

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS

ADMINISTRATIVAS

O Aumento de Eficiência da Administração Através da Concessão de Prêmios e Incentivos ao Funcionário

BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRlich

No número próximo passado desta Revista, publicamos o trabalho do Sr. CAIO TÁCITO a ser apresentado ao X Congresso Internacional de Ciências Administrativas, a ser realizado em Wiesbaden, Alemanha, no corrente mês. Ainda para o mesmo Congresso apresentamos aqui o trabalho de D. BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRlich. (N.R.)

O PRESENTE trabalho se destina a fornecer ao Congresso Internacional de Ciências Administrativas, a realizar-se em Wiesbaden, Alemanha, dados sobre a concessão, no Governo Federal do Brasil, de prêmios e incentivos financeiros aos funcionários com o objetivo de aumentar a eficiência da Administração.

Serão expostos os seguintes sistemas existentes:

I — Gratificação por eficiência, assiduidade e antiguidade concedida aos funcionários do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (B.N.D.E.).

Por Resolução de seu Conselho de Administração, (1) concede o B.N.D.E., desde 1958, os seguintes tipos de gratificação, como prêmio e incentivo a seus funcionários:

- por antiguidade e assiduidade;
- por eficiência individual;
- por eficiência global.

Gratificação por antiguidade e assiduidade

Esta gratificação é semestral e compreende duas parcelas: uma pela antiguidade, outra pela assiduidade.

(1) Resolução nº 42, de 1-4-58, Boletim de Serviço nº 249, de 11-4-58.

A parcela correspondente à antiguidade é calculada na base equivalente a um dia de remuneração (até o máximo de 6 dias) para cada ano ou fração de ano igual ou superior a 6 meses de serviço prestado ao Banco. Logo, anualmente, não poderá o empregado, a este título, perceber uma gratificação maior do que a remuneração de 12 dias.

A parcela referente à assiduidade será dada pela expressão $\frac{n}{N} R$

onde n é o número de dias de trabalho efetivo, (2) N o número de dias do semestre e R uma importância equivalente à remuneração de 9 dias de serviço. Logo, o limite anual desta gratificação é equivalente à remuneração de 18 dias de serviço.

As duas parcelas (antiguidade e assiduidade) não excedem, por ano, a remuneração de 30 dias, ou seja, um mês de serviço.

Gratificação por eficiência individual

Esta gratificação, também semestral, corresponderá à posição do funcionário na classificação por eficiência, resultante da avaliação semestral efetuada pelos respectivos chefes imediatos.

Procedida a avaliação e transformadas em pontos as classificações dela resultante, verifica-se qual a posição do funcionário nos quartis da distribuição dos respectivos valores, nas séries de classes a que pertencerem. O prêmio por eficiência será concedido nas seguintes bases:

- a) do 3º quartil para cima, 30 dias de remuneração;
- b) do 2º até o 3º quartil, 20 dias de remuneração;
- c) do 1º até o 2º quartil, 10 dias de remuneração.

O prêmio não será pago ao servidor que se colocou abaixo da mediana (2º quartil) em duas avaliações sucessivas da eficiência. Ao pessoal de direção e chefia, bem como aos assessores deste, será atribuído o prêmio máximo, por eficiência.

Verifica-se, pois, que o prêmio máximo por eficiência individual, anualmente, equivale à remuneração de 60 dias (2 meses), havendo casos em que o prêmio não é concedido (quando o funcionário fica colocado abaixo do 1º quartil ou, duas vezes seguidas, abaixo do 2º quartil).

Gratificação por eficiência global

A título de gratificação por eficiência global, poderá o Banco distribuir, semestralmente, importância fixada pela Diretoria e Conselho de Administração, em sessão conjunta, considerados:

- índices financeiros, tais como o rendimento bruto e o rendimento líquido do Banco, o coeficiente de inércia do capital e a relação entre as despesas administrativas e os recursos aplicados;

(2) Somente os seguintes afastamentos podem ser computados como de efetivo serviço: férias, luto, casamento, convocação para serviço militar, júri e outros serviços obrigatórios por lei, licença especial (prêmio por mais de 10 anos de serviço), missão ou estudo no estrangeiro até um ano e por autorização do Diretor-Superintendente, e requisição para órgãos da Presidência da República.

