (%) (C)	Dívida Pública Federal (em R\$ mi correntes)(2) (D)	(B) / (D)
2003	104.047	211.359	91%	578.748	37%
2004	120.666	261.958	90%	601.478	44%
2005	149.203	334.133	89%	664.224	50%

Elaboração: CEBEPEJ.

(1) e (2). Fontes: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional Disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/default.asp?Centro=estrutura/cda/estatistica.asp> Acesso em 23 ago. 2006. (www.pgfn.fazenda.gov.br).

(3). Dívida total líquida do governo federal e Banco Central. Fonte: Ipeadata (www.ipeadata.gov.br). Acesso em 23 ago. 2006.

Para se ter uma idéia da ordem de grandeza, a tabela 4.2 também relaciona o estoque da DAU com a dívida total líquida do governo federal e do Banco Central. A comparação permite observar que a DAU representa, atualmente, metade da dívida líquida do governo federal e do Banco Central. Além disso, observa-se também que essa proporção aumenta desde 2000, sugerindo que a DAU aumenta em ritmo mais acentuado do que a dívida líquida do governo federal e do Banco Central.

Já na Tabela 4.3, observa-se como o estoque da DAU está repartido entre as UFs, sendo que 41% do total está concentrado no Estado de São Paulo. O Rio de Janeiro, com 13,5% e o Rio Grande do Sul, com 6,3% do total, vêm em seguida. Juntos, os três estados representam mais de 60% do total da DAU.

Tabela 4.3: Estoque da Dívida Ativa da União (DAU), e milhões de reais correntes por Unidade da Federação, 2004 e 2005.

UF	2004	2005	Participação % na DAU de 2005
SP	131.768,61	151.979,25	40,9%
RJ	45.235,08	49.957,51	13,5%
RS	21.338,03	23.450,98	6,3%
MG	19.374,86	20.913,11	5,6%
PR	16.120,50	17.855,48	4,8%
BA	13.754,34	15.022,97	4,0%
PE	11.598,47	13.000,45	3,5%
SC	10.296,22	11.228,34	3,0%
DF	7.489,45	9.781,43	2,6%
CE	6.433,61	7.697,69	2,1%
GO	7.431,74	7.537,79	2,0%
AM	4.990,69	5.777,17	1,6%
ES	5.151,96	5.762,73	1,6%
PA	4.366,26	4.940,82	1,3%
MT	3.842,61	4.219,26	1,1%
AL	3.798,67	3.927,78	1,1%

MS	3.346,21	3.623,76	1,0%
MA	2.488,45	2.954,16	0,8%
PB	2.556,35	2.765,90	0,7%
RN	2.148,32	2.427,24	0,7%
SE	1.413,22	1.556,10	0,4%
PI	1.174,29	1.184,53	0,3%
TO	629,59	740,25	0,2%
RR	4.605,31	710,91	0,2%
AC	575,43	484,41	0,1%
AP	99,96	0	0,0%
RO	1.532,58	0	0,0%
TOTAL	333.256,36	371.383,22	100,0%

Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: Corregedoria Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sfc/bgu2004/volumel.html>. Acesso em 23 ago. 2006.

4.3 Estoque da Dívida Ativa Estadual (DAE)

A Tabela 4.4 apresenta o estoque da Dívida Ativa Estadual (DAE), em milhões de reais correntes, por unidade de federação, entre 2002 e 2004 (último dado disponível na Secretaria do Tesouro Nacional). A última coluna compara o estoque da DAE de 2005 com o PIB de 2002, o último dado disponível⁸, com o objetivo de verificar o estoque de DAE em um estado é desproporcionalmente alto em relação à economia desse estado, comparativamente aos demais⁹.

Tabela 4.4: Estoque da Dívida Ativa Estadual, e milhões de reais correntes, por Unidade da Federação, 2002-2004.

UF	2002	2003	2004	2005	Participação % na DAE de 2005	Estoque da DAE de 2005 / PIB de 2002 (%)
SP	51.590	67.007	68.288	89.008	44,4%	20,31%
MG	15.206	15.600	16.275	19.269	9,6%	15,37%
RJ	9.212	11.411	14.521	17.654	8,8%	10,38%
RS	8.479	10.501	12.587	13.937	7,0%	13,34%
GO	7.667	5.045	6.644	8.899	4,4%	28,43%
PR	5.720	7.588	9.698	11.556	5,8%	14,19%
PE	5.422	6.282	7.010	7.723	3,9%	21,15%
BA	3.689	4.043	4.496	5.088	2,5%	8,19%
ES	2.395	2.276	2.451	2.911	1,5%	11,78%

⁸ Dado do IBGE (www.ibge.gov.br).

⁹ Nesse sentido, o PIB estadual de 2002 é tomado como proxy do PIB de 2005, supondo-se que a posição relativa de cada Estado não tenha mudado significativamente entre 2002 e 2005.

UF	2002	2003	2004	2005	Participação % na DAE de 2005	Estoque da DAE de 2005 / PIB de 2002 (%)
SC	2.322	2.681	3.044	3.230	1,6%	6,23%
CE	1.843	2.525	3.424	4.030	2,0%	16,65%
PB	1.535	1.830	2.081	2.330	1,2%	20,03%
MT	1.395	1.938	2.334	2.570	1,3%	14,36%
AM	957	1.116	1.034	863	0,4%	3,45%
RO	689	433	1.051	1.381	0,7%	18,95%
PA	685	876	1.210	1.608	0,8%	6,30%
MS	680	0	nd	1.444	0,7%	9,41%
SE	661	754	994	1.271	0,6%	13,39%
RN	521	686	1.042	1.348	0,7%	11,59%
MA	304	511	545	0	0,0%	0,00%
PI	277	305	327	361	0,2%	5,86%
TO	191	245	286	410	0,2%	11,56%
AC	100	100	120	178	0,1%	7,88%
AP	95	80	86	26	0,0%	0,97%
RR	88	83	83	0	0,0%	0,00%
AL	14	168	212	210	0,1%	2,40%
DF	0	0	4.099	3.103	1,5%	8,70%
Total das UFs	121.057	144.083	163.945	200.410	100,0%	15%

Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Disponível em www.stn.fazenda.gov.br. Acesso em 23 ago. 2006.

De acordo com a tabela, a DAE de São Paulo representa 44% do total das dívidas ativas estaduais. Comparativamente, o Produto Interno Bruto (PIB) de São Paulo representava, em 2002, 32,6% do PIB nacional. Destaque-se, no entanto, que dados fornecidos pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE-SP) discrepam dos dados constantes na Secretaria do Tesouro Nacional. A Tabela 4.5 compara os dados das duas fontes

Tabela 4.5: Comparação entre os dados de Dívida Ativa provenientes da STN e da PGE-SP

Ano	STN (R\$ mi)	PGE-SP (R\$ mi)
2001		nd
2002	51.590	nd
2003	67.007	22.421
2004	68.288	24.973
2005	89.008	26.942
2006	nd	27.784

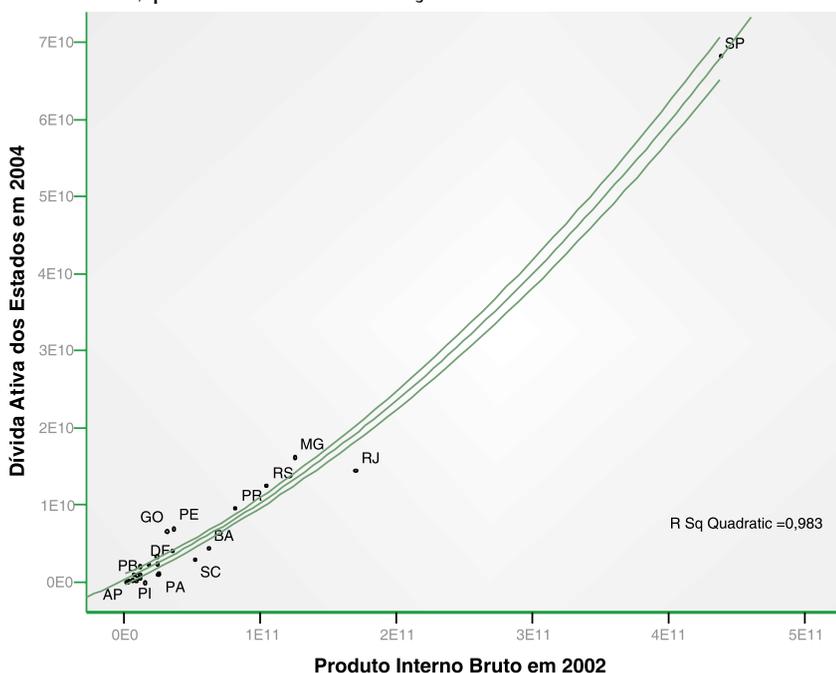
Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: STN e PGE-SP

Por meio de comunicação eletrônica, a PGE-SP afirmou desconhecer a composição dos dados publicados pela STN, mas esclareceu que as somas informadas pela PGE-SP correspondem aos débitos inscritos na Dívida Ativa do Estado de São Paulo, não incluindo valores de débitos, tributários ou não-tributários, apurados por meio de auto de infração e imposição de multa.¹⁰

Nos demais Estados selecionados, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, a participação da DAE representa respectivamente 9% e 7% do total, contra uma participação no PIB de 12,6% (RJ) e 7,8% (RS).

Para se ter uma referência da importância relativa desses dados, o Quadro 4.3 relaciona a DAE, por UF, aos respectivos Produtos Internos Brutos estaduais de 2002. Novamente, pressupôs-se, para a construção da norma, que a relação entre a DAE e o PIB é não-linear. Pode-se observar que, ao contrário do que ocorre com a DAU, a DAE do Rio de Janeiro é relativamente menor do que a norma, descontado o PIB. Isto é: Estados que apresentam PIB equivalente ao do Rio de Janeiro apresentam, em média, DAE maior. Em contraste, a DAE de Minas Gerais é relativamente maior, considerando seu PIB.

Quadro 4.3: Relação entre Produto Interno Bruto de 2002 e Dívida Ativa Estadual de 2004, por Unidade da Federação. 2004.



Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: elaboração própria. Intervalo de confiança a 95%.

¹⁰ Ainda conforme a comunicação eletrônica, a PGE-SP anunciou que deverá assumir o controle da Dívida Ativa, competência que lhe é atribuída pelo artigo 99, VI da Constituição do Estado de São Paulo, nos primeiros meses de 2007, oportunidade em que fará o saneamento do estoque de débitos inscritos e poderá informar o valor exato do estoque dos débitos em cobrança.

4.4 Estoque da Dívida Ativa do INSS (DA-INSS)

Situação oposta se observa com relação à Dívida Ativa do INSS (DA-INSS) desses estados. Conforme se observa na Tabela 4.5 e no Quadro 4.4, a DA-INSS de Minas Gerais é proporcionalmente menor, enquanto a do Rio de Janeiro, ligeiramente maior.