- elementos de apreciação objetiva relativos ao funcionamento dos serviços do Banco, tais como o custo dos serviços mensuráveis, o ritmo de estudo dos projetos e de celebração dos contratos, regularidade das cobranças e pagamentos;
- elementos de apreciação subjetiva, relativos ao andamento dos trabalhos do Banco em geral e particularmente os referentes à execução dos contratos de financiamento. (3)

Apreciação do sistema em vigor no B. N. D. E.

Ainda é muito recente (menos de 1 ano) a experiência do B.N.D.E. para que dela se possam formar julgamentos definitivos. Entretanto, as linhas gerais parecem bem planejadas, atendendo aos requisitos técnicos mais indicáveis.

Assim é que a gratificação por assiduidade e antiguidade tem um mecanismo bastante simples, não devendo acarretar maiores problemas na sua execução. Representa, evidentemente, uma concessão à tradição de que antiguidade é fator ponderável, mas não exagera o valor desse fator.

Já a gratificação por eficiência individual apresenta mecanismo complexo, cujo sucesso depende do sistema de avaliação de eficiência vigorante no Banco.

Como anteriormente se informou no Instituto Internacional de Ciências Administrativas, (4) o B.N.D.E. tem um sistema de avaliação do merecimento mediante a comparação dos funcionários uns com os outros, dentro da respectiva unidade de trabalho e da classe a que pertencem. Em suma, trata-se de um "man-to-man comparison system".

A comparação é feita pelo chefe imediato e se desdobra em vários dos fatores da performance funcional, a saber: ajustamento funcional (disciplina, apresentação pessoal e boas maneiras), capacidade técnica, conhecimento da repartição, produtividade, iniciativa, devotamento ao trabalho, espírito de cooperação, capacidade de liderança e capacidade de organização do próprio trabalho. Dois outros requisitos — assiduidade e pontualidade — são apurados diretamente pela Seção de Pessoal. Feita a comparação, fator por fator, o Chefe hierarquiza os funcionários em função da posse relativa de cada requisito, e a posição de cada um, nessa hierarquização ou ordenação, é transformada em pontos, pela Seção de Pessoal, de acordo com escala pré-estabelecida. Saliente-se que cada requisito tem ponderação variável conforme o grupo a que pertença a respectiva série de classes.

Em tese, esse sistema — assim como qualquer outro em que a avaliação se efetue mediante a comparação dos empregados uns aos outros e não na

(3) Texto do artigo 4º da referida Resolução nº 42, com as modificações introduzidas pela Resolução nº 49, de 21-11-58.

(4) Relatório sobre avaliação de eficiência no Governo Brasileiro, da mesma autora, apresentado à Mesa Redonda de Opatija, 1957. Vide "O sistema do mérito na Administração Brasileira", in R.S.P., agosto de 1957.

forma clássica em que a comparação se faça frente a um padrão — apresenta vantagens e desvantagens que podem ser assim grupadas:

Vantagens

Permite grande objetividade (porque o padrão é oferecido pelo próprio grupo).

Atribui toda a responsabilidade pela classificação a quem melhor deve conhecer o empregado: seu chefe imediato.

Impossibilita a ação comodista mas pouco realista de classificar muitos, ou mesmo todos, de maneira idêntica (em suma: impossibilita o empate freqüente ou generalizado).

E' de fácil manejo pelo chefe.

Desvantagens

E' instrumento deficiente do ponto-de-vista do treinamento de pessoal.

Só podendo haver, em cada requisito, *um 1.º lugar, um 2.º lugar*, etc. por classe, constitui uma distribuição forçada da avaliação que pode não corresponder à realidade do grupo.

E' de complicada aplicação por parte do órgão de pessoal.

E' pouco conhecido.

Segundo informações obtidas pela autora deste trabalho, a aplicação, em 2 semestres consecutivos, do referido sistema confirmou a enumeração acima, com uma agravante: os chefes — únicos responsáveis pela avaliação — não a fizeram com confiança no sistema, que reputam, geralmente, insatisfatório (sendo que muitos dêles o repudiam totalmente).

Ora, sem confiança num instrumento de medida por parte daqueles que o aplicam, tal instrumento já está de antemão comprometido, qualquer que seja seu valor real. Acresce que da aplicação do sistema resultou grande descontentamento entre os funcionários, o que talvez venha acarretar o seu abandono.

Mas, se a Administração do Banco desejar insistir, mesmo assim, na aplicação do sistema, algumas modificações podem ser nêle introduzidas que não lhe alteram a essência e atenuam seus aspectos negativos.

Por exemplo: alega-se, e com razão, que as separatrizes (3º, 2º e 1º quartil) adotadas para limites das gratificações são injustas, pois presumem a distribuição normal (curva de Gaus) das avaliações por eficiência, quando, no B.N.D.E., devido à seleção rigorosa do pessoal, há concentração de funcionários ótimos e bons, e uma pequena minoria de regulares e insatisfatórios. Para corrigir tal defeito bastaria mudar as separatrizes, de acôrdo com critério mais liberal.

Da mesma maneira, excluir de qualquer gratificação por eficiência individual quem fica colocado, dois semestres sucessivos, abaixo da mediana, é igualmente de rigor excessivo, pois, num grupo em que predominam ótimos e bons, abaixo da mediana estarão, necessariamente, muitos dos bons.

Outras modificações dêsse teor poderiam ser introduzidas no sistema de modo que, utilizado mais algum tempo, se verificasse sua eficácia real, para depois conservá-lo ou abandoná-lo definitivamente, conforme o resultado obtido.

E' preciso não esquecer, porém, que empreendimentos dêsse gênero acarretam, freqüentemente, grandes problemas de relações humanas. Basta citar o caso relatado pelo Professor PFIFFNER, daquela companhia em que se instalou um sistema de remuneração constante exclusivamente de comissões sobre venda. A inovação provocou um tal estado de tensão entre os empregados — procurando uns monopolizar os fregueses, abandonando as atividades correlatas de arrumação das mercadorias, e assumindo outras atitudes destruidoras do espírito de grupo — que somente quando os empregados, em conluio com seu chefe, organizaram uma «caixinha», segundo a qual todos receberiam salário idêntico, é que voltou a paz a reinar e as atividades da empresa se processaram eficientemente. (5)

De qualquer maneira, é fora de dúvida que a tentativa do B.N.D.E. — de gratificar seus funcionários em razão da eficiência individual — visa a constituir-se num instrumento de aumento de eficiência da Administração e como tal merece ser analisada pelos técnicos.

Quanto à gratificação por eficiência global também é, em princípio, elogiável. Exige considerável análise dos fatores envolvidos na fixação da quota a ser distribuída, mas, justamente pela complexidade dêsse trabalho, é ele de difícil compreensão pelo funcionalismo, o que — paradoxalmente — de certa maneira diminui o impacto, sobre êste, da desigualdade entre as importâncias recebidas a título de eficiência global.

Em suma, a reação contra as diferenças — às vezes consideráveis — entre as gratificações por eficiência global é menor que a verificada quanto às gratificações por eficiência individual.

II — Participação dos respectivos empregados nos lucros da Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás), sociedade de economia mista encarregada da execução do monopólio estatal do petróleo.

A Petrobrás, instituída em 2-4-54, como decorrência de disposição legal (6) distribui anualmente uma parcela dos lucros obtidos ao seu pessoal. (7) Essa distribuição vem-se procedendo desde 1956 (sobre os lucros de 1955) havendo a última delas (de 1958, referente aos lucros obtidos em 1957) sido processada na forma da Resolução nº 27, de 27 de novembro de 1957. (8)

Nos termos dessa Resolução, a participação dos empregados nos lucros da Empresa referentes a 1957 constou de duas parcelas: uma, fixada proporcionalmente ao salário percebido em 1957, e outra, fixada em função da eficiência revelada pelo empregado. O total de cada parcela corresponde à metade da importância distribuída.

A apuração de eficiência é efetuada duas vezes ao ano (julho e janeiro), em cada unidade, por Comissão Especial, constituída de 3 membros pertencentes, de preferência, a setores diferentes da unidade. A fim de emitir seu julgamento, cada Comissão Especial ouve os chefes imediatos dos emprega-

(5) «The supervision of personnel», 2ª edição, por JOHN M. PFIFFNER, pp. 144-145.

(6) Lei n.º 2.004, de 3-10-53.

(7) Art. 44 dos Estatutos da Petrobrás, aprovados pelo Decreto nº 35.308, de 2-4-54

(8) A distribuição dos lucros de 1958 só será efetuada no próximo mês de abril.

dos, de quem colhe as necessárias informações sob o ponto-de-vista da assiduidade, responsabilidade, interesse e zelo, demonstrados pelos empregados no exercício de suas funções.