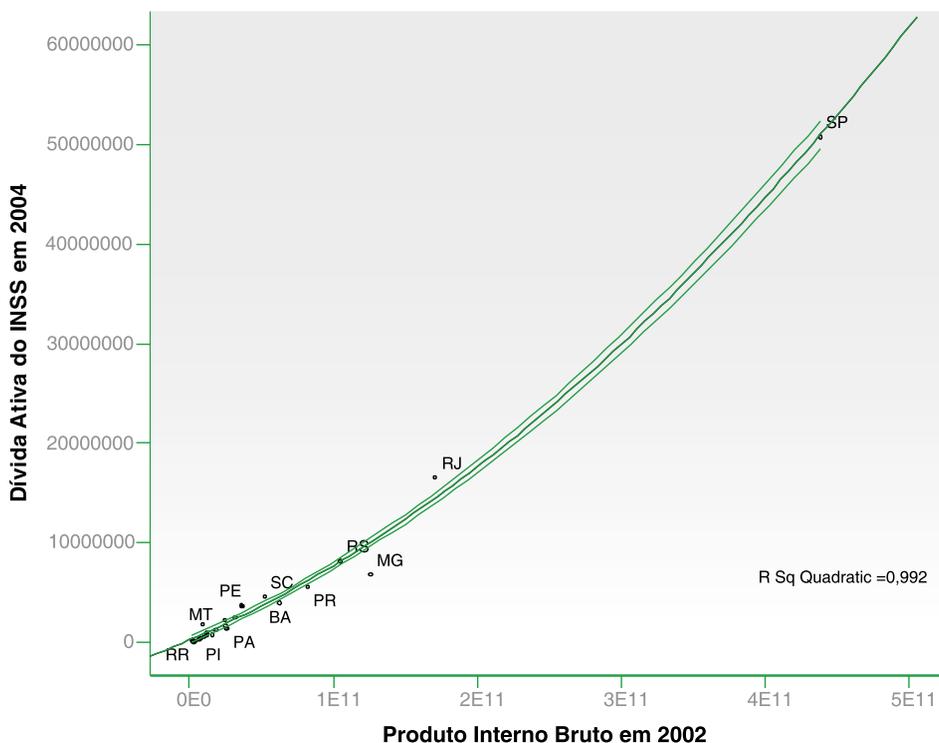
Tabela 4.6: Estoque da Dívida Ativa do INSS (DA-INSS), milhões de reais correntes, por Unidade da Federação, 2002-2004.

UF	2002	2003	2004	Participação da DA-INSS de 2004 no Total
SP	39.669,23	45.229,59	50.835,50	41,40%
RJ	12.253,07	13.788,56	16.604,30	13,50%
RS	6.574,42	7.299,81	8.239,50	6,70%
MG	5.383,26	6.090,67	6.871,80	5,60%
PR	4.353,04	4.820,47	5.662,30	4,60%
SC	3.600,37	4.105,36	4.686,50	3,80%
BA	3.055,82	3.386,15	4.004,80	3,30%
DF	1.794,93	2.258,60	3.740,30	3,00%
PE	3.045,72	3.475,67	3.708,90	3,00%
GO	1.882,82	2.207,71	2.545,60	2,10%
CE	1.688,89	2.052,06	2.302,30	1,90%
AL	1.424,85	1.634,86	1.845,20	1,50%
ES	1.455,27	1.574,81	1.769,10	1,40%
PA	1.067,92	1.333,84	1.471,20	1,20%
AM	1.089,83	1.322,89	1.466,70	1,20%
MT	916,60	1.108,34	1.312,00	1,10%
MA	686,84	785,23	1.016,40	0,80%
PB	702,31	842,19	911	0,70%
MS	684,55	775,74	858,1	0,70%
RN	488,89	578,61	764,8	0,60%
SE	432,72	496,37	592,2	0,50%
RO	351,71	392,69	484	0,40%
PI	268,97	305,50	343,3	0,30%
RR	181,54	237,42	248,1	0,20%
TO	196,06	212,60	229,3	0,20%
AC	154,62	197,74	202,8	0,20%

UF	2002	2003	2004	Participação da DA-INSS de 2004 no Total
AP	87,34	94,43	104,2	0,10%
Total das UFs	95.493,57	108.610,93	122.820,20	100,00%

Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: elaborado a partir de dados do INSS. Disponível em <http://creme.dataprev.gov.br> Acesso em 23 ago. 2006.

Quadro 4.4: Relação entre Produto Interno Bruto de 2002 e Dívida Ativa do INSS, por Unidade da Federação, 2004.



Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: elaboração própria. Intervalo de confiança a 95%.

4.5 Conclusões

Entre as possíveis conclusões da seção, destacam-se as seguintes:

- Em 2004, a DAU alcançou aproximadamente R\$ 262 bilhões, a DAE R\$ 164 bilhões, e a DA-INSS, R\$ 123 bilhões Assim, o valor da Dívida Ativa da União é, comparativamente, maior do que os das Dívidas Ativas dos Estados, Municípios e do INSS.
- Deve-se destacar, entretanto, que os dados da Dívida Ativa correspondem aos valores reclamados, podendo estar, por esse motivo, superestimados.

- A análise da evolução do estoque da Dívida Ativa da União, Estados e INSS, revela que os dois primeiros parecem crescer a uma taxa semelhante; a dívida ativa do INSS, por outro lado, experimentou queda inesperada no ano de 2000 e, a partir daí, cresceu a taxas semelhantes às observadas na União e nos Estados.
- Para efeito de comparação, a Dívida Ativa da União atingiu, em 2004, metade da dívida líquida do governo federal e do Banco Central.
- Com relação à DAE, seu valor parece ser proporcionalmente menor no Rio de Janeiro e proporcionalmente maior no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais, já descontadas as diferenças de PIB. Entretanto, esta conclusão se inverte na análise da Dívida Ativa do INSS, por Estado.
- Ainda com relação ao valor do estoque da DAE, a PGE-SP registra valores menores do que aqueles publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional; não foi possível descobrir os motivos da discrepância.

5. Arrecadação da Dívida Ativa

A Seção 5 apresenta o esforço de arrecadação da Dívida Ativa da União, dos Estados e do INSS, respectivamente em cada subseção. A primeira subseção oferece um Quadro-Síntese da arrecadação da Dívida Ativa nos níveis de governo e autarquia objetos do estudo. Dados detalhados encontram-se nas subseções seguintes, nas quais os valores estaduais são comparados ao Produto Interno Bruto de cada Estado. Uma última subseção alinha as conclusões.

5.1 Quadro síntese da arrecadação da Dívida Ativa da União, dos Estados e do INSS

A Tabela 5.1 revela que o esforço de arrecadação, embora significativo em termos absolutos, não atinge 1% do estoque da Dívida Ativa dos entes federados.

Tabela 5.1: Comparação entre a arrecadação da Dívida Ativa dos Estados, da União e do INSS, em milhões de reais correntes, 2004.

	Ano	Arrecadação da DA (Milhões de reais)	Relação entre arrecadação e estoque da DA
Federal(1)	2004	2.243	0,86%
Federal(2)	2005	2.622	0,78%
Estadual(3)	2004	1.269	0,77%
INSS(4)	2004	1.439	1,17%

Elaboração: CEBEPEJ.

1. Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/default.asp?Centro=estrutura/cda/estatistica.asp>. Acesso em 23 ago. 2006.

2. Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/default.asp?Centro=estrutura/cda/estatistica.asp>. Acesso em 23 ago. 2006.

3. Total das dívidas ativas estaduais. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br. Acesso em 23 ago. 2006.

4. Fonte: INSS/MPAS – Dataprev. Disponível em <http://creme.dataprev.gov.br>. Acesso em 23 ago. 2006.

5.2 Arrecadação da DAU

A Tabela 5.2 mostra que a arrecadação anual da DAU vem aumentando desde 2000, mas apenas graças à inclusão dos dispositivos do Programa de Recuperação Fiscal – Refis (REFIS) e do Parcelamento Especial (PAE).

Tabela 5.2: Evolução da arrecadação anual da Dívida Ativa da União, em milhares de reais correntes

	DAU	REFIS	PAES	TOTAL
1994	105.027,96			105.027,96
1995	398.115,76			398.115,76
1996	638.005,84			638.005,84
1997	652.841,84			652.841,84
1998	1.987.155,58			1.987.155,58
1999	1.006.319,94			1.006.319,94
2000	1.455.655,06	349.169,65		1.804.824,71
2001	1.042.510,30	598.397,32		1.640.907,62
2002	1.376.365,89	556.680,42		1.933.046,31
2003	910.100,18	464.181,75	552.294,94	1.926.576,87
2004	996.905,05	133.349,96	1.112.307,39	2.242.562,40
2005	1.628.312,87	70.714,36	923.393,09	2.622.420,32
TOTAL	12.197.316,26	2.172.493,46	2.587.995,42	16.957.805,15

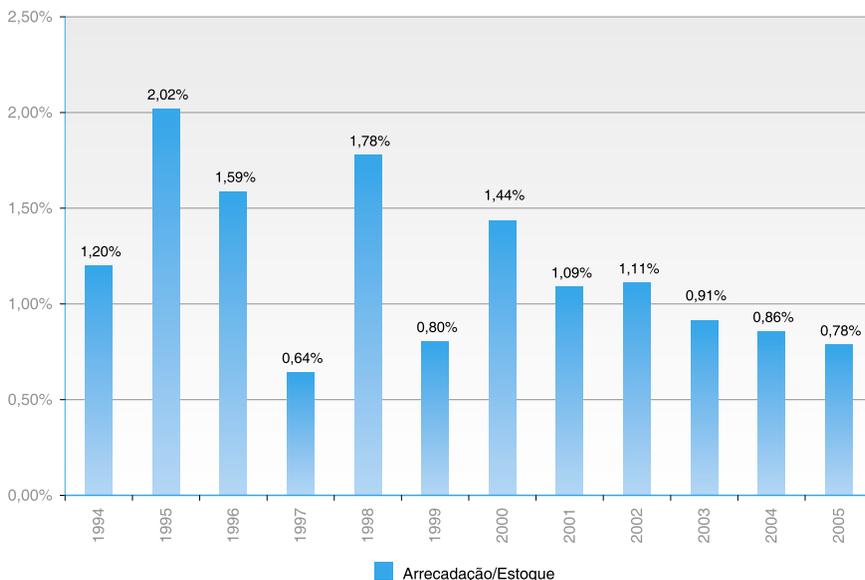
Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional Disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/default.asp?Centro=estrutura/cda/estatistica.asp>. Acesso em 23 ago. 2006.

A Lei nº 9.964/2000, instituidora do denominado REFIS I, dispôs que poderiam ser parcelados os débitos fiscais de empresas com dívidas perante a Receita Federal e o INSS. Poderiam ter sido incluídos no REFIS débitos relativos a tributos e contribuições com vencimento até 29.02.2000, constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa, ajuizados ou a ajuizar, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive os decorrentes de falta de recolhimento de valores retidos.

Por sua vez, o Parcelamento Especial – PAES, conhecido como REFIS II, aprovado pela Lei nº 10.684/2003, permitiu que pessoas físicas e jurídicas parcelassem seus débitos com vencimento até 28.02.2003 junto à Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao INSS. O prazo para adesão ao PAES encerrou-se em 29.08.2003 e, obrigatoriamente, essa adesão deveria ser formalizada via internet até 31.07.03. Os débitos poderiam ser parcelados, independente de apresentação de qualquer garantia ou de arrolamento de bens, em até 180 prestações mensais e sucessivas.

Apesar do impacto dos programas de refinanciamento, e conforme o Quadro 5.1, a arrecadação da DAU, proporcionalmente, aumenta menos do que o estoque de DAU. Como resultado, a relação entre arrecadação e estoque vem caindo desde 2000.

Quadro 5.1: Relação entre a arrecadação anual da Dívida Ativa da União e seu estoque (%)



Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/default.asp?Centro=estrutura/cda/estatistica.asp>. Acesso em 23 ago. 2006.

5.3 Arrecadação da DAE

Dados sobre a arrecadação da DAE são apresentados na Tabelas 5.3 e Quadro 5.2. Observa-se que, em 2005, o Estado que obteve maior receita da DAE, em termos absolutos, é São Paulo, com quase R\$ 380 milhões, seguido do Rio Grande do Sul, com R\$ 315 milhões, e Minas Gerais, R\$ 201 milhões. O Rio de Janeiro aparece em quinto lugar, atrás do Distrito Federal, com R\$ 86 milhões. Ainda de acordo com dados do STN (não apresentados no presente relatório), 95% da DAE é de origem tributária¹¹.