Baseada em tais informações, avalia a Comissão Especial a eficiência de cada empregado, pesando cada um dos referidos aspectos do comportamento funcional de acordo com a seguinte escala: *excepcional* — 6 pontos; *bom* — 4 pontos; *regular* — 3 pontos; *sofrível* — 2 pontos; — *deficiente* — 1 ponto; *nulo* — 0 ponto.

Feita essa avaliação, classifica a Comissão Especial os empregados segundo a seguinte escala:

Total de pontos obtidos na apreciação dos itens assiduidade, responsabilidade, interesse e zelo	Classificação (grau de eficiência)
18	6
12 a 16	4
9 a 11	3
6 a 8	2
3 a 5	1

Note-se que terá *grau zero* o empregado que tiver obtido essa nota em um dos 3 itens, quaisquer que sejam as outras duas notas.

Essa tabela se aplica aos empregados permanentes. Aos ocupantes de função de confiança (assessoria e chefia) é aplicada essa tabela com os seguintes acréscimos:

18 a 22	6
24	8

Aos titulares de funções de Administração superior poderá ser atribuído até o grau 12.

Fixado o grau de eficiência individual (média das duas avaliações do ano) é ele multiplicado pelo salário anual respectivo (ou seja, a importância total em Cr\$ 1.000,00, desprezadas as frações, que tiver efetivamente recebido no ano 1958, no caso), constituindo o resultado dessa multiplicação o total de pontos do empregado para fins de participação nos lucros, com base na eficiência.

Isso feito, é esse total multiplicado pelo *valor do ponto*, valor este obtido mediante a divisão de metade da parcela a ratear pelo total dos pontos atribuídos a todos os empregados no ano (1957). O resultado da referida multiplicação dá a participação do empregado nos lucros, com base na eficiência.

Já a participação com base no salário obedece a processo mais simples: é o resultado da multiplicação do total da remuneração do empregado (em 1957, no caso), por uma *constante*, obtida pela divisão de metade da parcela a ratear pelo total de salários pagos pela Empresa no ano (1957).

Apreciação do sistema da Petrobrás

O sistema adotado pela Petrobrás para distribuição dos lucros compreende, como se viu, duas parcelas: uma, em função da eficiência individual, outra, em função do salário.

A avaliação da eficiência individual se faz mediante uma forma tradicional: avaliação por comparação a um padrão, expresso pelos conceitos excepcional, bom, regular, sofrível, deficiente e nulo.

Segundo informação obtida pela autora junto à Assessoria de Pessoal da Petrobrás, (9) esse sistema sofre desvantagens comuns a outros desse gênero, a saber:

- os conceitos do que seja *excepcional*, bom, etc. podem ser entendidos diversamente, prejudicando a objetividade de sua aplicação;
- exigem treinamento contínuo das Comissões Especiais para correção do defeito anterior;
- os chefes imediatos (responsáveis *diretos* pela produção) não são responsáveis pela avaliação, influenciando nela apenas indiretamente;
- há possibilidade de concentração de avaliações nos pontos mais altos, o que desvirtua o próprio plano.

Apresenta, por outro lado, como vantagens:

- é de fácil compreensão;
- obedece aos modelos convencionais;
- oferece boa base para apuração da validade das provas de seleção e do acerto, ou não, da lotação;
- oferece boa base para diagnóstico das necessidades de treinamento.

Quanto à segunda parcela do sistema da Petrobrás — em função do salário — tem, evidentemente, por objetivo possibilitar a *todos* uma participação estritamente como decorrência da categoria do cargo que ocupam, e não da forma por que dele se desempenham. Atende, em suma, à hierarquia dos salários.

Ainda segundo informações obtidas junto à Assessoria de Pessoal da Petrobrás, o planejamento da distribuição dos lucros de 1958, a ser próximamente efetuada, não contempla alterações propriamente substanciais no sistema descrito. As modificações em projeto visam, por exemplo, a incluir fatores tais como “tempo de serviço” e “dependentes” para fins de participação e outras alterações exigidas pela legislação em vigor.

III — Gratificação pela redução do deficit, atribuída à Diretoria da Rede Ferroviária Federal.

A Rede Ferroviária Federal teve a sua constituição autorizada pela Lei n. 3.115, de 16 de março de 1957, que determinou a transformação das empresas ferroviárias da União em sociedades por ações e sua incorporação à Rede.

A constituição da Rede efetivou-se a 30 de setembro do mesmo ano, quando foram também baixados seus Estatutos. (10)

(9) Denominação do órgão central de pessoal da Petrobrás.

(10) Decreto n. 42.385, de 30-9-1957.

Dos atos constitutivos da empresa consta que os Diretores (em número de 7, um dos quais é o Presidente e outro o Vice-Presidente) perceberão uma remuneração composta de parte fixa (no próprio ato constitutivo é fixada a importância dessa parte) e outra variável, resultante da distribuição, entre os Diretores, a partir de 1958, de "importância correspondente a 0,5% (meio por cento) dos resultados obtidos pela sociedade na redução do déficit de custeio das estradas a ela incorporadas que ultrapassem a redução anual do déficit previsto no art. 22 e seu parágrafo 1º da Lei n. 3.115, de 16 de março de 1957". Por sua vez, dizem o mencionado artigo e seu § 1º:

"O orçamento da União consignará no primeiro ano de funcionamento da Rede Ferroviária Federal S. A. uma dotação de doze bilhões de cruzeiros que será entregue à Sociedade em duodécimos para atender a situação deficitária de seus serviços.

§ 1º Os orçamentos seguintes consignarão dotação para o mesmo fim, reduzida de ano para ano de 5% até o limite de 50% da dotação inicial".

Como se vê, a Rede iniciou suas atividades com um déficit previsto de doze bilhões de cruzeiros no primeiro ano de funcionamento. Para o segundo ano, previu-se um déficit de onze bilhões e quatrocentos milhões (12 bilhões menos 5%); para o terceiro ano, de dez bilhões e oitocentos milhões (12 bilhões menos 10%) e assim por diante. A previsão de redução do déficit não vai além de 6 bilhões, quando — presume-se — nova legislação disporá a respeito, face à situação então previsível.

Se, em qualquer dos anos em causa, conseguir a Rede reduzir o déficit a importância inferior à prevista para o ano, a Diretoria receberá um prêmio equivalente a meio por cento do que ultrapassar a redução prevista, prêmio esse que será distribuído entre os 7 Diretores.

Segundo informações obtidas pela autora deste trabalho, junto ao Ministério da Viação e Obras Públicas, não foi ainda concedido o prêmio previsto.

A respeito da Rede Ferroviária Federal cabe ainda relatar que o art. 41 dos seus Estatutos prevê a participação dos empregados nos lucros líquidos da empresa, dentro de limites estabelecidos no próprio Estatuto e de acordo com plano aprovado pela Diretoria. A hipótese de existência de lucro é, porém, no momento, tão remota que não interessa prolongar o exame da matéria.

Finalizando esta parte do trabalho, deve ser dito que a Rede Ferroviária Federal possui um capital de Cr\$ 61.283.594.000,00, dos quais Cr\$ 60.626.041.000,00 estão subscritos pela União, Cr\$ 527.012.000,00 pelos Estados e Cr\$ 130.541.000,00 pelos Municípios. (11) A União detém, pois, a quase totalidade das ações.

(11) Decreto n.º 45.041, de 10-12-58.

IV — Gratificação pela execução de trabalho técnico ou científico.

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União estabelece uma gratificação "pela execução de trabalho técnico ou científico" (12) que, embora sem ter sido regulamentada, já foi concedida diversas vezes.

A falta de regulamentação foi, em parte, suprida por pareceres do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), (13) aprovados pelo Presidente da República. Dêsses pareceres emergem como requisitos para a caracterização do direito à gratificação : (14)

- o trabalho técnico ou científico apresentado não deve constituir tarefa ou encargo que caiba ao funcionário executar ordinariamente no desempenho das atribuições inerentes à carreira a que pertence ;
- o trabalho apresentado deve ser examinado pormenorizadamente por uma comissão composta de 3 técnicos de abalizada competência, que sugerirão também o "quantum" da gratificação ;
- a concessão da gratificação importará a incorporação do trabalho ao patrimônio do Estado.

Os seguintes exemplos de casos de concessão da gratificação por trabalho técnico ou científico esclarecem bastante a sua natureza :

- revisão de legislação de interesse para a Administração. (15)
- redução do consumo de óleo lubrificante na Estrada de Ferro Central do Brasil — autarquia federal, à época. (16)
- projeto e direção da construção de duas máquinas das quais resultou, para os cofres públicos, grande economia. (17)
- elaboração de livro técnico. (18)
- organização de sistema de classificação decimal para obras de direito. (19)

(12) Art. 145, item VII, da Lei n.º 1.711, de 28-10-52.