Tabela 5.3: Receita da Dívida Ativa dos Estados, em milhares de reais correntes, por Unidade da Federação.

UF	Receita da Dívida Ativa					Receita da Dívida Ativa / Dívida Ativa Estadual em 2005
	2001	2002	2003	2004	2005	
SP	213.554	548.424	253.729	260.708	379.403	0,4%
RS	170.496	183.200	316.947	228.484	315.337	2,3%
MG	232.833	79.930	137.809	280.333	201.539	1,0%
DF	22.637	38.503	52.236	57.712	96.616	3,1%
RJ	13.855	60.827	29.978	101.648	86.239	0,5%
GO	17.829	60.979	44.479	86.292	64.796	0,7%

11 Veja informação detalhada em www.stn.fazenda.gov.br.

UF	Receita da Dívida Ativa					Receita da Dívida Ativa / Dívida Ativa Estadual em 2005
	2001	2002	2003	2004	2005	
PR	17.593	32.813	25.450	57.351	48.076	0,4%
ES	2.105	6.091	9.968	21.620	40.453	1,4%
PA	1.590	3.433	86.451	24.146	37.821	2,4%
MS	1.880	2.749	3.914	15.539	26.803	1,9%
CE	8.091	23.891	22.732	30.403	23.570	0,6%
BA	13.820	60.364	36.098	9.813	19.650	0,4%
AM	4.215	11.569	4.886	9.391	12.238	1,4%
MT	1.580	5.225	12.420	36.058	11.992	0,5%
PE	14.779	19.179	19.552	0	11.576	0,1%
TO	4.840	5.325	6.704	7.603	10.091	2,5%
SC	11.925	13.865	58.455	12.113	8.774	0,3%
PB	2.522	1.919	1.201	1.819	5.272	0,2%
SE	6.577	12.787	5.972	5.138	3.729	0,3%
RN	1.710	1.258	654	1.522	3.616	0,3%
PI	3.207	3.241	1.319	1.228	2.301	0,6%
AC	0	12	23	0	1.275	0,7%
MA	368	1.574	5.157	684	1.119	N/D
AP	59	255	15	11.711	193	0,8%
AL	73	271	43	2.073	146	0,1%
RO	0	817	0	5.125	0	0,0%
RR	0	16	0	0	0	N/D
Todas as UFs	768.139	1.178.515	1.136.193	1.268.514	1.412.625	0,7%

Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em www.stn.fazenda.gov.br. Acesso em 23 ago. 2006, Ministério da Fazenda Disponível em www.fazenda.gov.br. Acesso em 23 ago. 2006.

Novamente, deve-se destacar que os dados de arrecadação de Dívida Ativa constantes no site da Secretaria do Tesouro Nacional não coincidem com os dados fornecidos pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. A Tabela 5.4 apresenta a discrepância.

Tabela 5.4: Comparação entre os dados de arrecadação da Dívida Ativa do Estado de São Paulo provenientes da STN e da PGE-SP.

Ano	STN (R\$ mil)	PGE (R\$ mil)
2001	213.554	268.782
2002	548.424	615.335
2003	253.729	405.723
2004	260.708	408.015
2005	379.403	601.673

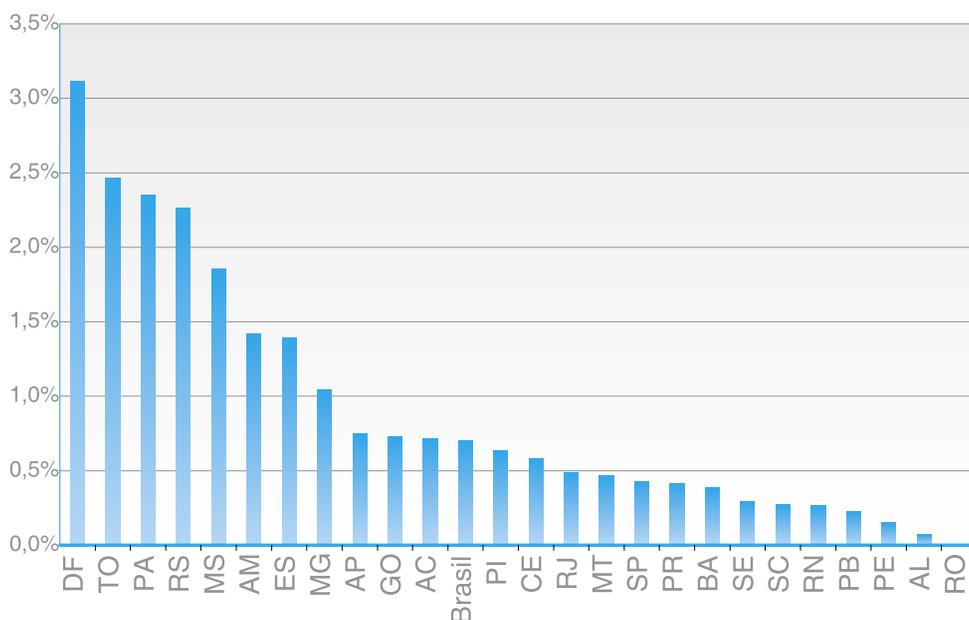
Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: STN e PGE-SP

Por meio de comunicação eletrônica, a PGE-SP afirmou desconhecer a composição dos dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional a título de arrecadação

da Dívida Ativa do Estado de São Paulo, mas esclareceu que as somas informadas pela PGE-SP correspondem aos valores recolhidos por meio de Guias de Arrecadação (GAREs), relativos a débitos inscritos na Dívida Ativa, que ingressaram nos cofres do Estado de São Paulo nos respectivos anos.

A última coluna da Tabela 5.3 relaciona a arrecadação da Dívida Ativa com o estoque da Dívida Ativa em cada Estado; o Quadro 5.2 classifica essas informações em ordem decrescente. A Unidade da Federação que arrecadou mais, em 2005, em relação ao estoque de sua dívida, foi o Distrito Federal, com 3,1%, seguido de Tocantins, com 2,5%. O Rio Grande do Sul apresenta uma taxa relativamente alta, de 2,3%, enquanto em São Paulo e Rio de Janeiro a taxa é de respectivamente 0,4% e 0,5%.

Quadro 5.2: Relação entre arrecadação da Dívida Ativa Estadual e estoque da Dívida Ativa Estadual, por Unidade da Federação, 2004.



Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

5.4 Arrecadação da DA-INSS

Por fim, a Tabela 5.5 apresenta os dados de arrecadação da Dívida Ativa do INSS, entre 2001 e 2004. Em termos absolutos, a arrecadação concentra-se em São Paulo, com R\$ 412 milhões, em 2004 (o que representou 29% do total arrecadado naquele ano). O Rio de Janeiro arrecadou R\$ 160 milhões (11%) e o Rio Grande do Sul, R\$ 97 milhões (7%).

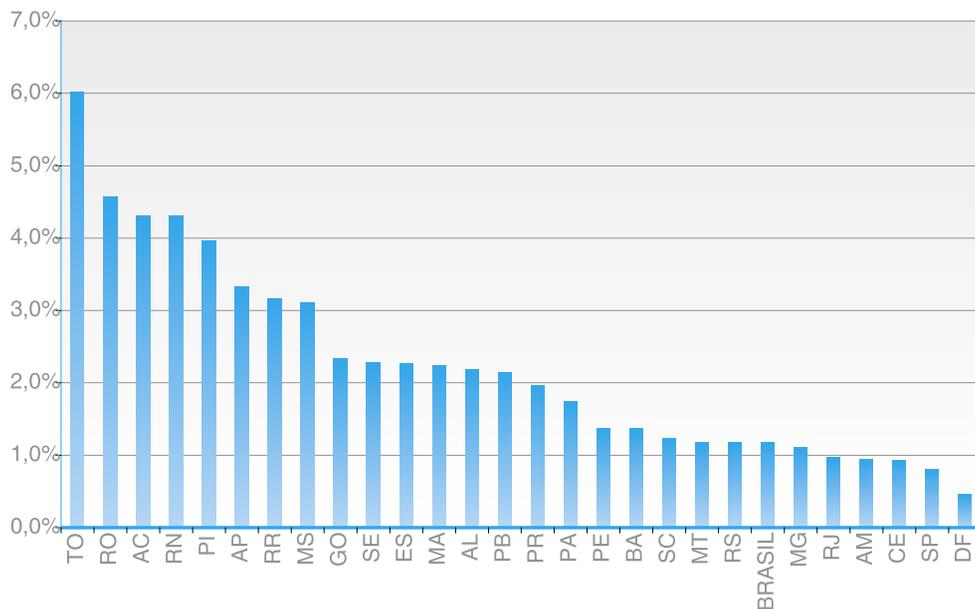
Tabela 5.5: Pagamentos de débitos e de parcelamentos de débitos da Dívida Ativa do INSS, por Unidade da Federação, em milhões de reais correntes, 2001-2004

UF	2001	2002	2003	2004	Arrecadado / total da DA-INSS 2004
SP	206,20	461,55	237,00	411,94	0,8%
RJ	30,66	115,80	83,22	160,41	1,0%
PR	20,62	59,99	65,56	111,28	2,0%
RS	24,96	81,82	74,17	97,18	1,2%
MG	19,19	103,01	55,26	76,47	1,1%
GO	8,27	56,78	48,31	59,41	2,3%
SC	13,22	33,70	49,03	57,94	1,2%
BA	8,35	35,24	40,00	54,86	1,4%
PE	15,28	33,35	32,93	50,99	1,4%
AL	3,24	20,11	35,85	40,18	2,2%
ES	6,10	25,90	29,08	40,04	2,3%
RN	8,12	5,33	17,93	32,96	4,3%
MS	2,11	12,36	17,65	26,69	3,1%
PA	3,80	10,00	16,95	25,52	1,7%
MA	4,17	14,56	16,12	22,78	2,2%
RO	1,34	3,71	14,53	22,15	4,6%
CE	7,51	16,08	15,62	21,47	0,9%
PB	6,45	16,26	15,88	19,48	2,1%
DF	10,58	15,57	16,82	17,25	0,5%
MT	1,66	9,05	8,08	15,49	1,2%
AM	4,87	21,06	12,41	13,80	0,9%
TO	1,83	11,07	13,16	13,80	6,0%
PI	1,83	7,18	11,47	13,59	4,0%
SE	1,88	10,18	9,02	13,47	2,3%
AC	2,41	4,97	7,04	8,74	4,3%
RR	1,10	1,73	3,81	7,85	3,2%
AP	0,47	1,72	0,95	3,47	3,3%
Total	416,24	1.188,08	947,85	1.439,22	1,2%

Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: elaborado a partir de dados do INSS. Disponível em <http://creme.dataprev.gov.br>. Acesso em 23 ago. 2006.

Comparativamente à Dívida Ativa do INSS, o Estado que mais arrecada é o de Tocantins, que arrecada 6% do total de sua dívida ativa do INSS. Entre os Estados selecionados, apenas Rio Grande do Sul situa-se acima da média nacional no quesito.

Quadro 5.3: Relação entre arrecadação da Dívida Ativa do INSS e estoque da Dívida Ativa do INSS, por Unidade da Federação, 2004.



Elaboração: CEBEPEJ. Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e do INSS.

5.5 Conclusões

Entre as possíveis conclusões da seção, destacam-se as seguintes:

- A União arrecada praticamente 75% a mais do que arrecadam os Estados e 55% a mais do que o INSS. O esforço de arrecadação em todos os níveis, embora significativo em termos absolutos, não atinge 1% do estoque da Dívida Ativa dos entes federados e da autarquia.
- A arrecadação anual da DAU vem aumentando desde 2000, graças, entre outras medidas, à inclusão dos dispositivos do Programa de Recuperação Fiscal – Refis (REFIS) e do Parcelamento Especial (PAE). Apesar do impacto dos programas de refinanciamento, a arrecadação da DAU aumenta, proporcionalmente, menos do que o estoque de DAU.
- Os maiores Estados são também os que mais arrecadam em termos absolutos; relativamente ao estoque da Dívida Ativa, o Distrito Federal, em 2005, foi a Unidade da Federação que mais arrecadou.
- Com relação à arrecadação da DAE, a PGE-SP registra valores maiores do que aqueles publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional; não foi possível descobrir os motivos da discrepância.

- Com relação à DA-INSS, o estado que mais arrecadou, comparativamente à sua dívida, em 2004, foi o Estado de Tocantins.

6. Custos associados aos processos de execução fiscal e medidas de eficiência

Finalmente, a presente seção trata de estimar os custos associados aos processos de execução fiscal. Para tanto, tomou-se como base os indicadores de desempenho disciplinados na Portaria nº 172, de 11 de abril de 2002, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), adaptando-os às Unidades da Federação e autarquia objetos desse trabalho.

Entre os indicadores de desempenho da PGFN sugeridos pela referida portaria, destacam dois que estão em consonância com os objetivos deste trabalho¹²:

I – Arrecadação da Dívida Ativa da União;

III – Relação Receita/Despesa na PGFN e em suas Unidades;

O presente trabalho já contemplou os dados referentes à arrecadação da Dívida Ativa tanto da União quanto dos Estados e do INSS. Nas próximas seções, serão apresentadas e discutidas estimativas da relação entre receita e despesa das procuradorias da União, Estados selecionados (RJ, RS e SP), além do INSS.

Deve-se enfatizar que os dados de despesas correspondem às despesas totais das procuradorias (tanto a PGFN quanto as estaduais e do INSS), cujas atribuições não se resumem à execução fiscal. No que se refere somente à execução fiscal, as despesas totais deveriam ser rateadas por funções, o que extrapola o escopo deste trabalho.

¹² Na íntegra, os indicadores disciplinados no Art. 2º. da Portaria nº. 172 da PGFN são:

I – Arrecadação da Dívida Ativa da União;

II – Arrecadação Total da PGFN;

III – Relação Receita/Despesa na PGFN e em suas Unidades;

IV – Valor economizado pela Fazenda Nacional, decorrente de impugnação ofertada pela PGFN e acolhida pelo Poder Judiciário às contas de liquidação apresentadas pelos autores, nas ações julgadas em desfavor da Fazenda Nacional;

V – Valor econômico envolvido nas causas vencidas pela Fazenda Nacional.

Julgou-se que os indicadores (II), (IV) e (V) fogem ao escopo do trabalho, que não inclui ações de defesa.

6.1 Quadro Síntese dos custos associados aos processos de execução fiscal

A Tabela 6.1, abaixo, apresenta um quadro síntese, comparando a relação entre arrecadação e despesa da União, dos Estados selecionados e do INSS¹³¹⁴. É possível observar que a relação é bastante elevada para a PGFN, em comparação com os Estados selecionados e INSS. Entre os Estados, o Rio Grande do Sul apresenta a melhor relação.

Tabela 6.1: Comparação entre a arrecadação da Dívida Ativa dos Estados, da União e do INSS, em milhões de reais correntes, 2004.

		Ano	Arrecadação da DA	Despesa total	Relação entre arrecadação e despesa
Federal(1)	R\$ mi	2004	2.243	92.858	24,2
Federal(2)	R\$ mi	2005	2.622	126.292	20,8
RJ	R\$ mi	2004	101.648	47.259	2,15
RS	R\$ mi	2004	228.484	48.956	4,67
SP)	R\$ mi	2004	260.708	905.395	0,29
INSS(4)	Mil Ufirs	2003	947,85	200,85	4,72

Elaboração: CEBEPEJ.

1. Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/default.asp?Centro=estrutura/cda/estatistica.asp>. Acesso em 23 ago. 2006.

2. Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/default.asp?Centro=estrutura/cda/estatistica.asp>. Acesso em 23 ago. 2006.

3. Total das dívidas ativas estaduais. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em www.stn.fazenda.gov.br. Acesso em 23 ago. 2006.

4. Fonte: INSS/MPAS - Dataprev. Disponível em <http://creme.dataprev.gov.br>. Acesso em 23 ago. 2006.

A relação arrecadação/despesa mais favorável para a União pode eventualmente ser explicada pelo fato de que a PGFN abrange menos atribuições do que as Procuradorias Gerais dos Estados e a Procuradoria do INSS.

13 Com relação ao INSS, a qualidade dos dados disponíveis no site do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) não permite a análise detalhada da relação entre receita e despesa. Tanto os dados de Receita auferida (em Ufirs) quanto os de Receita Arrecadada, por estado, disponíveis no Dataprev variam muito de ano para ano e entre os estados, sugerindo a necessidade de revisão por parte da Instituição. Registra-se aqui apenas o dado agregado para o ano de 2003.

14 Em comunicação eletrônica posterior, a procuradoria do INSS informou que o total da despesa efetiva anual somou R\$ 23,3 milhões em 2006.

6.2 União

Dados referentes aos custos de execução fiscal no âmbito da PGFN estão disponíveis no relatório de gestão da própria PGFN¹⁵. Em particular, extraíram-se do relatório de 2005 os dados da Tabela 6.1, com a relação entre Receita e Despesa da PGFN nos últimos 11 anos.

Tabela 6.2: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional: Relação entre valor arrecadado e despesa total, 1995 a 2005

Ano	Valor arrecadado (Defesa + Exec Fiscal) (1.000 R\$) (A)	Valor Arrecadado (Execução Fiscal) (1.000 R\$) (B)	Despesa total (1.000 R\$) (C)	Valor arrecadado/ Valor gasto (B/C)
1995	2.029.364	398.115,76	38.083	10,5
1996	3.464.385	638.005,84	44.497	14,3
1997	2.335.975	652.841,84	41.973	15,6
1998	3.083.809	1.987.155,58	48.747	40,8
1999	5.019.299	1.006.319,94	55.412	18,2
2000	6.255.513	1.804.824,71	49.083	36,8
2001	5.293.240	1.640.907,62	103.788	15,8
2002	6.865.964	1.933.046,31	62.420	31,0
2003	10.013.861	1.926.576,87	37.063	52,0
2004	8.076.828	2.242.562,40	92.858	24,2
2005	8.810.445	2.622.420,32	126.292	20,8

Elaboração: CEBEPEJ.

Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/default.asp?Centro=estrutura/cda/estatistica.asp>. Acesso em 23 ago. 2006.

Conforme os dados da Tabela 6.1, a PGFN arrecadou, em 2005 e apenas em execução fiscal, um valor 20 vezes maior do que as despesas do órgão; e, em 2004, aproximadamente 24 vezes maior. Entretanto, duas considerações devem ser feitas com relação a esta medida:

- No que tange ao valor arrecadado em execução fiscal, observa-se crescimento relativamente regular, atingindo R\$ 2,6 bilhões em 2005. Por outro lado, a evolução das despesas anuais são relativamente mais irregulares, especialmente nos anos de 2001 e 2005, quando atingiram picos de mais de R\$ 100 milhões. A ausência de dados mais desagregados (por exemplo, que permitam separar custeios de investimentos) não permite apontar eventuais justificativas para o fato.

¹⁵ Veja em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/relatorios/RelatorioGestaoPGFN2005NOVOFINAL.doc>

- Com relação às despesas, também deve-se registrar que elas correspondem às despesas totais da Procuradoria, cujas atribuições não se resumem à execução fiscal. No que se refere somente à execução fiscal, as despesas totais deveriam ser rateadas por funções, o que extrapola o escopo deste trabalho.

Ainda com relação aos custos operacionais da PGFN, destaca-se que a quantidade de procuradores em atividade, em dezembro de 2005, conforme os dados do relatório do órgão, é de 1.075, sendo aproximadamente 600 em execução fiscal. Considerando o total de ações de execução fiscal em tramitação, chega-se a aproximadamente 4.100 ações em andamento por procurador.

6.3 Estados selecionados (SP, RJ e RS)

6.3.1 Rio de Janeiro

A Tabela 6.3 apresenta a relação entre valor arrecadado e valor gasto da PGE-RJ, entre 2001 e 2005.

Tabela 6.3: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro: Relação entre valor arrecadado e despesas totais em milhares de reais correntes, 2001 a 2005

Ano	Arrecadado (R\$ mil) (1)	Despesas totais (R\$ mil) (2)	Arrecadado / Despesas totais
2001	13.855	38.908	0,36
2002	60.827	31.773	1,91
2003	29.978	44.321	0,68
2004	101.648	47.259	2,15
2005	N/D	75.786	N/D

Elaboração: CEBEPEJ.

(1) Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.fazenda.gov.br)

(2) Fonte: Secretaria de Estado das Finanças do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.financas.rj.gov.br/> Acesso em 23 ago. 2006.

A relação entre receita e despesa no Rio de Janeiro é bem menor do que a observada no caso da PGFN. Entretanto, as mesmas ressalvas da subseção anterior devem ser feitas, em especial a de que as despesas totais da PGE-RJ referem-se a todas as atividades da PGE-RJ, e não apenas àquelas associadas aos processos de execução fiscal.

6.3.2 Rio Grande do Sul

A Tabela 6.4 apresenta a relação entre valor arrecadado e valor gasto da PGE-RJ, entre 2001 e 2005. Observa-se que a relação entre arrecadação e despesas oscila entre 4,4% e 6,4%

Tabela 6.4: Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul: Relação entre valor arrecadado e despesas totais em milhares de reais, 2001 a 2005

Ano	Arrecadado (R\$ mil) (1)	Despesas totais (R\$ mil) (2)	Arrecadado / Despesas totais
2001	170.496	26.799	6,36
2002	183.200	37.770	4,85
2003	316.947	51.039	6,21
2004	228.484	48.956	4,67
2005	N/D	53.964	N/D

Elaboração: CEBEPEJ.

(1) Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.fazenda.gov.br)

(2) Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (www.sefaz.rs.gov.br)

A PGE-RS informa que 255 procuradores estão em atividade, dos quais 29, lotados principalmente na capital, atuam exclusivamente em execução fiscal. Os demais, especialmente os que atuam no interior, trabalham tanto nas ações de execução fiscal quanto nas demais. A relação entre número de processos de execução fiscal em tramitação no TJ-RS (apenas estaduais) e o número de procuradores (em todo o Estado) atinge 429, significativamente inferior ao observado na União.

6.3.3 São Paulo

A Tabela 6.5 apresenta a relação entre valor arrecadado e valor gasto da PGE-SP, entre 2001 e 2005. Observa-se que a relação entre arrecadação e despesas é muito baixa, oscilando entre 0,3% e 0,7%.

Tabela 6.5: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: Relação entre valor arrecadado e valor gasto em milhares de reais, 2001 a 2005

Ano	Arrecadação (1)	Despesas totais (2)	Arrecadado / despesa total
2001	213.554	671.057	0,32
2002	548.424	783.282	0,70
2003	253.729	894.305	0,28
2004	260.708	905.395	0,29
2005	N/D	1.161.884	N/D

Elaboração: CEBEPEJ.

(1) Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.fazenda.gov.br)

(2) Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco>. Acesso em 23 ago. 2006.