(13) Órgão central de administração de pessoal, orçamento e organização.

(14) Vide pareceres do D.A.S.P. nos processos 4.543-40 e 7.469-46, *Diários Oficiais* de 12-8-40 e 12-12-46, respectivamente, citados na íntegra por EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO, *Manual dos Servidores do Estado*, 8ª ed. atualizada, pp. 489-491.

(15) Parecer do D.A.S.P. no processo 1.726, de 21-3-41, *Diário Oficial* de 22-3-41.

(16) Exposição de Motivos n.º 2.348, do D.A.S.P., de 16-9-41, *Diário Oficial* de 20 de setembro de 1941.

(17) Exposição de Motivos do D.A.S.P. n.º 2.610, de 29-9-42, *Diário Oficial* de 5 de outubro de 1942.

(18) Parecer do D.A.S.P. no processo n.º 4.443-40, *Diário Oficial* de 13-9-50.

(19) Parecer do D.A.S.P. no processo 10.113-53, *Diário Oficial* de 15-3-54. Vide este e os pareceres das notas 15 a 18 em "Manual dos Servidores do Estado", de EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO, 8ª edição atualizada, pp. 489-491.

Apreciação da gratificação pela elaboração de trabalho técnico ou científico

Como se verifica do exposto, a gratificação pela elaboração de trabalho técnico ou científico visa a estimular a participação do funcionário na racionalização do trabalho e no aperfeiçoamento da Administração, acarretando, conseqüentemente, o aumento da eficiência administrativa.

Assemelha-se, portanto, — embora em pequena escala — aos sistemas de sugestões de tão amplo uso nos Estados Unidos e que também já foram introduzidos no Brasil, especialmente em organizações particulares.

Para que atingisse plenamente seus objetivos, seria, entretanto, necessário que a gratificação pela elaboração de trabalho técnico ou científico fôsse concedida não esporádica, mas sistematicamente. Cabe à Administração tomar uma atitude ativa, de incentivo, em vez de continuar, como até agora, passivamente, à espera de que algum funcionário tome a iniciativa de apresentar um trabalho e pleitear a gratificação correspondente.

Somente então mereceria a "gratificação pela execução de trabalho técnico ou científico" ser realmente considerada um instrumento eficaz de aumento de eficiência da Administração.

V — Percentagens sobre a arrecadação, sobre multas, sobre cobrança da dívida ativa, etc. concedidas a funcionários federais.

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União dispõe, em seu art. 120 (20) sobre um sistema de retribuição do funcionário que se compõe de uma parte fixa (2/3 do padrão de vencimento do cargo) e de outra variável, em função da arrecadação, da cobrança da dívida ativa, ou outro fator análogo. A esse sistema chama-se de "remuneração", para distingui-lo de "vencimentos", forma de retribuição fixa, que é a normal para o funcionalismo público.

Dos funcionários abrangidos por este sistema focalizaremos 3 grupos principais: os agentes fiscais do imposto de consumo, os agentes fiscais do imposto de renda e os procuradores da República e da Fazenda. Desses grupos, o que há mais tempo se rege pelo sistema é o dos agentes fiscais do imposto de consumo, (21) sendo o mais recente o dos agentes fiscais do imposto de renda. (22) Além desses, será aqui examinado um outro grupo, o dos funcionários das Alfândegas, que goza de regime semelhante: além de 2/3 do vencimento, percebe uma vantagem especial, também sob a forma de percentagem sobre a arrecadação, mas que, diversamente do que ocorre

(20) Art. 120, da Lei n. 1.711, de 28-10-1952:

"Remuneração é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo correspondente a dois terços do padrão de vencimento e mais as cotas ou percentagens atribuídas em lei" (este artigo, entretanto, não constituiu inovação, mas simples aceitação de situação anteriormente existente).

(21) Art. 5º do Decreto n. 24.589, de 6-7-1934.

(22) Lei n. 3.470, de 28-11-58, art. 53.

com os outros três grupos, não se incorpora ao vencimento do funcionário. (23)

De um modo geral, quando se trata de repartições arrecadoras, o sistema consiste no seguinte: verificada a arrecadação de determinado tributo, certa percentagem é reservada para ser distribuída entre os funcionários da carreira responsável pelo lançamento e fiscalização desse tributo. É esse o caso dos agentes fiscais do imposto de consumo e do imposto de renda, bem como dos funcionários que servem em alfândegas — responsáveis, os dois primeiros, pelo lançamento e fiscalização dos impostos que dão nome às respectivas carreiras, e os últimos, pelo imposto de importação. (24)

A tabela de percentagens atribuíveis aos agentes fiscais do imposto de consumo é baixada periodicamente por Decreto do Poder Executivo; (25) a referente aos agentes fiscais do imposto de renda, por Portaria do Ministro da Fazenda, também expedida periodicamente (sempre que for conveniente, em função do aumento da arrecadação); (26) e a do pessoal da Alfândega, anualmente, por Portaria do Ministro da Fazenda. (27) Assim, sempre que a administração considerar excessiva a cota de participação desses funcionários na receita, poderá baixar nova tabela, reduzindo as percentagens a serem rateadas.

A parte variável da remuneração dos agentes fiscais do imposto de consumo e de renda não está sujeita a limite. A do pessoal da Alfândega está limitada a importância correspondente ao padrão de vencimento fixo. (28) Em resumo, o pessoal da Alfândega não pode perceber total superior ao dobro do padrão de vencimento do respectivo cargo, mas os demais podem ganhar várias vezes esse padrão de vencimento (o que, aliás, ocorre na atualidade).

Mas o incentivo financeiro dado a esses funcionários não pára aí: participam ainda eles das multas que impuserem, por violação, pelo contribuinte, de dispositivos referentes aos respectivos tributos. O agente fiscal do imposto de consumo tem uma cota de participação nas multas de até 50%; (29) o do imposto de renda participa de 10 a 20% das multas se quando sua ação pessoal tiver contribuído para aplicação das mesmas, percebendo ainda uma outra parcela resultante do rateio entre todos os funcionários da repartição, quer sejam ou não fiscais, de 30% de todas as multas aplicadas. (30) A participação do pessoal da Alfândega nas multas é de até 20%. (31)

Quanto aos Procuradores da República, sua remuneração "é constituída do padrão de vencimento e da percentagem prevista em lei (32) sobre a

(23) Lei n.º 3.224, de 14-8-957.

(24) Vide Decretos-leis ns. 5.436, de 30-4-43 e 7.404, de 22-3-45, sobre agentes fiscais do imposto de renda; e Lei n. 3.244, de 14-8-57, sobre funcionários da Alfândega.

(25) O último desses Decretos é o de n. 38.736, de 30-1-56.

(26) Decreto n. 45.150, de 31-12-58.

(27) Lei n. 3.244, de 14-8-57, art. 64, § 1º e Decreto n. 43.717, de 19-5-58.

(28) Lei n. 3.244, art. 64, § 2º, de 14-8-54.

(29) Art. 194 do Decreto-lei n. 7.404, de 22-3-45.

(30) Art. 1º da Lei n. 154, de 25-11-47.

(31) Art. 36 e art. 60, § 4º, da Lei n. 3.224, de 14-8-57.

(32) Decreto n. 5.196, de 13-7-1927, e Decreto-lei n. 1.638, de 29-9-1939.

arrecadação da dívida ativa a seu cargo, não podendo a parte variável exceder o padrão de vencimentos dos Procuradores de 1ª categoria, salvo se a arrecadação exceder de 10 milhões de cruzeiros, caso êsse em que o limite será acrescido de mais 1/3". (33) Novo limite foi posteriormente fixado: 95% do padrão de vencimento do Procurador-Geral da República, de modo que nenhum Procurador possa perceber remuneração igual à de seu Chefe, (34) cujo vencimento é fixo (sem participação na arrecadação).

A situação dos Procuradores da Fazenda é análoga. (35)

Apreciação do regime de participação de funcionários federais na arrecadação, em multas, na cobrança da dívida, etc.

O sistema aplicado aos funcionários federais acima enumerados tem como fundamento a recompensa à eficiência global (participação na arrecadação ou na cobrança da dívida) e à eficiência individual (participação nas multas).

Examinando isoladamente (isto é, sem considerar-se a grande massa dos funcionários que dêle não participam), êsse sistema apresenta as seguintes vantagens e desvantagens principais :

Vantagens

- Interessa diretamente o funcionário, como indivíduo e como membro de um grupo, no aumento da produção.
- Diminui, através das possibilidades de aumento legítimo da remuneração, os riscos de corrupção do funcionário pelo contribuinte.

Desvantagens

- Aceita — contra os preceitos da ética profissional — o pressuposto de que a honorabilidade funcional está na dependência estrita dos proventos auferidos.
- Cria clima pouco propício à imparcialidade do funcionário no lançamento do imposto ou na imposição de multa, pois que a parcialidade pode beneficiá-lo direta e indiretamente.
- Estabelece situação de profunda desigualdade de salário entre funcionários da mesma repartição, cujas atribuições — do ponto-de-vista da classificação de cargos — estão longe de merecer enquadramento tão diferenciado. (36)

Considerada, porém, a situação do funcionalismo federal como um todo, a coluna de "desvantagens" fica extremamente sobrecarregada, pois é lógico

(33) Lei n. 2.369, de 9-12-54, art. 13.

(34) Lei n. 3.414, de 26-6-58, art. 5º, parágrafo único.

(35) Decreto n. 5.196, de 13-7-927 e Lei n. 2.624, de 9-11-55.

(36) Na Diretoria de Rendas Internas (à qual se subordinam os Agentes Fiscais do Imposto de Consumo) e na Divisão do Imposto de Renda (onde estão lotados os Agentes Fiscais do Imposto de Renda) têm exercício funcionários de outras categorias que não gozam do benefício de participação na arrecadação. Nota: posteriormente à elaboração dêste trabalho, novo dispositivo legal estendeu a todos os servidores da Divisão do Imposto de Renda não enquadrados na carreira de Agente Fiscal do Imposto de Renda uma percentagem sobre a arrecadação, não superior ao padrão do vencimento do cargo (veto parcial à Lei n.º 3.470, de 22-11-58, rejeitado pelo Congresso).

que, para a grande maioria não beneficiada pelo regime salarial em foco, apresenta-se este como exceção odiosa, privilégio incompatível com uma sadia política de administração de pessoal. E, da parte do público em geral, a reação é talvez ainda mais extremada, sendo unânime a condenação de tal sistema.

Cabe ainda assinalar circunstâncias que agravam a disparidade salarial existente entre os beneficiados pelo sistema em análise e os demais funcionários: a arrecadação tem crescido enormemente por fatores que nada têm a ver com a eficiência individual e global dos responsáveis pela arrecadação. Tais fatores são por um lado, o aumento puro e simples dos tributos, mediante ato legislativo: por outro lado, as sucessivas emissões a que se tem visto forçado o Governo Federal para cobrir seus *deficits* sempre crescentes, importaram num espantoso aumento da moeda em circulação.

Quanto ao segundo fator, poder-se-ia alegar que a própria inflação, por ele agravada, atua como corretivo do excesso salarial porventura verificado, pois que desvaloriza a moeda. Mas a desvalorização atinge todos os demais funcionários, que não são beneficiados por aumentos tão expressivos quanto os auferidos por aqueles que ganham em função da arrecadação.

Infelizmente, porém, a tendência parece ser para extensão do sistema de participação na arrecadação. Basta dizer que a lei que o manda aplicar aos agentes fiscais do imposto de renda é recentíssima: de 28 de novembro de 1958.

Finalmente, deve ser esclarecido que os casos focalizados nesta exposição são exemplificativos, não esgotando, de modo algum, a matéria. Como exemplos, porém, são certamente os mais expressivos de situações existentes e tendências gerais na Administração Federal.

Conclusões

O presente relatório sobre incentivos financeiros concedidos a funcionários brasileiros, com o objetivo de aumentar a eficiência da Administração, revela a utilização de incentivos preconizados pela moderna Administração de Pessoal, simultaneamente com outros reconhecidamente eivados de vícios insanáveis, quer do ponto de vista das relações humanas, quer sob o ângulo da ética profissional.

São, portanto, duas tendências colidentes: de um lado sistemas positivos e dignos de atenção como os do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, da Petrobrás, da Rede Ferroviária Federal, e a gratificação pela execução de trabalho técnico ou científico; de outro lado, o sistema de pagamento mediante percentagens sobre a arrecadação, sobre a cobrança da dívida ativa, sobre multas aplicadas, etc.

Embora, como foi dito anteriormente, a tendência atual pareça ser para extensão do segundo sistema, os casos focalizados no primeiro grupo são, na sua maioria, igualmente recentes.

E', pois, perfeitamente possível que venham as fórmulas positivas e recomendáveis neste contidas a prevalecer futuramente sobre as daqueles, abandonando-se velhas e condenáveis modalidades de incentivos em favor de outras mais condizentes com os postulados da técnica de pessoal.