Devem-se destacar, entretanto, ressalvas aos dados apresentados na Tabela 6.5. Com relação aos dados de arrecadação, remete-se às considerações já apresentadas na Seção 5.3. No que se refere aos dados de despesas totais, a PGE-SP, por meio de comunicação eletrônica, enviou as informações constantes na Tabela 6.6 e nos parágrafos que se seguem.

Tabela 6.6: Despesas totais da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, R\$ correntes, 2001 a 2005.

Ano	Despesas totais	Precatórios Judiciais	Assistência Judiciária, incluindo o Convênio PGE/OAB*	Recursos destinados às demais atividades (total – precatórios e assistência Judiciária)
2001	671.057.305,91	313.409.697,00	108.935.599,63	248.712.009,28
2002	783.282.141,48	289.002.225,00	157.939.996,00	336.339.920,48
2003	894.304.599,25	380.729.935,00	149.806.579,00	363.768.085,25
2004	905.395.288,66	392.221.741,00	385.788.570,00	127.384.977,66
2005	1.161.884.493,46	508.211.079,00	416.251.180,00	237.422.234,46

Elaboração: CEBEPEJ.

Fonte: Site da Secretaria da Fazenda: Leis Orçamentárias nºs. 11.816/04 (orçamento de 2005), 11.607/03 (orçamento de 2004), 11.332/02 (orçamento de 2003), 11.010/01 (orçamento de 2002) e Orçamento de 2001.

Conforme a comunicação da PGE-SP, o valor das despesas totais divulgados no orçamento do estado incluem:

- (i) os recursos previstos para o pagamento de precatórios judiciais, que não são recursos destinados ao custeio nem a investimentos em atividades da Procuradoria e, portanto, não podem ser computados no cálculo do custo da atividade da PGE.
- (ii) os recursos destinados ao custeio e investimentos na área da Assistência Judiciária, incluindo o pagamento das despesas decorrentes do convênio celebrado entre a PGE-SP e a Ordem dos Advogados do Brasil, (OAB), para prestação de serviços de Assistência Judiciária nas localidades onde não existe serviço da Assistência Judiciária da PGE-SP, que também não podem ser considerados para se aferir o custo da cobrança da Dívida Ativa, e
- (iii) despesas remanescentes, que incluem recursos para pagamento dos vencimentos dos Procuradores do Estado que atuam na área da Assistência Judiciária (que não constam do item anterior, mas que também não podem ser considerados para se aferir o custo da cobrança da Dívida Ativa).

As despesas informadas – mesmo excluindo-se os valores gastos com precatórios judiciais, com a área da Assistência Judiciária e com o Convênio celebrado entre a PGE e a OAB – dizem respeito às três áreas de atuação da Procuradoria Geral do Estado, quais sejam, Contencioso, Consultoria e Assistência Judiciária. Dentro da área do Contencioso existem a Procuradoria Fiscal e doze Procuradorias Regionais, cujas atividades também incluem a cobrança da Dívida Ativa.

Na Procuradoria Fiscal, cerca de 50% dos Procuradores do Estado atuam na cobrança, enquanto os demais atuam nas ações movidas contra o Estado. Nas Procuradorias Regionais as bancas não são, em sua maioria, especializadas, isto é, o mesmo Procurador que atua na cobrança da Dívida Ativa defende o Estado nas ações que lhe são movidas ou move ações contra particulares em relação a matérias não tributárias.

Finalmente, a PGE-SP também presta consultoria jurídica a todas as Secretarias de Estado e, atualmente, também às Autarquias, consumindo recursos que não estão discriminados no orçamento.

Assim, conclui a comunicação da PGE-SP, como o orçamento da PGE-SP não está dividido por tipo de atividade mas por órgão de execução e, mesmo dentre os órgãos de execução que atuam na cobrança da Dívida Ativa, os recursos são utilizados em outras atividades que não dizem respeito à cobrança da Dívida Ativa, não haveria como levar em consideração o total de gastos efetuados pela Procuradoria Geral do Estado para se aferir o custo da cobrança da Dívida Ativa.

Utilizando-se os dados de arrecadação e de despesa (despesas totais menos despesas com precatórios judiciais e assistência judiciária) da PGE-SP, a relação entre valor arrecadado e despesa na Procuradoria deste Estado foi reestimada. A Tabela 6.7 apresenta os resultados, comparando-os com os que foram apresentados na Tabela 6.5, que utiliza os dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Tabela 6.7: PGE-SP x STN, relação entre valor arrecadado e valor gasto em milhares de reais, 2001 a 2005

Ano	Arrecadação (PGE, R\$ mil)	Despesas (PGE-SP, R\$ mil)	Relação Arrecadação/Despesa PGE-SP	Relação Arrecadação/Despesa MF/STN
2001	268.782	248.712	1,08	0,32
2002	615.335	336.340	1,83	0,7
2003	405.723	363.768	1,12	0,28
2004	408.015	127.385	3,20	0,29
2005	601.673	237.422	2,53	N/D

Elaborado pelo CEBEPEJ, a partir de dados da PGE-SP e da STN/MF

No que tange ao número de procuradores que atuam na execução fiscal, a PGE-SP possui 818 procuradores lotados nesta função e, conforme informado por este órgão, em abril de 2006, havia 735.080 ações de execução fiscal em tramitação (das quais 186.977 estavam suspensas). Com isso, afere-se que havia aproximadamente 900 ações de execução fiscal por procurador, das quais 670 estavam em andamento.

6.4 Conclusões

- Para se ter uma idéia da ordem de grandeza dos custos totais associados aos processo de execução fiscal, utilizou-se como indicador as despesas totais das Procuradorias (dados obtidos nos respectivos orçamentos), comparativamente à arrecadação da Dívida Ativa na União, Estados e INSS (dados obtidos na Seção 5). A utilização desse indicador foi sugerida na Portaria nº 172, de 11 de abril de 2002,

da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

- O indicador utilizado tanto na referida Portaria nº 172 quanto neste trabalho deve ser avaliado com cautela, uma vez que as medidas de custo levantadas correspondem à totalidade das atribuições das Procuradorias, e não apenas à execução fiscal. Em especial, deve-se destacar que a abrangência de atribuições da PGFN é menor do que as das procuradorias estaduais, o que prejudica as comparações entre níveis de governo.
- Tendo em vista as ressalvas acima, observa-se que a relação entre arrecadação e despesas aferida no âmbito da PGFN é significativamente maior do que aquela aferida nos estados selecionados e INSS.
- Entre os Estados selecionados, o Rio Grande do Sul apresenta a melhor relação entre arrecadação e despesas. Entretanto, considerações levantadas pela PGE-SP referentes aos dados de despesas totais das Procuradorias estaduais questionaram a viabilidade da comparação das informações também entre os Estados.
- A natureza preliminar ou incompleta dos dados impossibilita análise comparativa mais aprofundada, seja nos estados, seja no INSS.

7. Processos de Execução Fiscal

Sugestões gerenciais e legislativas

Não é mais novidade que a existência de informações precisas a respeito do sistema de Justiça é imprescindível para o seu aprimoramento. A obtenção de um quadro fiel dos órgãos judiciais e tribunais é premissa para qualquer processo de reforma, sob pena de comprometê-la. Sem a identificação de pontos sensíveis do sistema de justiça, uma mudança corre o risco de não atacá-los e, por conseqüência, não surtir nenhum efeito.

Por essa razão, o estudo envolvendo as execuções fiscais no Brasil ganha relevância. Embora não seja o único instrumento de que o Poder Público se valha para cobrar a dívida ativa, a cobrança judicial diferencia-se dos demais por movimentar pessoas e recursos não só do Poder Executivo, mas também do Poder Judiciário. Mesmo no caso da cobrança judicial, a função jurisdicional só é exercida se e quando provocada pelo Poder Executivo. Portanto, é fundamental repensar o processo de execução fiscal, bem como os atos que o antecedem.

Identificar os pontos de estrangulamento do processo administrativo e judicial é o melhor ponto de partida para alicerçar uma reforma comprometida com a eficiência. Alcançá-la significa indagar e passar em revista os custos econômicos, financeiros, sociais, políticos e jurídicos nela envolvidos.

Fiel a esse espírito, o Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, com o indispensável apoio da Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, realizou em sua sede, em 4 de dezembro de 2006, um evento com o propósito de analisar e discutir os dados antes coletados para, no final, apresentar conclusões e sugestões envolvendo a cobrança da dívida ativa.

Participaram do evento representantes de praticamente todos os órgãos envolvidos na pesquisa, quais sejam:

- (a) Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, representada pelo Procurador Geral, Dr. Luís Inácio Lucena Adams;
- (b) Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, representada pelo Procurador Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, Dr. Telmo Lemos Filho;
- (c) Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, representada pelo Procurador do Estado Assistente, Dr. Sidnei Farina de Andrade;

- (d) Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, representada pelo Juiz Auxiliar da Corregedoria, Dr. Murilo André Kieling;
- (e) Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, representado pelo Juiz de Direito Dr. Ricardo Pippi Schmidt;
- (f) Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, representada pelo Juiz Auxiliar da Corregedoria, Dr. Ricardo Cunha Chimenti;
- (g) Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, representada pelos Juízes de Direito que atuam nas Execuções Fiscais, Dra. Heliana Hess e Dr. Mauro Fujimoto, ambos da Comarca de Campinas/SP;
- (h) Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, representada pelo Diretor do Departamento de Política Judiciária, Dr. Marivaldo Pereira de Castro.
- (i) Centro Brasileiro de Pesquisas Judiciais, representado pelos seguintes integrantes: Presidente, Dr. Kazuo Watanabe, Diretora de Pesquisas, Dra. Maria Tereza Sadek, Coordenadora Geral de Estudos e Pesquisas, Dra. Leslie Shériida Ferraz, Coordenador Executivo da Pesquisa, Dr. Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, e Pesquisadores da Área Econômica, Dr. Fernando Cotelô e Dr. Sergio Goldbaum.

Por fim, declinaram do convite, em virtude de compromissos anteriormente assumidos, o Dr. Jorge Antônio Deher Rachid, Secretário da Receita Federal e o Dr. Aluizo Silva Lucena, Procurador Geral do INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social. Também foram convidados, mas não puderam comparecer, o representante da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, na pessoa do Procurador-Chefe da Dívida Ativa, Dr. José Carlos Tavares Sarmiento, e o Dr. Petrônio Calmon Filho, Secretário-Geral do IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual), um dos responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei sobre a Execução Fiscal.

As linhas que seguem contêm um rol de sugestões e pontos sensíveis que, na visão dos órgãos consultados e com base na pesquisa realizada, constitui aquilo que há de mais crítico na cobrança da dívida ativa, seja na fase pré-contenciosa seja na fase judicial.

Frise-se, contudo, que não se cuida de teses ou opiniões defendidas pelo CEBEPEJ ou pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Trata-se, ao revés, de sugestões elaboradas pelos órgãos consultados e compiladas para melhor direcionamento dos debates acerca do tema.

Levando-se em conta o cenário atual, procurou-se dividir as propostas em recomendações gerais e específicas. Importante destacar que, independentemente da natureza da recomendação, há ocasiões em que o problema detectado não corresponde a uma exigência legal desprovida de sentido, mas sim ao modo pelo qual o órgão administra internamente os atos, recursos e pessoas envolvidos na cobrança.

Para este último tipo de problema, de nada valem as mudanças legislativas: requer-se transformações de outra natureza, a começar de mentalidade. Há, por outro lado, sugestões de mudanças no campo legislativo, sempre com o cuidado de observar o devido processo legal, conquista do Estado Democrático de Direito.



8. Sugestões Gerais

8.1 Desjudicialização da execução fiscal.

Mais de uma vez, os depoimentos colhidos sinalizaram no sentido da desjudicialização da cobrança da dívida ativa.

Por desjudicialização da cobrança da dívida ativa entenda-se desviar a cobrança forçada de seu eixo atual, centrado no Poder Judiciário, para a esfera administrativa, dotando esta última de definitividade, em caso de a parte executada não apresentar resistência.

Parcela significativa dos membros do Poder Judiciário foi enfática em afirmar que o grande número de execuções que não chega a ser ultimado por motivos variados (notadamente em virtude de não localização dos executados, de bens passíveis de penhora ou, ainda, de interessados nos bens penhorados levados à hasta pública) mobiliza inutilmente pessoas e recursos desse poder, que poderiam ser canalizados para outras atividades da prestação jurisdicional.

Esta visão também foi compartilhada pelas procuradorias consultadas, chegando a se dizer que o processo judicial para a cobrança forçada da dívida, tal como se encontra hoje, é inviável.

Com isso, propôs-se que as procuradorias sejam dotadas de poderes para levar a cabo a expropriação de bens de um devedor fiscal, caso ele não conteste o valor cobrado. Segundo este raciocínio, a desjudicialização proposta significa:

(i) tornar a certidão da dívida ativa já suficiente para interromper a prescrição.

Segundo a lei processual em vigor, apenas a citação judicial interrompe a prescrição, retroagindo seus efeitos desde a data do ajuizamento (artigo 219 e parágrafo primeiro do CPC). Resultado disso é que o Poder Executivo ajuíza uma enorme quantidade de ações executivas fiscais dias antes de a prescrição se operar.

Com isso, a finalidade de se obter a interrupção é atingida, isentando o ente público de responsabilidade. Cumpre-se, assim, a formalidade de se ajuizar a execução fiscal sem se preocupar com as efetivas chances de satisfação do débito.

Segundo a avaliação apresentada, essa prática - da qual não escapam o executivo municipal, estadual e federal - é explicada, em parte, pela demora do processo administrativo, mas também pela desorganização de determinados órgãos. O

ajuizamento em datas próximas da ocorrência da prescrição apenas transfere o problema da existência do débito para o Poder Judiciário, sem, contudo, solucioná-lo.

Com a interrupção da prescrição por ocasião do lançamento do débito, evitar-se-ia que o Poder Judiciário fosse acionado para cobrar dívidas cujas chances de recebimento e/ou localização de bens sejam nenhuma ou pouquíssimas.

Lembrou-se, ainda, que, no caso de cobrança de débito prescrito, atualmente, por força de disposição processual (artigo 219, parágrafo quinto, do CPC), é dado ao julgador reconhecer a prescrição de ofício, o que significa dizer que, ainda que a parte devedora não a suscite, nada impede que o julgador a reconheça, extinguindo o processo judicial de execução fiscal.

(ii) autorizar as procuradorias, depois de cientificar o devedor acerca da existência do débito, a proceder a penhoras administrativamente.

Como antes demonstrado, com a reformulação do processo administrativo, o devedor seria cientificado a respeito da instauração do procedimento e, não havendo resistência, a penhora ocorreria pela própria procuradoria responsável pela cobrança. Apenas na hipótese de resistência é que haveria a remessa da discussão em torno da existência ou validade do crédito para a esfera judicial.

(iii) tornar a venda pública do bem penhorado como negócio no interesse da parte exeqüente.

Ainda seguindo a orientação acima, a fase da venda pública de bens penhorados passaria a ser uma atividade levada a cabo pela própria parte interessada no crédito, prestigiando-se a adjudicação de bens penhorados, assim como a sua alienação, sem a intervenção do Poder Judiciário.

Se não houver impugnação do crédito, os bens penhorados administrativamente serão alienados também nesta esfera, caso eles não sejam de interesse do órgão do Poder Executivo.

Foi lembrado que as recentes reformas processuais também seguem a orientação de prestigiar o interesse do credor com relação ao bem penhorado, com a diferença de que, com as sugestões surgidas para a cobrança da dívida ativa, todo o procedimento ocorreria na esfera administrativa.

Registre-se, contudo, que, em caso de impugnação judicial acerca do crédito, essa lógica seria transportada para a esfera judicial, prestigiando-se, também nesse âmbito, o interesse do exeqüente.

8.2 Concessão de maiores poderes aos procuradores.

Como desdobramento do assunto acima, também surgiu dos debates a idéia de ser concedida maior autonomia às procuradorias, dotando-as de poder para:

- Fixar metas e prioridades na cobrança;
- Entabular transações com os devedores, segundo os critérios da moralidade e da eficiência.

De fato, a tomada de decisão dentro do Poder Executivo ocorre segundo uma hierarquia. Os procuradores encarregados de efetuar a cobrança não contam com plena liberdade para organizar a tarefa de cobrança. Não têm, por exemplo, poderes para celebrar transações com devedores, a não ser segundo parâmetros ditados pelo Procurador Geral que, por sua vez, também só age dentro de limites ditados pelo Chefe do Executivo.

Esta estrutura verticalizada não dota aqueles que estão no cotidiano da cobrança da dívida ativa de flexibilidade e agilidade, tornando o processo de tomada de decisão bastante lento.

8.2.1 Autonomia dos procuradores no estabelecimento de prioridades na cobrança.

Segundo esta linha de raciocínio, o dever de os Estados e a União cobrarem todo e qualquer crédito, reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, engessa a atividade do Poder Executivo, que não pode canalizar os seus parcos recursos para cobrar apenas devedores com reais condições de adimplir seus débitos ou perseguir tão-somente créditos de monta para obter uma arrecadação com valores expressivos.

Divididas entre cumprir a exigência legal de efetivar, em caráter universal, a cobrança judicial da dívida ativa e concentrar esforços na cobrança de devedores cujos débitos são altos e os sinais exteriores indiquem capacidade de pagamento, as procuradorias não cumprem nem uma nem outra função com eficiência.

Já se disseminou a criação de forças-tarefa para a cobrança de débitos relacionados a um determinado ramo de atividade. Contudo, em razão da escassez de recursos e pessoal, isso gera descuido com relação à cobrança de outros créditos.

O que está por detrás desta discussão é a harmonização das competências das procuradorias. Há, inicialmente, como dito, a sua atribuição de realizar a cobrança judicial de todo e qualquer crédito, indistintamente, ainda que o resultado na arrecadação seja pequeno.

Há, ainda, a sua incumbência de realizar essa cobrança judicial com o máximo de eficiência na arrecadação, ainda que, para isso, determinados créditos tenham de ser priorizados em relação aos demais. É o que preconiza, por exemplo, a Pro-

curadoria da Fazenda Nacional, segundo a qual é preciso buscar um modelo de cobrança com o objetivo de ganhar flexibilidade, agilidade, capacidade de foco, atribuindo responsabilidade aos procuradores.

8.2.2 Autonomia dos procuradores para negociar e celebrar acordos com os devedores.

Outra dimensão da concessão de maiores poderes às procuradorias tem a ver com os poderes para negociar e celebrar acordo com os devedores.

Quando o assunto é entabular uma transação com o devedor, as procuradorias, por serem uma extensão do Poder Executivo, pouco ou nada podem fazer sem antes consultar o Procurador Geral e o titular do Poder Executivo.

Essa concentração milita contra a agilidade pretendida. Daí a necessidade de dotar os procuradores de maior grau de liberdade no momento de celebrar acordo, responsabilizando o agente público que não observar o princípio da legalidade e da moralidade.

8.2.3 Treinamento dos procuradores.

Frisou-se a necessidade de investimento no capital humano, mediante a realização de cursos de reciclagem e treinamento, pois só assim é possível a formação de uma nova mentalidade. Foi o que destacou o representante do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Assim como o julgador brasileiro é moldado a julgar, tendo na sua formação poucos ensinamentos sobre autocomposição de conflitos, o operador do direito que movimenta a execução fiscal também é forjado a manter o processo vivo, como observou o representante da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Por isso, sugeriu o abandono do modelo tendente apenas a perpetuar a burocracia, que não contribui para atingir resultados práticos.

Cada vez mais, exige-se do operador do direito uma visão multidisciplinar e abrangente de seu ofício. Assim, conceder autonomia aos procuradores sem a respectiva formação nas técnicas de conciliação e mediação pode de nada valer.

8.2.4 Baixa das ações inviáveis e prescritas, assim como levantamento do real valor passível de cobrança.

Foi destacado que o valor do estoque da dívida, comumente apresentado nos dados disponíveis, não condiz com a realidade. Há créditos que não são cobráveis

porque prescritos. Há outros em que os devedores não podem ser localizados ou inexistem bens para satisfazer a execução.

Apesar disso, os créditos continuam, seja por exigência legal ou contábil, constando como execuções fiscais ajuizadas, gerando a (falsa) impressão de que o valor a ser perseguido é todo aquele que, exponencialmente, figura nos dados divulgados a cada ano.

O abismo que separa o estoque da dívida do que é cobrado e arrecadado é enorme, o que gera distorção nos números em geral apresentados e aumenta a descrença na eficiência do modelo atual.

Entretanto, nem sempre as procuradorias realizam a baixa dos débitos prescritos ou têm poderes para requerer a extinção de ações de execução fiscal que se encontram suspensas por não ter sido encontrado o devedor ou seus bens.

Como lembrou o representante da Procuradoria do Estado de São Paulo, na ação de execução fiscal, a prescrição faz com que o próprio crédito desapareça, isto é, uma vez extinto um processo de execução fiscal por prescrição, o Poder Executivo não poderá cobrar o valor em jogo em outro processo.

8.3 Manutenção da obrigatoriedade de cobrar todo e qualquer crédito.

Em contraposição a uma das sugestões acima, ponderou-se que a obrigatoriedade de o Poder Executivo cobrar todo e qualquer crédito é mais benéfica do que a discricionariedade da procuradoria em selecionar os créditos a serem cobrados. Esta é outra diretriz surgida a partir da análise dos dados e dos debates.

Em regra, não é dado ao Poder Executivo escolher o crédito que será objeto da cobrança da dívida ativa. Contudo, leis são periodicamente editadas permitindo o não ajuizamento de execução fiscal até determinado valor.

Se, por um lado, esta postura do Poder Público está alegadamente calcada na lógica do custo-benefício, por outro, ela cria a sensação nos contribuintes de que, em determinada faixa de valor, o não pagamento de uma dívida fiscal não traz conseqüências ao inadimplente.

Nessa linha de raciocínio também está a estratégia de conceder anistias periódicas. É que essa conduta do Poder Público também cria, em uma parcela de contribuintes, a sensação de que cedo ou tarde estarão livres de determinado tributo ou contribuição. Não poucas vezes são os interesses eleitorais do detentor do poder do momento que movem a concessão de anistia, deixando de lado o aspecto técnico da viabilidade e do impacto de sua concessão nas contas públicas.

8.4 Criação de um órgão específico do Poder Executivo encarregado da cobrança.

Houve quem defendesse a criação de um órgão específico, dentro da Administração Pública, encarregado da cobrança da dívida ativa. Foi o caso do representante do Tribunal de Justiça de São Paulo, para quem as procuradorias não são órgãos suficientemente imparciais para a cobrança forçada dos créditos da dívida ativa.

8.5 Criação de juizados especiais e adoção de Métodos Alternativos de Resolução de Controvérsias.

O representante da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, depois de destacar o universo da cobrança envolvendo os tributos e contribuições no âmbito federal, apontou que uma forma de enfrentar o número invencível de execuções fiscais é adotar mecanismos alternativos de resolução de controvérsias (*ADR - Alternative Dispute Resolution*).

Foi destacado que a penetração dos meios alternativos de solução de controvérsias tem ocorrido para a solução de impasses envolvendo direitos disponíveis. Como é cediço, o juiz de uma causa cível tem o dever de tentar conciliar as partes.

No mesmo sentido, há projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional introduzindo a mediação em nosso ordenamento, a despeito de já existir projetos pilotos em andamento em alguns tribunais da federação. Por sua vez, a arbitragem tem sido igualmente reservada para controvérsias envolvendo direitos disponíveis.

No caso de dívidas assumidas perante o fisco, é inegável que existem peculiaridades envolvendo a natureza de cada tributo e o perfil do seu devedor. Apesar disso, o Estado-Juiz responde sempre da mesma forma: expropriação e sentença judicial, o que nem sempre é a resposta mais apropriada para pôr fim a uma controvérsia envolvendo uma execução fiscal.

A adoção de métodos alternativos de resolução de controvérsias pode tomar forma e sedimentar-se com a instauração de um juizado especial para a cobrança da dívida ativa, com ou sem limite de valor. A experiência vitoriosa dos juizados especiais cíveis da Lei n. 9.099/95 (Juizados Estaduais), assim como a da Lei n. 10.259/01 (Juizados Federais), demonstra que os juizados, desde que tomados certos cuidados, têm condições de ser um instrumento eficiente para o recebimento de débitos oriundos da dívida ativa.

No âmbito da Lei n. 9099/95, existe a previsão de que ocorra a solução de um impasse por intermédio da conciliação ou arbitragem, além da via judicial. O fato

de o valor em jogo envolver interesse público não inviabiliza um juizado concebido com a única finalidade de resolver pendências de dívidas fiscais.

A questão foi solucionada por ocasião da Lei n. 10.259/01, que também trata de valores e direitos até então tidos como infensos à negociação. Naquela lei, há expressa previsão de poder haver conciliação, transação e desistência por parte do representante da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, envolvendo valor de até sessenta salários mínimos, assim como a abolição da necessidade de expedição de ofício precatório até este limite.

8.6 Maior utilização de meios que induzam os devedores a cumprir suas obrigações fiscais.

Os entes consultados foram unânimes em apontar a ineficiência do atual modelo de cobrança judicial, embora tenha sido reconhecido por alguns que o problema não está propriamente na lei, chegando alguns a tê-la como boa, como foi o caso do representante do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Não se ignorou, por outro lado, que o estoque de dívida ativa passível de cobrança, embora relacionado com a situação econômica do país e dos contribuintes individualmente considerados, bem como com a carga tributária, pode, sem prejuízo da cobrança judicial, contar com o incremento de meios aptos a persuadir o contribuinte a honrar seus compromissos fiscais.

Dissuadir o devedor de ser inadimplente por intermédio de multas com percentual elevado em relação à dívida em jogo já é uma prática difundida. Entretanto, esse instrumento nem sempre se revela o mais efetivo, ou pelo menos não é único de que o Poder Executivo pode se servir para induzir o devedor a cumprir a execução fiscal. Outras alternativas merecem ser analisadas, tais como:

- (i) restringir o crédito público em caso de não pagamento dos débitos constantes na dívida ativa ou, pelo menos, condicioná-los a um plano de pagamento; trata-se de outra forma de se evitar o processo judicial e obter a satisfação da dívida.
- (ii) condicionar a autorização de participação em licitações (ou outra modalidade de contratação com o Poder Público) ao cumprimento ou alguma forma de transação da dívida pode ser mais eficiente que o ajuizamento de uma execução fiscal.
- (iii) protesto da certidão da dívida ativa que, para alguns, como é o caso do representante do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, é providência abusiva e ilegal. Sustenta-se que o Poder Público tem outros mecanismos para efetivar a cobrança.

Além disso, como ressaltado pelo representante do Tribunal de Justiça de São Paulo, é preciso cuidado no protesto, pois a providência, em vez de ser fator de

diminuição de demandas, pode ser multiplicador. Explica-se: diante de um protesto, pode o devedor procurar o Poder Judiciário com a finalidade de sustar liminarmente o protesto, assim como promover ação anulatória do débito. Nesse caso, haverá um aumento no número de demandas relacionadas à cobrança da dívida ativa.

- (iv) Ademais, seria desejável que fosse facilitado ao devedor o mecanismo de compensação naquelas hipóteses em que o devedor também é credor do mesmo órgão que lhe cobra determinada dívida ativa.

8.7 Uniformização dos dados a respeito dos custos da cobrança da dívida ativa.

Apesar do federalismo em vigor, é desejável que União, Estados e municípios, notadamente os dois últimos, contem com uma forma homogênea de cálculo e indicação dos custos envolvidos na cobrança da dívida ativa, até mesmo para que eles próprios possam aferir sua eficiência.

A forma com que os Estados e municípios disponibilizam as informações acerca da cobrança de suas respectivas dívidas ativas merece ser revista e tornar-se mais completa.

Tradicionalmente, a diferença entre Estados tem servido de motivo para justificar a escassez e falta de transparência de dados. Como já afirmado, todo método para aferir a eficiência pressupõe a existência de dados padronizados, realidade ainda distante entre os Estados federados.

Alguns órgãos consultados expuseram a dificuldade de apresentar informações precisas, pondo em dúvida até mesmo os dados fornecidos oficialmente à Secretaria do Tesouro Nacional.

Este problema ficou mais evidente na avaliação da cobrança da dívida ativa dos Estados, na seção anterior do trabalho, notadamente porque várias unidades da federação ainda não contam com uma Defensoria Pública destacada das Procuradorias Gerais do Estado, o que dificulta a identificação de custos que dizem respeito exclusivamente à cobrança da dívida ativa. É o caso do Estado de São Paulo que, com relação aos dados coletados nessa pesquisa, ainda não contava com uma Defensoria Pública com custos completamente autônomos em relação à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

Além disso, os procuradores estaduais, notadamente, os do interior do Estado, ainda que não exerçam a Defensoria Pública, têm atribuições que não dizem respeito à cobrança da dívida ativa.

A sugestão, portanto, é de que os Ministérios da Fazenda e da Justiça sejam informados anualmente a respeito das execuções a cargo da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, das procuradorias estaduais e municipais, mediante

formulário simplificado e padronizado, a ser adotado por todas as esferas envolvidas (União, Estado e municípios), contendo as informações básicas buscadas nesta pesquisa.

8.8 Melhoria no cadastro e no fluxo de informações.

Recomendou-se a total integração entre o órgão arrecadador e o encarregado da cobrança judicial. No âmbito federal, esta integração já se encontra aperfeiçoada, de modo que o intercâmbio entre a Secretaria da Receita Federal e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional é pleno, o mesmo ocorrendo no Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS.

Realidade diversa é encontrada nas procuradorias estaduais e municipais. Nelas, a integração ainda não é total. Além da integração no sentido horizontal, aprofundou-se a discussão para sugerir a integração de cadastro entre outros órgãos da própria Administração (notadamente os ministérios, no âmbito federal e as secretarias, na esfera estadual).

Essa discussão teve como ponto importante os eventuais óbices constitucionais que esse avanço na integração encontra. O uso de informação por órgão diverso daquele que a colhe para uma determinada finalidade, necessita ser analisado sob a ótica constitucional.

Contudo, como frisou o representante do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o artigo 37 da Constituição Federal estabelece a prevalência do fisco em relação aos demais setores da Administração Pública.

Assim, haveria, em tese, base legal e constitucional para o intercâmbio de informações cadastrais. Com base em uma declaração de Imposto de Renda, é possível ao fisco municipal localizar um bem passível de penhora.

De qualquer forma, foi destacado que a diversidade de tributos e as especificidades dos entes pesquisados criam realidades diferentes. Em outras palavras, a natureza do tributo ou contribuição delinea o perfil dos devedores e dos órgãos encarregados da cobrança da dívida ativa.

O cadastro das procuradorias municipais não é o mesmo das procuradorias estaduais, já que os dados fornecidos a partir do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU são a fonte de informação das primeiras, ao passo que as procuradorias estaduais baseiam-se naquilo que é informado para o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

Como lembrou o representante da Procuradoria do Estado do Rio Grande do Sul, é freqüente haver pessoas jurídicas devedoras de ICMS que são prestadoras de serviços cujo patrimônio é pouco tangível, o que dificulta na hora da penhora e satisfação do crédito.

Ressaltou-se que um dos nós górdios da cobrança da dívida ativa é a localização do devedor, na esfera pré-contenciosa ou judicial. Para que os atos que fazem parte do procedimento de cobrança sejam revestidos de legalidade, legitimidade e racionalidade

de, é indispensável que a parte devedora seja cientificada de todos eles.

Diante dessa exigência, a quantidade e a qualidade de informação que cada órgão dispõe a respeito do devedor fazem toda diferença.

8.9 Informatização e processo digital.

Seja na fase pré-contenciosa, ou na judicial, a informatização deve ser aplicada para diminuir os gargalos da cobrança. A título exemplificativo, foram mencionados os atos da cobrança administrativa, a obtenção de dados cadastrais, a elaboração de petição inicial, a distribuição da ação de execução fiscal, o despacho inicial de citação, assim como a própria comunicação dos atos administrativos e judiciais.

A despeito de vários atos processuais deverem ser elaborados pelo Poder Judiciário, há determinadas providências que já são efetivadas, na prática, pelo Poder Executivo, como é o caso do “cite-se”.

Em regra, as petições iniciais impressas de forma informatizada e com assinatura digitalizada do representante do exeqüente, são distribuídas de forma informatizada e já saem do órgão da Administração Pública com o despacho inicial, igualmente digitalizado, do julgador competente. Ou seja, por força de convênios firmados, há atos que, a rigor, são privativos do Poder Judiciário que, mediante sua autorização, são praticados pela Administração Pública.

Conforme destacado pelos representantes dos tribunais de justiça consultados, a informatização pode ser útil para se ganhar agilidade na prática de atos processuais calcados no processo tradicional atual, eminentemente escrito e com a necessidade do suporte material papel.

Há, contudo, uma dimensão da informatização que se relaciona com um processo virtual, sem a necessidade de papel. A este propósito, coube mencionar a recém-promulgada lei que trata do processo digital. Por ora, o grande avanço pode ocorrer no campo da comunicação dos atos processuais. Pelo lado dos devedores, a intimação sua e de seus representantes enfrenta dificuldades de implementação, já que ela deve ocorrer de forma segura. O devedor contumaz e não disposto a aceitar o rápido progresso da execução oferecerá todas as resistências para adotar ou aceitar medidas que signifiquem celeridade processual.

Pelo lado do exeqüente da execução fiscal, a celeridade é de seu interesse, de modo que a concretização de atos que importem na aceleração do processo depende de ajustes no âmbito do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

9. Sugestões Específicas

9.1 Desnecessidade de penhora para a discussão do crédito.

Assunto ligado à qualidade de cadastro vem a ser a localização de bens para penhora, outro ponto sensível da execução fiscal.

Em torno deste tema, diferentes abordagens são possíveis.

A primeira busca suprimir a penhora como etapa necessária para a parte executada discutir o crédito objeto da cobrança. De fato, aquilo que se conhece como segurança do juízo e que consiste na exigência de que existam bens penhorados para que o devedor possa embargar a execução fiscal, é, não raro, motivo para a demora, quando não de eternização da execução fiscal.

Isso ocorre porque se a discussão judicial envolvendo o débito fiscal só se instaura uma vez seguro o juízo, é freqüente que a inexistência de bens penhorados contribua para que execuções fiscais retem em aberto, sem solução, quando a discussão envolvendo a existência e validade do crédito traria maior certeza jurídica a todos.

Nessa linha de raciocínio, desatrelar a discussão envolvendo a existência e validade do crédito fiscal da obrigatoriedade da segurança do juízo é medida que pode contribuir para a celeridade do processo de execução fiscal.

A segunda abordagem pondera que a supressão sugerida é mais abrangente que a simples figura da objeção de pré-executividade e segue a linha das recentes reformas implementadas no Código de Processo Civil. Para se dar efetividade a esta medida, as mesmas reformas deixaram ao julgador, em vista de cada caso concreto, a prerrogativa de decidir se os embargos à execução merecem suspender o trâmite da execução (suspensão *ope judicis*). Esta abordagem seria especialmente adequada à parcela das execuções fiscais em que os embargos são normalmente opostos.

9.2 Penhora administrativa.

Ainda com relação à necessidade de penhora, uma outra abordagem tem a ver com a localização de bens propriamente dita. Atualmente, em razão de deficiências de cadastro e de óbices constitucionais, é preciso o concurso do Poder Judiciário para que a localização ocorra. Além de demorada e do entendimento vacilante dos tribunais a respeito do tema, esta forma de localização não se revela a mais eficaz.

Para este ponto, a sugestão foi no sentido de dotar as procuradorias de poder para a localização de bens passíveis para penhora. Com isso, sustenta-se que o Poder Executivo ganharia agilidade, de modo a obter a constrição de bens possíveis de satisfazer a execução, caso devido o valor, prontamente.

Ao mesmo tempo, não seria ajuizada parcela significativa de execuções fiscais cujo destino os números indicam que ou bem são arquivadas ou extintas em virtude da não existência/localização de bens.

9.3 Oficiais de Justiça *ad hoc*

A adoção de oficiais de justiça *ad hoc* foi aconselhada por membros do Poder Judiciário e das procuradorias.

De fato, o processo judicial de execução fiscal depende enormemente de atividades externas desempenhadas por auxiliares da justiça. Citação, penhora e, por vezes, avaliação reclamam um corpo considerável de oficiais de justiça de que nem sempre o Poder Judiciário dispõe.

Diante desta premência, já foram firmados alguns convênios entre o Poder Judiciário de alguns Estados e a Administração Pública para que as atribuições do oficial de justiça sejam desempenhadas por funcionário da Fazenda estadual ou municipal. É este o oficial de justiça *ad hoc*.

A figura do oficial de justiça *ad hoc* pode ser vista em dois cenários distintos. O primeiro é o atual, no qual a cobrança forçada da dívida ativa ocorre perante e sob o controle do Poder Judiciário, situação em que o oficial de justiça é servidor do Poder Judiciário e o complemento *ad hoc* serve para designar justamente aqueles que não são servidores desse Poder.

No segundo, a cobrança forçada, de lege ferenda, seria incumbência da própria Fazenda, com a judicialização da cobrança apenas na hipótese de o devedor procurar o Poder Judiciário com o objetivo de questionar o débito. Nesse caso, o encarregado pelas diligências seria sempre um funcionário do órgão encarregado da cobrança.

9.4 Obrigatoriedade de indicação de bens passíveis de penhora na petição inicial.

Menos radical que a providência de penhora administrativa seria a obrigatoriedade de constar na petição inicial a existência de bem penhorado ou a indicação de bem passível de penhora, sob pena de indeferimento da petição inicial.

Foi ressaltado pelos integrantes dos diferentes órgãos que parte considerável das execuções fiscais encontra-se arquivada em razão da não localização de bens penhoráveis.

Ainda que a penhora seja desnecessária para que a discussão judicial em torno da existência e validade da dívida fiscal ocorra, é com a constrição judicial que o processo de execução avança, razão pela qual, tão logo realizadas as providências para que a penhora seja efetivada, maiores são as chances de recebimento do crédito.

9.5 Simplificação na forma de quitar os débitos ajuizados.

O devedor que deseja quitar a sua dívida ajuizada não encontra facilidade. Daí a necessidade de simplificar os trâmites para a quitação.

Na esfera administrativa, há entes em que a intimação da cobrança é acompanhada de guias já preenchidas, bastando ao devedor comparecer ao banco para quitar seu débito.

Há outros entes em que as opções de pagamento são variadas, cada uma com a(s) respectiva(s) guia(s) para saldar o débito. A mesma realidade, no entanto, não é da esfera judicial. O devedor, pessoa física ou jurídica, tem, nessa simplificação, menos uma desculpa para deixar de honrar a sua dívida.

9.6 Manutenção da atual lei e modificações pontuais.

O representante do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é da opinião que a lei em vigor que regula a execução fiscal não requer grandes mudanças. Opina que seria apenas de bom alvitre que houvesse mudanças pontuais, notadamente no sentido de consolidar entendimento acerca de determinados temas sobre os quais os nossos tribunais não têm interpretação uniforme.

É o caso da exigência de realização de dois leilões, do valor a ser observado no caso de arrematação de bem ou, ainda, da possibilidade de protesto de certidão de dívida ativa. Sobre este último ponto, e a fim de manter o equilíbrio entre as partes, foi argumentado que deve ser reforçado o direito de o jurisdicionado poder compensar créditos que tenha em face da entidade exequente.

De fato, sem prejuízo do debate em torno da desjudicialização de toda a cobrança, recomenda-se, ao menos, que as recentes mudanças efetivadas na execução em geral também migrem para a cobrança da dívida ativa. É o caso do reconhecimento da prescrição de ofício, de concessão de efeito suspensivo a cada execução embargada, da penhora on line.

Embora possa se argumentar que esta tarefa, no momento, é dos tribunais, já que cabe a eles a interpretação da lei, é inegável que a consagração em lei de que determinado dispositivo também se aplica às execuções fiscais economiza discussões hermenêuticas, concedendo maior segurança jurídica ao cenário da cobrança da dívida ativa.

Recomendou-se, ainda, o fim das prerrogativas da Fazenda Pública, notadamente os prazos diferenciados.

Como destacou o representante do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: “Observo, por fim, que assim como se deve instituir mecanismos para dar efetividade à atuação da Fazenda Pública, em resguardo ao erário, não é possível manter privilégios que só fazem atrasar os processos, permitindo que o próprio Estado/Administração deixe de cumprir as decisões judiciais ou obtenha indevida protelação no atendimento às determinações do Estado/Juiz, que é o que ocorre quando o Poder Público se utiliza de recursos protelatórios ou descumpre as decisões judiciais representadas por precatórios expedidos há anos e não pagos. Este comportamento acaba por estimular a disfunção do sistema, reforçada a posição de litigante renitente em face das prerrogativas e privilégios de que dispõe, não concedidos ao cidadão comum, como o prazo em quádruplo para contestar, em dobro para recorrer e a garantia do reexame necessário das decisões contrárias ao seu interesse.

Em boa hora estão sendo propostas, via outros anteprojetos, medidas que restringem prerrogativas, via alteração do art 188 do CPC – extinguindo o prazo em dobro para recorrer e reduzindo-o para contestar - bem como do art. 475 - estabelecendo que o reexame necessário passe a incidir apenas quando a condenação ou o direito controvertido não excedesse 500 salários mínimos. Já há no Congresso projetos de lei que extinguem por completo tais prerrogativas da Fazenda Pública (PL 4331/01) e (PL 1825/96), o que, s.m.j., mostra-se salutar, notadamente em relação ao reexame necessário, uma espécie de apelação ex officio oriunda do sistema medieval, sem correspondente no direito comparado, na época concebido para atuar como sistema de freio aos poderes quase onipotentes do juiz inquisitorial. O texto, incorporado às Ordenações Afonsinas e em codificações portuguesas subseqüentes, acabou por inspirar o legislador brasileiro que, infelizmente, mantém tal instituto de todo ultrapassado em nosso sistema legal até hoje, embora já não mais subsista nem mesmo em Portugal. E não pode mesmo subsistir porque evidentemente não há mais razões históricas que justifiquem a sua manutenção. Não só o juiz brasileiro não mais dispõe dos tais poderes quase onipotentes (ao contrário, a jurisdição de primeiro grau está cada vez mais enfraquecida com a teia recursal que existe no sistema jurídico pátrio), como os entes públicos possuem estrutura jurídica bastante para defender os seus interesses em juízo”.

Apêndice

Tabela 6.8: Participação das Execuções Fiscais nas Ações em Tramitação no Poder Judiciário, Estados Selecionados, INSS e União. Dado mais recente.

UF	Dívida Ativa da União	Part. %	Dívida Ativa dos Estados	Part. %	Dívida Ativa dos Municípios	Part. %	Dívida Ativa do INSS	Part. %	TOTAL	Part. %
SP	131.769	39,5%	68.288	41,7%	27.475	43,4%	50.836	41,4%	278.367	40,7%
RJ	45.235	13,6%	14.521	8,9%	13.264	21,0%	16.604	13,5%	89.624	13,1%
MG	19.375	5,8%	16.275	9,9%	4.903	7,7%	6.872	5,6%	47.425	6,9%
RS	21.338	6,4%	12.587	7,7%	2.380	3,8%	8.239	6,7%	44.545	6,5%
PR	16.120	4,8%	9.698	5,9%	1.310	2,1%	5.662	4,6%	32.791	4,8%
BA	13.754	4,1%	4.496	2,7%	4.069	6,4%	4.005	3,3%	26.324	3,9%
PE	11.598	3,5%	7.010	4,3%	2.314	3,7%	3.709	3,0%	24.632	3,6%
SC	10.296	3,1%	3.044	1,9%	1.294	2,0%	4.687	3,8%	19.321	2,8%
GO	7.432	2,2%	6.644	4,1%	308	0,5%	2.546	2,1%	16.930	2,5%
DF	7.489	2,2%	4.099	2,5%	0	0,0%	3.740	3,0%	15.329	2,2%
CE	6.434	1,9%	3.424	2,1%	596	0,9%	2.302	1,9%	12.756	1,9%
ES	5.152	1,5%	2.451	1,5%	814	1,3%	1.769	1,4%	10.186	1,5%
AM	4.991	1,5%	1.034	0,6%	593	0,9%	1.467	1,2%	8.084	1,2%
MT	3.843	1,2%	2.334	1,4%	415	0,7%	1.312	1,1%	7.903	1,2%
PA	4.366	1,3%	1.210	0,7%	823	1,3%	1.471	1,2%	7.871	1,2%
PB	2.556	0,8%	2.081	1,3%	50	0,1%	911	0,7%	5.598	0,8%
RR	4.605	1,4%	83	0,1%	0	0,0%	248	0,2%	4.936	0,7%
MS	3.346	1,0%	0	0,0%	660	1,0%	858	0,7%	4.864	0,7%
RN	2.148	0,6%	1.042	0,6%	772	1,2%	765	0,6%	4.727	0,7%
AL	3.799	1,1%	212	0,1%	354	0,6%	203	0,2%	4.568	0,7%
MA	2.488	0,7%	545	0,3%	385	0,6%	1.016	0,8%	4.435	0,6%

UF	Dívida Ativa da União	Part. %	Dívida Ativa dos Estados	Part. %	Dívida Ativa dos Municípios	Part. %	Dívida Ativa do INSS	Part. %	TOTAL	Part. %
RO	1.533	0,5%	1.051	0,6%	81	0,1%	484	0,4%	3.149	0,5%
SE	1.413	0,4%	994	0,6%	27	0,0%	592	0,5%	3.026	0,4%
AC	575	0,2%	120	0,1%	77	0,1%	1.845	1,5%	2.618	0,4%
PI	1.174	0,4%	327	0,2%	246	0,4%	343	0,3%	2.091	0,3%
TO	630	0,2%	286	0,2%	55	0,1%	229	0,2%	1.200	0,2%
AP	100	0,0%	86	0,1%	21	0,0%	104	0,1%	312	0,0%
TOTAL	333.561	100,0%	163.945	100,0%	63.286	100,0%	122.820	100,0%	683.612	100,0%

Fonte: Elaborado pelo CEBEPEJ a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda