

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO

EDUARDO SOUSA PACHECO CRUZ SILVA

TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL
ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO DA LEI N. 13.988/2020

BRASÍLIA
2022

EDUARDO SOUSA PACHECO CRUZ SILVA

TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL
ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO DA LEI N. 13.988/2020

Dissertação, desenvolvida sob a orientação do professor Celso de Barros Correia Neto apresentado para obtenção do título de Mestre em Direito Tributário.

BRASÍLIA
2022

EDUARDO SOUSA PACHECO CRUZ SILVA

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL: ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO
DA LEI N. 13.988/2020**

Dissertação de Mestrado Profissional
apresentada ao Programa de Pós-
Graduação Stricto Sensu do IDP, como
requisito para obtenção do título de Mestre

11/03/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Celso de Barros Correia Neto
IDP

Prof. Luiz Alberto Gurgel de Faria
IDP

Prof. Marcus Livio Gomes
UERJ

Prof. Lucas Bevilacqua
UFG

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho é o sinal visível dos esforços que dispensei para concluir a pesquisa que propus realizar sobre a transação tributária federal, após os dois primeiros anos de sua regulamentação. Mas essa é uma pequena parte do todo.

O estudo é sobretudo a soma de uma série de esforços invisíveis dispensados por pessoas queridas que me trouxeram até aqui. Portanto, são mais do que necessárias as menções a seguir.

Agradeço a Deus, por me sustentar e me fazer sonhar.

Agradeço aos meus pais, por me ensinar o valor do trabalho, do estudo e da constância desde os meus primeiros passos. Eu desejei orgulhá-los!

Agradeço a Larissa, minha melhor escolha, por suportar minha ausência nos momentos de estudo e por compartilhar comigo sua certeza de que esse trabalho nasceria desde a primeira vez que tocamos no assunto.

Agradeço ao prof. Celso de Barros Correia Neto, pela confiança depositada durante todo o processo de orientação. Todos os nossos contatos foram de grande inspiração.

Agradeço aos profs. Gurgel de Faria, Marcus Livio Gomes e Lucas Bevilacqua, pelo tempo dedicado a qualificar a pesquisa. Certamente, seus esforços contribuíram sobremaneira para a composição do estudo.

Agradeço ao Observatório da Macrolitigância Fiscal, palco de grandes discussões e berço de grandes pesquisas, por me apresentar a temática da consensualidade em matéria tributária. O estudo aqui desenvolvido é certamente fruto dos encontros do Grupo.

Agradeço, por fim, ao pessoal das Bibliotecas do IDP e do CNJ, pelo apoio sempre presente, durante a execução da pesquisa.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAPAG – Capacidade de Pagamento
CARF - Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CFOAB - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Covid-19 – *Corona Virus Disease* (Coronavírus)
CPC/2015 – Código de Processo Civil de 2015
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN – Código Tributário Nacional
DAU – Dívida Ativa da União
DATAJUD - Base Nacional de Dados do Poder Judiciário
DATC - Doubt as to Collectibility
DCTF – Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais
DIRF - Declarações de Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
DRJ - Delegacias de Julgamento
DW PGFN – Sistema de Informação Gerencial da PGFN
ERESP – Embargos de Divergência em Recurso Especial
FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPF - Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas
IRPJ - Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
IRS - Internal Revenue Service
LC – Lei Complementar
MP – Medida Provisória
PAF – Processo Administrativo Fiscal
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PGF - Procuradoria-Geral Federal
PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGU - Procuradoria-Geral da União
PIS - Programa de Integração Social
PL – Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PLR – Participação nos Lucros e Resultados
PLS - Projeto de Lei do Senado
QR CODE – Quick Response Code
RCP - Reasonable Collection Potential
RDCC - Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos
REFIS – Programas de Recuperação Fiscal
RESP – Recurso Especial
RFB – Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
RIR – Regulamento do Imposto de Renda
SIMPLES NACIONAL - Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos
e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
SMS - Short Message Service
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Transação por adesão – Modalidades – Quantitativo de Editais.
..... **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 2 – Transação na cobrança da dívida ativa **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 3 - Evolução da arrecadação mensal desde a MP do Contribuinte Legal
..... **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 4 - Transação no Contencioso de Pequeno Valor na RFB..... **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 5 - Valores Arrecadados pela PGFN de 2015 a 2021 **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 6 - Valores arrecadados - Parcelamentos – PGFN **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 7 - Valores arrecadados pela RFB de 2015 a 2021 **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 8 - Execuções Fiscais Ajuizadas - PGFN **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 9 - Estoque de créditos regulares e irregulares inscritos em dívida ativa da União..... **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 10 - Execuções fiscais com petição de arquivamento emitida **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 11 - Execuções fiscais com processos a arquivar e com exigibilidade suspensa..... **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 12 - Ações antiexacionais Parte 1 **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 13 - Ações antiexacionais Parte 2 **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 14 - Ações antiexacionais Parte 3 **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 15 - Decisões por matéria **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 16 - Número de processos pendentes de julgamento no contencioso da RFB **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 17 - Número de processos julgados no contencioso da RFB..... **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 18 - Transações Individuais - Série Histórica **Erro! Indicador não definido.**
- Gráfico 19 - Transações Individuais - Total **Erro! Indicador não definido.**

Gráfico 20 - Processos judiciais por espécie tributária no âmbito federal.. **Erro!**
Indicador não definido.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Entrevista – Roteiro**Erro! Indicador não definido.**

Tabela 2 - Pedidos de Acesso à Informação - RFB**Erro! Indicador não definido.**

Tabela 3 - Utilização de prejuízo fiscal ou base de cálculo negativa nos últimos parcelamentos especiais**Erro! Indicador não definido.**

SUMÁRIO

Introdução	9
Capítulo I – Considerações iniciais: a metodologia proposta	Erro! Indicador não definido.
Capítulo II - A Transação Tributária na Lei n. 13.988/2020, nas Portarias Regulamentadoras e na Doutrina: entendendo o contexto atual	Erro! Indicador não definido.
2.1 Disposições gerais: abrangência, natureza jurídica, legitimados a celebrar acordos de transação, requisitos, hipóteses de rescisão, limites, vedações e modalidades	Erro! Indicador não definido.
2.2 Transação na cobrança de créditos da dívida ativa	Erro! Indicador não definido.
2.3 Transação no contencioso de relevante e disseminada controvérsia	Erro! Indicador não definido.
2.4 Transação no contencioso de pequeno valor	Erro! Indicador não definido.
Capítulo III – As Transações tributárias até aqui.....	Erro! Indicador não definido.
3.1 As transações tributárias celebradas	Erro! Indicador não definido.
3.2 Os valores arrecadados pela PGFN e pela RFB de 2015 a 2021	Erro! Indicador não definido.
3.3 Os números das execuções fiscais e das ações tributárias de 2015 a 2021	Erro! Indicador não definido.
3.4 Os números do contencioso administrativo da RFB de 2015 a 2021	Erro! Indicador não definido.
3.5 O impacto da Lei 13.988/2020 na capacidade arrecadatória da PGFN e da RFB e na desjudicialização de processos da PGFN	Erro! Indicador não definido.
Capítulo IV - Transação tributária: Os desafios a serem enfrentados	Erro! Indicador não definido.
4.1 As entrevistas semiestruturadas	Erro! Indicador não definido.
4.2 Cidadania Fiscal.....	Erro! Indicador não definido.
4.3 Transação na cobrança da dívida ativa....	Erro! Indicador não definido.

4.4 A transação do contencioso de relevante e disseminada controvérsia	Erro! Indicador não definido.
4.5 A transação do contencioso de pequeno valor	Erro! Indicador não definido.
4.6 O PLS n. 4.728/2020.....	Erro! Indicador não definido.
Conclusão	Erro! Indicador não definido.
Referências Bibliográficas	16
Anexos	28
Anexo A – Entrevistas Semiestruturadas	28

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, em razão do congestionamento do Poder Judiciário - ocasionado pela complexidade do Sistema Tributário Nacional, pela alta litigiosidade associada ao baixo custo para litigar e pela baixa efetividade da execução fiscal, dentre outras razões - e da dificuldade de promover uma prestação jurisdicional justa e em tempo razoável, tem crescido um movimento de desjudicialização, ao mesmo tempo que se aumenta o apreço pela consensualidade para solução dos conflitos, inclusive no âmbito do Direito Tributário.

Rompeu-se com uma pré-compreensão de que a indisponibilidade do interesse público inviabiliza a adesão à consensualidade na Administração Pública e partiu-se em direção à promessa da eficiência e da celeridade que a escolha pela solução consensual reserva.

O que acontece com a cobrança da dívida ativa pela via judicial da execução fiscal é bem ilustrativo. No último relatório do Justiça em Números, disponibilizado pelo CNJ, o número de execuções fiscais iniciadas e ainda pendentes chegou a 26,8 milhões e uma taxa de congestionamento de 87,3%. A classe processual representa 39,6% do total de casos pendentes e 70,68% das execuções pendentes, com 87% de taxa de congestionamento, indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados) ¹. Significa dizer que, em um universo de 100 processos de execução fiscal, apenas 13 foram baixados em 2020. No tocante ao tempo de tramitação processual, o relatório aponta que o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixado no Poder Judiciário é de 8 anos e 1 mês ².

Os dados são ainda mais alarmantes quando analisados os gargalos desta forma de cobrança. Apenas 3,6% dos executados apresentam-se voluntariamente ao juízo, sendo que em 46,2% dos casos, o devedor não é encontrado pela Justiça. Em 15,7% dos processos, verifica-se a presença de penhora de bens e, em apenas 3,8%

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2021, p. 101. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/> Acesso em: 18 jan 2022

² *Ibidem*, p. 174 a 176

a presença de execuções que contenham leilão judicial. Ressalta o IPEA que, somente em 0,3% dos casos, o pregão atinge recursos suficientes para saldar o débito e que, em 0,4%, há a extinção da dívida. Ademais, de todo o montante de processos judiciais, o pagamento integral da dívida ajuizada é de 25,8%³.

O montante de créditos tributários objeto do contencioso administrativo ou judicial no exercício de 2018 correspondeu a mais de R\$ 3.440 trilhões, montante superior ao volume de receitas que ingressaram no caixa da União no mesmo período⁴.

Diante desse cenário, se fez necessária uma releitura do direito de acesso à justiça, a fim de que fosse possibilitada uma atuação atenta e mais adequado para resolver conflitos e promover a pacificação social, constatada a partir do assoberbamento do Poder Judiciário, de decisões incapazes de pôr fim ao litígio e da cultura do litígio presente em nossas relações⁵.

Nessa perspectiva, o acesso à justiça deixou de ser reduzido à compreensão de acesso ao Poder Judiciário. O foco passou a ser um sistema multiportas, como uma nova forma de tutela de direitos, ao ampliar o acesso à justiça pelo oferecimento de diferentes portas, todas direcionadas à pacificação do conflito entre as partes, preferencialmente de forma consensual⁶.

Avançou em todo o mundo, e igualmente no Brasil, as chamadas vias alternativas de resolução de disputas (*alternative dispute resolution*). Mais do que isso, corporificou-se a percepção da tutela mais adequada para cada tipo específico de conflito, transformando-se a maneira de enxergar institutos como a arbitragem, a conciliação e a mediação, que, de meios sucedâneos, equivalentes ou meramente alternativos à jurisdição estatal, ascenderam à estatura de instrumentos mais adequados de solução de conflitos⁷.

³ CUNHA, Alexandre dos Santos et. al. **Custo e o tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120103_comunicadoipea127.pdf . Acesso em: 18 jan 2022

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. **Desafios do contencioso tributário brasileiro: a evolução do contencioso, os modelos de solução de conflitos, seis países e medidas que poderiam ser aplicadas para mitigar o problema no Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial, 2019, p. 9. Disponível em: <https://www.etco.org.br/wp-content/uploads/Estudo-Desafios-do-Contencioso-Tributario-ETCO-EY.pdf> Acesso em: 03 jun 2021

⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 76

⁶ CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes. **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: JusPodivm, 2016

⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini, **op. cit.**, p. 61-62

Precursor do denominado *Multidoor Courthouse System*, Sistema Multiportas, *Frank Sander* idealizou, no âmbito do Poder Judiciário americano, mecanismos múltiplos de resolução de conflitos por meio de métodos alternativos. Estes poderiam ser aproveitados durante o curso do processo ou mesmo antes do ajuizamento de uma ação judicial. O modelo idealizado tinha como fulcro central oferecer soluções mais congruentes às peculiaridades de cada demanda, de forma mais efetiva, célere e de custeio razoável. O conceito tinha a premissa de que há vantagens e desvantagens em cada caso específico ao usar um ou outro processo de resolução de disputas⁸.

O modelo pretendeu aliviar o Poder Judiciário do grande acúmulo de litígios e processos, a partir de filtros que pudessem servir para o envio dos processos aos fóruns adequados para sua resolução, de modo que um examinador faria a avaliação inicial do conflito e, após, encaminharia as partes litigantes para o método de resolução de conflito mais adequado⁹.

Desde então, formas alternativas de resolução de conflitos têm sido introduzidas em nosso ordenamento jurídico. No Brasil, inicialmente, com introdução das Leis n. 9.099/1995, n. 10.259/2001 e n. 12.153/2009, que criaram os Juizados Especiais, Juizados Especiais Federais e o Juizados Especiais da Fazenda Pública.

A Resolução CNJ n. 125/2010 instituiu da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos no âmbito do Poder Judiciário.

Ora, tão relevante quanto o acesso (ingresso) dos cidadãos aos canais de resolução das disputas, é também a própria gestão dos conflitos, permitindo um delineamento das vias mais adequadas de tratamento para cada modalidade de controvérsia¹⁰. Era necessário avançar.

⁸ SALES, Lília Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. O Sistema de Múltiplas Portas e o Judiciário Brasileiro. In: **Direitos Fundamentais & Justiça** - Ano 5, nº 16, p. 204-220, Jul./Set. 2011

⁹ HERNANDEZ CRESPO, Mariana. **A construção da América Latina que queremos: complementando as democracias representativas através da construção de consenso**. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania.; HERNANDEZ CRESPO, Mariana. (org.). *Tribunal multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 188

¹⁰ MACHADO, Carlos Henrique. **Modelo Multiportas no Direito Tributário Brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, 2020, p. 107. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216592>. Acesso em: 03 abril 2021

Devia-se, ainda, ser buscado a promoção uma cultura de pacificação, por intermédio da adequação da solução à natureza dos conflitos e às peculiaridades e condições especiais das pessoas envolvidas ¹¹.

Nessa esteira, adveio o CPC/2015 que, para além de prever outros instrumentos de contenção da litigiosidade, promoveu significativa contribuição no aprimoramento dos meios adequados de resolução de conflitos para permitir que mais portas fossem instituídas dentro e fora do Poder Judiciário, a depender das características de cada controvérsia.

A crise de efetividade pela qual vinha passando a jurisdição brasileira, fruto do excessivo grau de litigiosidade, foi tomada como referencial pelo legislador de 2015, tratando de prestigiar, no corpo do Código, figuras complementares de acesso à jurisdição ¹².

O Código estabeleceu dever de cooperação das partes, tornou obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação, previu o dever de estimular soluções autocompositivas entre as partes e o dever do Estado de priorizar soluções consensuais

O CPC/2015 trouxe ambiente normativo necessário para um maior avanço em prol da desjudicialização, dessa vez de forma inédita no campo das relações entre a Administração Fazendária e os contribuintes ¹³. O modelo de solução de conflitos e os valores institucionalizados via CPC/2015 foram e são molas propulsoras para um ambiente normativo propício à regulamentação da transação tributária ¹⁴.

Dentre tantos outros exemplos, os negócios jurídicos processuais, com cláusula geral prevista no art. 190, disponíveis, inclusive, à Administração Pública. No âmbito da PGFN, *v.g.*, regulamentados pela Portaria PGFN n. 360/2018, aplicável em matéria de defesa do Fisco em ação antiexacional de contribuinte, e a Portaria PGFN

¹¹ WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Meios Consensuais de Solução de Conflitos**. In: Tribunal Multiportas: Investindo no Capital Social para Maximizar o Sistema de Solução de Conflitos no Brasil. Coord.: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 99

¹² CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária no direito brasileiro**. In: Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020 / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 19

¹³ DINIZ, Geila Lídia Barreto Barbosa. **A transação na Lei n. 13.988/2020: o novo modelo de solução de conflitos tributários e suas interações com o sistema de precedentes do CPC/2015**. In: Comentários sobre transação tributária à luz da Lei n. 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário/Coord.: Cláudio Xavier Seefelder Filho et. al., p., 200

¹⁴ VERGUEIRO, Camila Campos. **CPC/2015, regulamentação da transação e suas modalidades**. In: Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020 / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 27-44

n. 742/2018, publicada com vistas à regulamentação do negócio jurídico processual no âmbito da execução fiscal, possibilitando a elaboração de planos de amortização, a maneira de constrição e alienação de bens e o oferecimento de garantias.

Em seguida, a Lei n. 13.129/2015 alterou a Lei n. 9.307/1996 para aperfeiçoar o uso da arbitragem, especialmente admitindo o procedimento arbitral para a solução de conflitos envolvendo as questões do Poder Público.

Posteriormente, foi publicada a Lei n. 13.140/2015, que tratou da mediação entre particulares e da autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

Mais recentemente, a Lei n. 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos previu a conciliação, a mediação, a arbitragem e até mesmo comitês de resolução de disputas (*dispute board*) como meios de prevenção e resolução de controvérsias decorrentes de contratos administrativos.

Formou-se, assim, um microssistema de meios adequados de solução de controvérsias, agora reconhecido expressamente pela Recomendação CNJ n. 120/2021, que auxilia na implementação da autocomposição tributária no âmbito do Poder Judiciário.

O itinerário chegou ao Direito Tributário. No âmbito federal, os caminhos encontrados pelo Fisco para melhorar os números apresentados têm sido: (i) disseminar a ruptura de um modelo de relação adversarial com o contribuinte, abrindo espaço para um relacionamento baseado na confiança, no qual se busca verificar o que levou o contribuinte ao endividamento e o seu histórico de dívida, e (ii) adotar mecanismos capazes de promover maior racionalidade na cobrança dos créditos tributários e não tributários, tais como o ajuizamento seletivo de demandas judiciais, a atuação processual por demandas geradas a partir de análise de *big data*, a dispensa para contestar e recorrer em casos específicos, bem como o desenvolvimento de instrumentos alternativos extrajudiciais de cobrança da dívida ativa, a exemplo do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, do Protesto das Certidões de Dívida Ativa e da recente autorização legislativa para instituição do Cadastro Fiscal Positivo, previsto no art. 17 da Lei n. 14.195/2021. Além dessas medidas, vale notar a utilização da denominada averbação pré-executória, com previsão na Lei n. 13.606/2018 e regulamentação na Portaria PGFN

n. 33/2018 e cuja constitucionalidade foi confirmada, quando do julgamento pelo STF da ADI n. 5881/DF ¹⁵.

Após o advento da Lei n. 13.988/2020, foi regulamentada a transação tributária, previsto no art. 171 do CTN, que abriu a porta do contencioso de pequeno valor, inspirado no modelo orgânico dos juizados especiais, a porta da transação do contencioso judicial ou administrativo tributário e, por fim, a porta da transação dos créditos inscritos na dívida ativa da União.

Fruto da conversão da MP n. 899/2019, a popularmente chamada “MP do Contribuinte Legal”, a Lei veio para suprir lacuna que tem impedido maior efetividade da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União, por um lado, e para combater excessiva litigiosidade relacionada a controvérsias tributárias, por outro ¹⁶.

Ainda, o modelo proposto, na visão do Poder Executivo, deveria se traduzir em instrumento de solução ou resolução, por meio adequado, de litígios tributários, com correto tratamento dos contribuintes e poderia alcançar a marca de R\$ 1,4 trilhão em valores arrecadados, quantia superior à metade do estoque da Dívida Ativa da União, sendo que as estimativas apresentadas previam ganhos de arrecadação de R\$ 1,425 bilhão, ainda em 2019, além de R\$ 6,384 bilhões, em 2020, e R\$ 5,914 bilhões, em 2021 ¹⁷.

A necessidade de se arrecadar mais e de se enfrentar a excessiva judicialização de conflitos tributários denotaram os requisitos de relevância e urgência necessário à edição da MP n. 899/2019 ¹⁸.

É de fundamental importância, assim, avaliar os primeiros resultados que a aplicação do instituto da transação tributária revela, seja para os contribuintes, que devem ter seus direitos resguardados, seja para o Fisco, que pretende conferir maior eficiência da cobrança da dívida ativa, e seja para a coletividade, que anseia por um Poder Judiciário mais célere e menos congestionado.

¹⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5881/DF**. Relator Min. Marco Aurélio, julg. 09/12/2020, DJe 30/03/2021

¹⁶ BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 268/2019/ME/AGU**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8026798&ts=1612516607048&disposition=inline>. Acesso em 22 abril 2021

¹⁷ BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 268/2019/ME/AGU**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8026798&ts=1612516607048&disposition=inline>. Acesso em 22 abril 2021

¹⁸ SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Nota Descritiva da Medida Provisória nº 899, de 2019**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/notas-descritivas-sobre-medidas-provisorias/2019/nota-descritiva-da-medida-provisoria-no-899-de-2019-do-consultor-legislativo-murilo-rodrigues-da-cunha-soares>. Acesso em: 22 abril 2021

O que pretende a Lei n. 13.988/2020 tem grande relevância, mas equacionar o que essa consegue obter também não é tarefa a ser deixado de lado. O presente trabalho preocupa-se particularmente com a relação entre o conteúdo normativo da legislação em apreço e as suas consequências na realidade social ¹⁹.

A abordagem ora utilizada considera o processo legislativo como um processo de aprendizagem constante, em que a avaliação dos efeitos da legislação é tarefa cara para a aprendizagem, oportunizando capacidade de resposta do legislador à realidade circundante ²⁰.

Dessa maneira, pretende-se investigar de que maneira a transação tributária tem contribuído para a redução do número de execuções fiscais e de ações tributárias em curso no Poder Judiciário e do número de processos no contencioso administrativo e em que medida os acordos realizados até o momento têm possibilitado incremento na capacidade arrecadatória da PGFN e da RFB.

Espera-se verificar se houve uma diminuição dos processos judiciais e administrativos em que litigam os referidos Órgãos. E também, que o instituto da transação tem possibilitado maior arrecadação de recursos para o Fisco.

Por sua vez, o roteiro da dissertação é desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica inicial acerca do instituto da transação tributária, com objetivo de contextualizar a sua aplicação, o seu propósito e o seu escopo no ordenamento jurídico brasileiro.

Em seguida, são expostos os dados colhidos, organizados sistematicamente para se possibilitar o enfrentamento dos dois problemas de pesquisa em questão – (i) de que maneira a transação tributária tem, ou não, contribuído para a redução do número de execuções fiscais e de ações tributárias em curso no Poder Judiciário e do número de processos no contencioso administrativo; e (ii) em que medida os acordos realizados até o momento têm possibilitado incremento na capacidade arrecadatória da PGFN e da RFB.

Por fim, com base nos dados colhidos, é realizada uma avaliação prospectiva da Lei n. 13.988/2020, pontuando o que pode ser melhorado.

¹⁹ MADER, Luzius. **Evaluation of legislation: contribution to the quality of legislation.** *Legislationline*, 2001. Disponível em: <http://www.legislationline.org/documents/id/15216>. Acesso em: 28 abril 2021

²⁰ *Ibidem*.

Referências Bibliográficas

ALEMANHA. **Abgabenordnung** [Código Tributário], de 16 de março de 1977 <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ao/englisch_ao.html#p0892>. Acesso em: 24 jan 2022

ALM, James; TORGLER, Benno. **Do Ethics Matter? Tax Compliance and Morality**. Journal of Business Ethics. Journal of Business Ethics, 2011

ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 7, nº 3, 2017

ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Negócio jurídico processual e transação tributária como instrumentos de conformidade fiscal**. In: Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020 / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática**. Quartier Latin, 2007

BEVILACQUA, Lucas; BUÍSSA, Leonardo. Consensualidade na Administração Pública e transação tributária. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 174, p. 46-54, ago. 2015

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez.2020

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Rev. Dir. Adm, Rio de Janeiro**, 290, p.1-31, jan/mar, 2005

BIRD, Richard. **Smart Tax Administration**. Economic Premise. Washington: The World Bank, n. 36, out. 2010, p. 4-5. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/10152>> . Acesso em: 07 jan 2022

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa** / Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa. – Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/publicacoes/>>. Acesso em 14 fev 2022

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/>> Acesso em: 26 jan 2022

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Edital Conjunto RFB-PGFN n. 11/2021**. Disponível em: < <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2021/edital-11-2021-transacao-no-contencioso-plr.pdf> > Acesso em: 31 jul 2021

BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Edital n. 16/2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/transacao-na-divida-de-pequeno-valor/edital-no-16_2020_transacao-tributaria-de-pequeno-valor.pdf>. Acesso em: 20 jan 2022

BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Parecer SEI n. 10177/2021/ME**. Disponível em: < <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2021/parecer-sei-n-10-177-2021.pdf>> Acesso em: 31 jul 2021

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Balanco Geral de Atividades da RFB (2020)**. Disponível em: < <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/geral/balanco-de-atividades-rfb-2020-2.pdf/view>> Acesso em: 14 jan 2022

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **EDITAL DE TRANSAÇÃO POR ADESÃO Nº 1, DE 2020**. Disponível em: < <https://receita.economia.gov.br/sobre/processos-seletivos-publicos/edital-de-transacao-por-adesao/2020/edital-1-28-08.pdf>> Acesso em: 31 jul 2021

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **EDITAL DE TRANSAÇÃO POR ADESÃO Nº 1, DE 24 DE JUNHO DE 2021**. Disponível em: < <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/junho/receita-propoe-novo-acordo-de-transacao-no-contencioso-administrativo-tributario-de-pequeno-valor-pessoas-naturais-microempresas-e-empresas-de-pequeno-porte/edital-de-transacao-por-adesao-1-24-06.pdf/view>> Acesso em: 31 jul 2021

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Estudo sobre impactos dos parcelamentos especiais**, 2017. Disponível em:

<<http://receita.economia.gov.br/dados/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>>. Acesso em: 25 mar 2021

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **EREsp 727.976/PR**, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julg. em 09/08/2006, DJ 28/08/2006

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1133027/SP**, Rel. Ministro LUIZ FUX, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julg. em 13/10/2010, DJe 16/03/2011

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2405 MC**, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Rel. p/ Acórdão SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, jul. em 06/11/2002, DJ 17/02/2006

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5881/DF**. Relator Min. Marco Aurélio, julg. 09/12/2020, DJe 30/03/2021

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE n. 344.994/PR**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe 27/08/2009

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 591340/SP**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 31/01/2020

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **AC5030010-32.2020.4.04.7100**, 2ª Turma, Rel. Des. Fed. Alexandre Rossato da Silva Ávila, juntado aos autos em 27/10/2021

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **AGRAVO DE INSTRUMENTO NO PROCESSO n. 5012927-53.2021.4.03.0000**, 4ª Turma, Rel. Des. Fed. Marcelo Saraiva, DJe 19/07/2021

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 268/2019/ME/AGU**. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8026798&ts=1612516607048&disposition=inline> >. Acesso em 22-04-2021

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 21-04-2021

BRASIL. **Projeto de Lei n. 1646/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2194879>>. Acesso em 22-07-2021

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 284/2017**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130467>>. Acesso em 22-07-2021

BRASIL. SPE, SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA, (2021). **Transação Tributária no Enfrentamento da Pandemia: Efeitos sobre o emprego**. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2021/nt-transacao-tributaria-e-o-enfrentamento-da-pandemia.pdf/view>> Acesso em 21 jan 2022

CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes. **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: JusPodivm, 2016

CAMPOS, Rogério. **Contencioso tributário de pequeno valor: microssistema de experimentação do novo paradigma de sistema multiportas em matéria tributária**. In: Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário / Coord.: Claudio Xavier Seefelder... [et. al.]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. **O devedor contumaz no Direito Tributário: premissas teóricas, conceito e regime jurídico**. Dissertação (Mestrado em Direito), FGV, 2020. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29771>>. Acesso em: 22 jul 2021

CASTRO, Alexandre Samy de. **O Método Quantitativo na Pesquisa em Direito**. In: Machado, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS (CIAT). **Transparência e Prestação de Contas**. Madri: CIAT, 2019. Disponível em: <https://www.ciat.org/Biblioteca/Papeles_Trabajo/Etica/2019/PT_01_2019_pt.pdf>. Acesso em: 07 jan 2022

CHRISPIN, Anna Carla Duarte. **Transação tributária no paradigma do estado democrático de direito socioeconômico cultural: o tênue limite entre a afronta ao dever fundamental de pagar tributos e a mutação da legalidade estrita**

rumo a juridicidade consensual dialógica. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2009, p. 104. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_ChripimAC_1.pdf>. Acesso em: 01 abril 2021

CONRADO, Paulo Cesar. **Transação antiexacional (contencioso) e sua possível incidência sobre a tese jurídica de fundo.** In: *Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020* / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária no direito brasileiro.** In: *Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020* / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

CONRADO, Paulo Cesar; Araujo, Juliana Furtado Costa; Camano, Fernanda Donnabella (coordenadores). **Transação no contencioso tributário federal: temas de possível eleição** - São Paulo: Editora Max Limonad, 2021

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo.** São Paulo: Almedina Brasil, 2014

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Os impostos e o Estado de Direito.** São Paulo: Almedina Brasil, 2017

CUNHA, Alexandre dos Santos *et. al.* **Custo e o tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.** Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120103_comunicadoipea127.pdf>. Acesso em: 13 nov 2019

CUNHA, Leonardo Carneiro. **A previsão do princípio da eficiência no projeto do novo código de processo civil brasileiro.** *RePro*, São Paulo, n. 233, v. 39, jul. 2014

DACOMO, Natalia. **Direito Tributário participativo: transação e arbitragem administrativas da obrigação tributária.** Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008

DEMES, Jorge Mussa Guerra. **O voto de qualidade no processo administrativo fiscal federal à luz da Análise Econômica do Direito.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Instituto Brasileiro de Ensino,

Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, p. 22. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2950>>. Acesso em: 15/06/2021

DINIZ, Geila Lídia Barreto Barbosa. **A transação na Lei n. 13.988/2020: o novo modelo de solução de conflitos tributários e suas interações com o sistema de precedentes do CPC/2015**. In: Comentários sobre transação tributária à luz da Lei n. 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário/Coord.: Claudio Xavier Seefelder Filho et. al.

EPSTEIN, Lee., KING, Gary. **Pesquisa empírica em Direito: as regras de inferência**. Trad. Fábio Morosini (coord.) et al. São Paulo: Direito GV., 2013

ESCOLA, Hector Jorge. **El interés público como fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1989

ESPANHA. **Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria**. [Lei Geral Tributária] <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>> Acesso em: 24 jan 2022

FERNANDES, André Dias; CAVALCANTE, Denise Lucena. Administração fiscal dialógica. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 49-70, set./dez. 2018

FILIPPO, Luciano Gomes. **A Performance no Direito Tributário**. São Paulo: Almedina, 2017

FONTES, Tarik Vervloet. **Programas de parcelamento e anistia fiscal e seus impactos no comportamento dos contribuintes sob a ótica da redução do tax gap brasileiro**. Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, 2021

FREY, Bruno et al. **Deterrence and morale in taxation: an empirical analysis**. Munich. Center for economic studies and Ifo institute for economic research, working paper n° 760, 2002

GERTLER, Paul J, et. al. **Avaliação de Impacto na Prática**. 2ª ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, 2018

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual**. Belo Horizonte: Fórum, 2010

GOMES, Daniel de Paiva; GOMES, Eduardo de Paiva. **A transação tributária e sua (obrigatória) utilização em situações de calamidade pública: o caso da pandemia da COVID-19**. In: Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020 /

Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

GOMES, Daniel de Paiva. **A renúncia às alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se funda a defesa do contribuinte enquanto condição à celebração de transação em matéria tributária.** In: Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020 / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 380

GONÇALVES, Carla de Lourdes. **Rescisão da transação individual diante da declaração de inconstitucionalidade pelo STF.** In: Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020 / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 274

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade.** Brasília: Gazeta Jurídica, 2016

GUIMARÃES, Ariane Costa. **Transação e sua aplicabilidade a débitos declarados e não pagos (ainda não inscritos): análise sobre a possibilidade de adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica.** In: Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário / Coord.: Claudio Xavier Seefelder... [et. al.]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

HERNANDEZ CRESPO, Mariana. **A construção da América Latina que queremos: complementando as democracias representativas através da construção de consenso.** In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania.; HERNANDEZ CRESPO, Mariana. (org.). Tribunal multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012

INSPER. **Observatório das Transações Tributárias: Relatório de Pesquisa.** 1ª ed, 2021, p. 1-4. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio_Inspere_Transacao_23_09_2020.pdf> . Acesso em: 17 jan 2022

INSPER. **Observatório das Transações Tributárias: Relatório de Pesquisa.** 2ª ed, 2021, p. 1-15. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio_Inspere_Transacao_Fevereiro-2021_final.pdf> . Acesso em: 17 jan 2022

INSPER. **Observatório das Transações Tributárias: Relatório de Pesquisa**. 3ª ed, 2021, p. 1-52. Disponível em: < <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/01/Relatorio-Insper-Transacao-Final-junho-2021.pdf>>. Acesso em: 26 jan 2022

ITÁLIA. **Decreto Legislativo 19 giugno 1997**, n.218. Disponível em <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1997;218>> Acesso em: 24 jan 2022

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília** 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005

MACHADO, Carlos Henrique. **Modelo Multiportas no Direito Tributário Brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, 2020, p. 117. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216592> >. Acesso em: 03 abril 2021

MADER, Luzius. **Evaluation of legislation: contribution to the quality of legislation**. *Legislationline*, 2001. Disponível em: <<http://www.legislationline.org/documents/id/15216>>. Acesso em: 28 abril 2021

MADUREIRA, Claudio Penedo. **Administração Pública, litigiosidade e juridicidade: a importância da Advocacia Pública para o exercício da função administrativa**. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, p. 26-28. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6437> >. Acesso em: 15 maio 2021

MASCITTO, Andrea; GIANNETTI, Leonardo Varella. **Transação tributária, delegação legislativa e controle dos critérios: modelo da transação tributária, em especial a individual, deve ser constantemente pensado, debatido e aprimorado**. Jota, 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pauta-fiscal/transacao-tributaria-delegacao-legislativa-e-controle-dos-criterios-01072021>>. Acesso em 22 jul 2021

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013

MENDES, Fernando Marcelo. **O devedor contumaz e os princípios da livre iniciativa e da dignidade da pessoa humana**. In: Dimensões dos Direitos Humanos / Coord. Rubén Miranda Gonçalves, Porto: Universidade Portucalense, 2016

MORAIS, Cristiano Neuenschwander Lins de. **Cobrança e renegociação de tributos em atraso no Brasil : análise da estrutura de incentivos do programa de transação tributária da Lei nº 13.988, de 2020**. Dissertação (Mestrado MPPG), FGV, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/31338/Dissertacao_Mestrado_Cristiano_Versao_Final_revisada_biblioteca.pdf?sequence=5>. Acesso em: 22 jan 2022

MORAIS, Cristiano Neuenschwander Lins de; XAVIER, Daniel de Saboia; CAMPOS, Rogério. **Da utilização de créditos no âmbito da transação na cobrança da dívida ativa da União**. In: Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário / Coord.: Claudio Xavier Seefelder... [et. al.]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**, v. 231, 2003

NABAIS, José Casalta. Algumas reflexões sobre o actual estado fiscal. **Revista Virtual da Advocacia Geral da União**. [AGU] n. 9, abril/2001, p. 12. Disponível em: www.agu.gov.br. Acesso em: 06 jan 2022

NABAIS, José Casalta. **Contratos Fiscais. Reflexões acerca da sua Admissibilidade**, nº 5 da série Studia Iuridica, Coimbra Editora, 1994

NETO JABUR, Mario. **Breve paralelo entre parcelamento, plano de amortização convencionado em negócio jurídico processual e transação e seu denominador comum**. In: Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020 / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

OECD. **Co-operative compliance: a framework – From enhanced relationship to co-operative compliance**. Paris: OECD, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264200852-en>> . Acesso em 07 jan 2022

OECD. **General Administrative Principles: Corporate governance and tax risk management.** Disponível em:

<https://www.oecd.org/tax/administration/43239887.pdf>. Acesso em 07 jan 2022

OECD. **Study into the role of tax intermediaries.** Paris: OECD, 2008. Disponível em < <https://www.oecd.org/tax/administration/39882938.pdf> >. Acesso em 07 jan 2022

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane: A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. **A transação em matéria tributária.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015

PALMA, Clotilde Celorico. Cidadania, educação, moral tributária e coesão econômica e social em tempos de COVID-19. **Economic Analysis of Law Review**; Brasília Vol. 11, Ed. 2, (May-Aug 2020), p. 57. Disponível em: < <https://www.proquest.com/openview/f8b0fef4bd83adcd9508bc6d925afc1d/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1226335> > . Acesso em: 06 jan 2022

PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação administração consensual: estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador.** Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, p. 151-152. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/T.2.2017.tde-18052017-131051>>. Acesso em: 10 jun 2021

PARISI, Fernanda Drumond. **Transação tributária no Brasil: supremacia do interesse público e a satisfação do crédito tributário.** Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 104. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7038> >. Acesso em: 20 abril 2021

PINHO, Mariana Corrêa de Andrade. **Capacidade de pagamento como expressão do princípio da igualdade na transação tributária.** In: Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020 / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em números.** Ed. 2021. Disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros.pdf> Acesso em 14 jan 2021

QUEIROZ, Mary Elbe; SOUZA JÚNIOR, Antonio Carlos F. de. **Utilização do prejuízo fiscal na transação tributária**. São Paulo: IBET, p. 974-976. Disponível em: < <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2021/07/Artigo-Mary-Elbe-e-Antonio-Carlos.pdf> >. Acesso em: 12 jan 2022

ROSEMBUJ, Túlio. **La transacción tributaria**. Barcelona: Atelier, 2000

SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. **O Sistema de Múltiplas Portas e o Judiciário Brasileiro**. In: Direitos Fundamentais & Justiça - Ano 5, nº 16, p. 204-220, Jul./Set. 2011

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre modo de produção de leis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1, 2013

SILVA, Eduardo Sousa Pacheco Cruz. A averbação pré-executória: uma abordagem principiológica. **R. Fórum de Dir. Tributário – RFDT** | Belo Horizonte, ano 18, n. 106, p. 77-94, jul./ago. 2020

SILVA, Jules Michelet Pereira Queiroz e. **Execução Fiscal: Eficiência e Experiência Comparada**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema20/2016_12023_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada_jules-michelet>. Acesso em: 22 jul 2021

SILVA, Lázaro Reis Pinheiro. **Transação como mecanismo preparatório para a extinção da obrigação tributária**. In: Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020 / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

SILVA NETO, Clóvis Monteiro Ferreira da. **A transação tributária nos Estados Unidos: estrutura normativa e análise econômica**. In: Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário / Coord.: Claudio Xavier Seefelder... [et. al.]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Nota Descritiva da Medida Provisória nº 899, de 2019**. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/notas-descritivas-sobre-medidas-provisorias/2019/nota-descritiva-da-medida-provisoria-no-899-de-2019-do-consultor-legislativo-murilo-rodrigues-da-cunha-soares> > Acesso em: 22-04-2021

TORRES, Heleno Taveira. Transação, arbitragem e conciliação judicial como Medidas alternativas para resolução de conflitos entre administração e contribuintes: simplificação e eficiência administrativa. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, 2003

UNIÃO EUROPEIA. **Better regulation package**. Estrasburgo: **European commission**, 2015. Disponível em: < https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_pt >. Acesso em: 28 abril 2021

VALLE, Vivian Cristina Lima López. **O acordo administrativo entre o direito público e o direito privado: emergência de uma racionalidade jurídico-normativa público-privada?**. In: **Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática** / Coord. Gustavo Henrique Justino de Oliveira – São Paulo: Almedina, 2020

VERGUEIRO, Camila Campos. **CPC/2015, regulamentação da transação e suas modalidades**. In: **Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020** / Coord.: Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

VETTORATO, Gustavo; AFONSO, José Roberto Rodrigues; FUCK, Luciano Felício. Transparência tributária e eficiência arrecadatória: análise de dados empíricos. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis, SC, v. 27, n. 10, Set./Dez. 2020

WATANABE, Kazuo. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. In: **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. Coord. YARSHELL, F. L.; MORAES, M. Z.. São Paulo: DPJ, 2005

ANEXOS

ANEXO A – ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Entrevista 1

Meu primeiro contato com os acordos de transação tributária foi há muito tempo, quando se discutia hipótese de transação em matéria tributária. Houve uma primeira tentativa muito bem elaborada pelo Luiz Adams. A proposta foi debatida e refletiva, mas não foi para frente. Todavia, preparou a cultura para retomar a cultura mais adiante.

Naquele primeiro, tomava em consideração uma minuta muito boa. Teve o apoio do Prof. Heleno Taveira Torres. Passaram os anos e veio o novo CPC, que trouxe o NJP, o qual começou a ser usado por várias equipes da PGFN, o que amadureceu ainda mais a cultura para transações em matéria tributária.

As equipes da PGFN propuseram a retomada da discussão, sobretudo a equipe relacionada à dívida ativa – um terço passível de recuperar, outros dois terços mais difíceis. A PGFN tem dedicado atenção ao um terço viável.

A transação serve para as duas partes. É uma forma de ajustar o diálogo entre fazenda e contribuinte, ao invés de ter uma relação de superioridade, o que é mais consentâneo com uma administração pública democrática.

O CPC abriu caminho para retomar o projeto Adams. Soma-se, por exemplo, iniciativas já tomadas como o Protesto da CDA.

Debruçou-se sobre o projeto e achou meritório. Foi envolvida toda AGU. A Medida Provisória contou com o aperfeiçoamento da AGU e da RFB.

Considera que o modelo aprovado no Congresso Nacional saiu melhor do que quando apresentado. Afirma que o próprio Congresso Nacional percebeu as vantagens da transação em relação ao REFIS linear.

Entende que o caminho para que os acordos de transação tributária possam auxiliar no aumento da capacidade arrecadatória da RFB e da PGFN passa pelo aprimoramento das rotinas que são próprias. Avaliar as tarefas da primeira leva de coisas e verificar o que pode ser melhorado, em termos de rotina, de diálogo com o contribuinte, do que o contribuinte espera da fazenda pública, de maneira que a transação tenha uma relação cada vez mais fluída e transparente.

Claro, a reforma tributária é algo que carece.

O grande ponto é simplificar. Se for possível a principal, ótimo. A assessoria é fundamental. Simplificar a burocracia e não leva-la ao plano digital.

Conectar bando de dados. Cruzando informações de maneira transparente. Fazendo com que balcão único resulte em favor de sociedade.

Transação pode e deve se valer disso.

Superar momento pandêmico, ver o quanto funcional, tentar distinguir o que é ordinário do extraordinário, fazer o uso da informática. Simplificar de maneira real.

Entrevista 2

Onde estávamos e por que da política?

Vários estudos da PGFN, RFB relacionados a externalidades e problemas do modelo de REFIS reiterado, agigantamento do contencioso, baixo índice de arrecadação, ineficácia do modelo e necessidade de incremento da arrecadação. A transação objetiva também aumentar a arrecadação.

Exemplos anteriores previam um sistema complexo com criação de órgãos e etc. Tentamos estruturar modelos mais simplistas e flexíveis que pudesse se ajustar sempre que necessário à realidade dada.

Construímos a política na premissa da justiça fiscal: “Vou dar mais descontos para quem aderiu e não tem capacidade de pagamento. Não vou dar para quem tem ou para quem usou do inadimplemento como forma para elaboração do preço”.

Dividimos a política no eixo da arrecadação e no eixo do contencioso.

No eixo da arrecadação, ficou vedada a concessão de desconto naqueles créditos que não são de difícil recuperação ou irrecuperável, o que não significa dizer que é vedada a concessão de parcelamento, negociação de garantias ou formas de pagamento. Aqui o viés é arrecadatório. Aproximam a transação do negócio jurídico processual.

No eixo do contencioso, o problema é diferente. O contencioso surge da complexidade do sistema tributário. Não adianta só dar desconto e prazo. Há uma lide, por uma pretensão frustrada. Na transação de disseminada e relevante controvérsia o que se quer é enfrentar os problemas do sistema tributário complexo. Os contribuintes não litigam só porque não gostam de pagar tributos. Eles litigam porque o sistema é complexo, gera dúvidas e entendem que não deveriam pagar aquilo ou deveriam pagar menos. E o Fisco litiga porque se pauta da premissa de quem tem que cobrar tudo quanto possível, sob pena de ser responsabilizado. Esse é um viés que o regime de direito público traz para o auditor da RFB, por exemplo.

Na transação de disseminada e relevante controvérsia, tentamos usar o vieses/elementos econômicos, para atribuir racionalidade à cobrança, que é de massa, mas não pode gerar problema concorrencial. Por isso, o que se usa é o custo do litígio como incentivo à sua resolução. Mas essa solução não pode prejudicar os contribuintes que não aderiram ou que podem não aderir.

Os benefícios oferecidos só se aplicam ao passado e o contribuinte precisa se adequar ao entendimento da Administração Fazendária. Para o futuro, o custo do processo é mitigado. Obviamente, no final, é atribuído ao contribuinte o mesmo status daquele contribuinte que não aderiu, quando o STF ou o STJ decidem a matéria, a partir do precedente novo.

Na visão dos editores da MP, o desconto não teria limite. No Congresso Nacional, houve a mudança de limitar a 50%. Poderia ser de 100%. Isso precisa ser aprimorado. Pode não fazer sentido. Às vezes, as operações não são recorrentes – ex. ágil interno, não necessariamente a empresa vai fazer uma nova operação dessa natureza.

Nesse caso, talvez faça sentido cobrar alguma parte. Para uma relação de trato continuado, se eu amarro de mais o desconto, ou eu vou ter que fazer uma nova transação depois de algum tempo para o contribuinte ter algum benefício, ou o contribuinte não vai ter desconto nenhum. Não faz sentido.

Obviamente, foram criadas algumas amarras. Uma transação dada não poderá ser reiterada no futuro. Um ponto de inflexão, que é o que a gente queria resolver acabou sendo resolvido de outra forma, é o voto de qualidade do CARF, que foi para o contribuinte.

Toda a matéria decidida por voto de qualidade se qualificaria como de disseminada e relevante controvérsia. Mudando, você vai ter a desconstituição dos créditos e os contribuintes não vão aderir à transação. O contribuinte passou a optar por ou judicializar ou ser autuado.

No contencioso de pequeno valor, tenta-se endereçar o perfil do estoque da dívida e do contencioso da cobrança da dívida ativa. Não estavam tão preocupados com o contencioso administrativo, exceto a dos processos de pequeno valor.

Resolveu o problema de estoque do CARF com a mudança para a RFB. O acervo do CARF já diminuiu. Outra perspectiva é que, na dívida ativa da União, os débitos de até 50 mil reais representam 93% de todas as inscrições. Ou seja, se eu consigo avançar nas negociações, o contencioso de pequeno valor tem potencial para

reduzir até 5 milhões de execuções fiscais. Não são todos que vão transacionar. Ora, se eu tenho ferramentas de negociação, de descontos maiores, inclusive no principal, sem muitos requisitos e sem apego à capacidade de pagamento, eu consigo obviamente enfrentar um gargalo muito grande.

Os resultados da transação do pequeno valor são expressivos em números de acordo, ainda que com uma arrecadação não tão grande. O maior ganho é por reduzir despesas – custos de acompanhamento do processo, custos de TI para manter base de dados relacionados a esse processo. O pequeno valor é uma modalidade híbrida. Tem viés arrecadatório e ajuda na desjudicialização, na medida em que permite que enfrente a imensa maioria dos débitos inscritos.

A perspectiva de redução de litigiosidade já apresenta alguns resultados. Mas é difícil de avaliar, por conta da pandemia.

No REFIS, cerca de 90% não chega ao final da fase de consolidação. No último, 50% sequer chegaram à fase de consolidação. Na transação, não houve exclusão ou ausência de consolidação. O que não aconteceria nesse mesmo período no REFIS, que, nos primeiros seis meses, já apresenta esvaziamento da carteira. Só isso já indica que os incentivos da transição são melhores que o do REFIS. Parece evidente. No REFIS, se atribui pouco desconto aos maiores prazos. Na transação, se estabelece desconto máximo ao prazo máximo, porque se tem como premissa que todo mundo que é qualificado não consegue pagar de outra forma, o que dá um incentivo para que o contribuinte persista no programa por mais tempo.

1.8 milhão de inscrições afetadas (percentual de todo estoque?). Próximos 600 mil acordos realizados. 165 bilhões regularizados.

Outro detalhe sobre o contencioso de pequeno valor é que o modelo de transação não é único. Há previsão de outras formas de solução de conflitos. A Lei n. 13.988/2020, além de trazer um modelo de transação, previu uma delegação para o Ministro da Economia para que resolva de outras formas. Por exemplo, arbitragem para pequeno valor? Entendo que sim. 90% é glosa de IR, despesas médicas. O grande problema são as multas.

É possível avançar usando essa caixa de ferramentas, esse kit de soluções.

Na implementação, o gestor passa a lidar com desafios, como entender o instituto, mudar o que precisa ser mudado (cultura, por exemplo), o que leva tempo. É difícil hoje, por exemplo, a RFB perdoar o crédito de baixíssimo valor, em razão do

custo da cobrança ser maior que o do crédito a ser recebido, sem que isso caracterize renúncia de receita, como está na LRF.

O caminho é aprimorar os processos na RFB e nas DRJs. Avançar na consensualidade, a partir da cláusula aberta que delega ao ME um poder bastante amplo. É obvio que é uma questão de mentalidade. Há uma dificuldade dos órgãos relacionados ao contencioso, diferente da dívida, de abrir mão. Somos criados na cultura do litígio seja advogado seja auditor.

Na transação do contencioso de disseminada e relevante controvérsia, sendo franco, não é difícil de tirar do papel. A Portaria ME n. 247/2020 traz um roteiro. É cara crachá. Falta vontade em fazer funcionar em alguma medida.

É difícil porque criou-se uma compreensão de que é delicado verificar a vantajosidade para Estado acerca de um tema. Na minha visão, hoje, para o Estado, receber metade do valor de um litígio é mais vantajoso do que receber o todo depois de 20 anos de uma disputa no STF. É só trazer a valor presente. Não é difícil.

É difícil desapegar da mentalidade do “a gente está ganhando isso” e não vamos transacionar somado com a ideal de que a União só deveria propor transação quando ela saiba que vai perder. Não é esse o modelo que a Lei prevê.

Quanto mais cedo eu propor a transação, mais fica evidente a vantajosidade, seja porque o contribuinte vai se conformar ao entendimento mais cedo, seja porque o custo do processo vai ser menor para ambas as partes. Arrecadação vai ser muito maior.

A grande dificuldade é mudar a cultura da implementador. E a mudança do voto de qualidade no CARF também prejudicou. Está todo mundo em compasso de espera.

Não há dificuldades para encontrar temas. Há um acovardamento da Administração Fazendária.

Sobre os próximos passos para o aperfeiçoamento do instituto, é realizar ajustes pontuais na Lei. Prever expressamente compensação com crédito de terceiro homologado pela Administração Fazendária. Já pode. É bom para todos. É melhor ter compensação do que desembolso.

Pode melhorar descontos no contencioso e na cobrança. Mito do crédito principal se mostrou que pode ser superado.

É preciso avançar na mudança de cultura para o aprimoramento da transação do contencioso.

Outras modalidades de benefícios fora o desconto.

Entrevista 3

A Lei n. 13.988/2020 caminhou 80% para fazer cessar o problema dos trilhões inscritos em dívida ativa federal. Avançou porque trouxe a classificação dos graus de recuperação da dívida. Isso é importante porque dá uma sinalização ao gestor onde os esforços devem ser concentrados.

Não avançou em outros 20%. O que fica para empresas de boa recuperabilidade é que a dívida ainda não foi paga por conta de uma litigância. A empresa não reconhece que deve e, então, continua brigando. Nesse segmento da transação do contencioso tributário, ficou delimitado a questão das macroteses, critérios da relevância e da urgência, o que afasta a possibilidade de transações individuais.

Outra questão é o limite dos 50%. A grande celeuma é a incidência ou não incidência, o cálculo da base de cálculo ou do valor que tangencia a dívida. Dificuldade de desenho dos acordos. O maior problema ainda é a cultura da litigância da PGFN no contencioso judicial – enxergar caminhos e desenhar caminho da negociação.

Por exemplo, nas transações individuais, o dia a dia da negociação é muito difícil. Forma de agendar conversas é difícil.

Então, os dois grandes desafios são como desenhar melhor os acordos da transação do contencioso e como preparar melhor os procuradores para negociar.

Considero que a vedação à transação individual no contencioso foi ruim. Desperdiçamos uma oportunidade de motivar os contribuintes a pensarem em soluções negociais.

Sobre o modelo da transação do contencioso de relevante e disseminada controvérsia, acho que a maior dificuldade é a mudança de cultura. Sair da premissa do litígio. Partir para a premissa da negociação.

Sistemas da PGFN possuem baixa sofisticação no que diz respeito a processos judiciais. Pensar nas demandas de massa é pensar em como você torna seu fluxo mais entabulado. Pensar em *proxis* para avaliar o contribuinte, a dívida e a discussão. Ligar litígio e débito. Receita e PGFN

Avalia que a transação de relevante e disseminada controvérsia veio para abarcar teses de massa, porque senão deveria prever transação individual.

Falando sobre as formas especiais de pagamento: não é só parcelar. É difícil apresentar garantias para transacionar. Nem sempre essas garantias existem. Sobretudo nos casos de créditos irrecuperáveis, ou de difícil ou incerta recuperação,

no fim do dia, a PGFN precisará ser um grande balcão de compra e venda de imóveis, por exemplo. Mesmo que esses não sejam dos mais atrativos. Teremos um ganho enorme para instituto da transação se isso acontecer.

Então, acredito que no âmbito da redução de conflitos, para o aprimoramento do modelo, é fundamental encarar problema das bases de dados das ações de contencioso, fazendo ligação entre débito, crédito e processos de discussão, entre RFB e PGFN. No âmbito da arrecadação, a PGFN precisa aprender a fazer negociações customizadas com grandes devedores.

Balcão de negócios vai tornar ainda melhor a transação porque vai permitir uma flexibilidade maior, além da fórmula prazo e desconto, como a facilitação na venda de bens, da avaliação de bens e na expropriação de bens. O desafio vai ser não judicializar esse problema.

Entrevista 4

A PGFN se preparou internamente para a aplicação do instituto da transação.

Houve um mapeamento da carteira de processos. Os sistemas informatizados da Procuradoria foram preparados para mais de uma unidade trabalhar no mesmo processo, o que permitiu ganho de escala. Houve, também, uma regionalização da Procuradoria. Cliente principal é o TRF local.

Em março, vai estruturando a PGFN para análise das transações, regionalizando equipes, digitalizando processos e mapeando o contencioso.

A Medida Provisória saiu em outubro de 2019. Agora é que está fechando isso e as unidades estão trabalhando em colaboração – segundo semestre de 2021.

Pois bem.

Considera que os impactos das modalidades de transação são de diferentes magnitudes. Acredita que a transação do contencioso não implicará em uma grande redução dos feitos levados ao Poder Judiciário, porque são, na prática, transações individuais. Demandam uma análise individualizada da PGFN em cada um que deseja transacionar nessa modalidade, a partir das propostas lançadas pelo Órgão por edital. Avaliar cada situação e peculiaridade da ação judicial proposta.

O contencioso das ações antiexacionais são por ondas. É um contencioso de teses. Quando há algum indício do Poder Judiciário de que eventual tese será favorável ao contribuinte, as demandas judiciais começam a se multiplicar. É uma questão de regra jurídica que acontece em casos de trato sucessivo e continuado.

A transação do contencioso de relevante e disseminada controvérsia tem um compromisso de vinculação a alguma compreensão da Administração para o futuro.

Afirma que a transação de teses tem uma janela muito específica de oportunidade. São aplicáveis eminentemente nos casos de alterações legislativas, em especial situações passadas. O cenário de mudança permite uma janela de oportunidade para resolver controvérsias do passado.

Também tem sentido para autos infração determinados no tempo, em razão de fatos determinados que não vão se repetir.

É uma descoberta que revela uma magnitude de aplicação mais restrita da transação do contencioso.

O desenvolvimento das propostas de editais da transação tributária, em especial as do contencioso, se inicia a partir do reconhecimento da carteira processos e dos critérios da Portaria ME 247.

Pensar em processos atraentes para PGFN e para contribuintes. As peculiaridades do caso concreto precisam gerar dúvida sobre o resultado final do processo. Ambos não adeririam se o resultado fosse óbvio.

Política de não litigar naquilo que o contribuinte tem razão.

Ideal é que essa análise de jurisprudência a respeito de cada assunto seja feita de forma antecipada. Evitaria, inclusive, dirimir essas controvérsias antes mesmo de afetação como repetitivo ou repercussão geral.

Para tanto, as atividades internas passaram por um remodelamento.

Desterritorializou as atividades. Criou-se grupos de trabalho regionalizados ou estadualizados em Estados maiores, ganhando escala.

Pessoal que trata dos repetitivos, outro de situações singulares (alto impacto econômico) e equipe que mapeia os processos para distribuição interna. Identificação dos temas que podem ser passíveis de transação do contencioso. Elaboração de petições padrão. Tanto contribuinte quanto o Poder Judiciário passam a ter noção da convicção fazendária.

Mapeamento de casos faz perceber o que pode ser feito em caso, seja revisão da postura administrativa da RFB em casos de derrota sistemática, seja a confirmação da atuação até então dispensa, seja um equilíbrio entre derrotas e vitórias na justiça. Essa última hipótese gera dois cenários: o primeiro, natural incerteza em relação ao resultado final do processo. Varia da situação do contribuinte. Essa incerteza, para ambas as partes, é o principal catalizador para uma transação do contencioso. Não

se abre mão da tese, mas é possível chegar em um acordo com ingresso imediato de recursos financeiros nos cofres e o contribuinte consegue resolver a situação dos fatos geradores praticados no passado, se livrando do contencioso imediatamente.

Transação do contencioso tem complexidade jurídica e uma janela de oportunidade muito sofisticada. Demorou para ser implementada porque todas estas etapas precisam ser feitas de maneira cautelosa.

- 1) Precisa demonstrar que não vai perder;
- 2) Precisa que demonstrar que tem dado de jurisprudência que fundamente a transação;
- 3) Costurar internamente com RFB;
- 4) Convencer o Ministério da Economia
- 5) Estimativa de impacto orçamentário

Não considera que a transação do contencioso tem capacidade para resolver dezenas de milhares de processos de uma só vez.

Avalia como bem sucedido o teste com a transação do PLR. Mas mais difícil do que se esperava.

Dificuldade operacionalização: análise artesanal. Inteligência artificial não consegue contribuir tanto. Sistemas diferentes RFB e PGFN. É necessária análise de subsunção do processo judicial do contribuinte com o caso do edital. Edital assertivo o suficiente para dar garantia ao contribuinte que o caso dele entra na hipótese de transação. Pode até gerar judicialização do edital. Envolve jurimetria. Transação por edital na proposta mas é individual na análise das adesões. Tem que ver o edital, tem que ver a petição e o pedido, tem que ver a discussão. Relação triangular. Confluência de fatores: Caso/credito, processo em curso e edital.

As maiores dificuldades encontradas no desenvolvimento de editais de transação do contencioso de relevante e disseminada controvérsia eram identificar onde eleger nas transações do contencioso. Grande volume financeiro e um volume não tão grande de processos. Muito trabalho de negociação. Confluência de fatores: Caso/credito, processo em curso e edital.

Muitos processos acerca de um mesmo assunto, no contencioso tributário atual, está muito relacionado com discussões de teses, o que não é muito interessante para fins transação do contencioso. O passado pode até resolver, mas o futuro não. O caminho mais célere é a repercussão geral ou o repetitivo.

Aderir a uma compreensão pro futuro da Administração Fazendária é algo que retira a vantajosidade da transação para o contribuinte, que conseqüentemente não adere.

Há poucas teses novas surgindo.

Quanto aos demais legitimados a propor ao Ministro da Economia temas passíveis de transação no contencioso de teses, considera relevante e está deseioso pela participação, mas ainda não houve.

Sobre o PLS n. 4.728/2020, em especial no que toca à reabertura de um possível REFIS, seria um verdadeiro retrocesso. Ausência de justiça fiscal. Anti-isonômico.

Os caminhos que vislumbra para que os acordos de transação tributária possam auxiliar na desjudicialização do contencioso passam pela adequada compreensão da questão do dever de adequação para frente e de adequar as teses, sobretudo quando há mudança legislativa ou operação/alteração societária. Resolver o passado conflituoso.

O legislador dá a mensagem de uma nova era, de uma mudança de fase. Agora, para tributo corrente, não considera tão atrativa – todo mês chegando DARF, em que se discute base de cálculo, alíquota, em suma, transação de tese. A vinculação do repetitivo e da RG é suficiente.

Uma grande vantagem. Ela é toda infra. Permite um ajuste. Mais flexível. Amadurecer e corrigir.

Por fim, os caminhos que vislumbra para que os acordos de transação tributária possam auxiliar no aumento da capacidade arrecadatória passam pelo desenvolvimento de programas de *compliance*, tal como o Programa CONFIA da RFB que está nascendo.

Entrevista 5

A Lei previu três modalidades de transação. Transação de créditos incobráveis (rating c e d), transação de pequeno valor e a transação de grandes teses.

A PGFN já sabia o que poderia transacionar. A RFB foi diferente. O tempo foi diferente. No que só dependia da RFB, pequeno valor, foi necessário regulamentar tanto a transação do contencioso de pequeno valor quanto o próprio contencioso de pequeno valor. Trata-se da regulamentação do procedimento das Câmaras Recursais de Julgamento.

Na transação de pequeno valor, abrimos um programa em 2019 e em 2020. Os resultados são baixos. Não teve muito apelo. A própria pandemia pode ter prejudicado. Aquém do que esperava.

No caso da RFB, é importante que se diga que a transação se aproxima muito do parcelamento. O kit de ferramentas para transacionar é pequeno, porque as condições já são todas ditas em lei.

Na modalidade das grandes teses, a dificuldade é encontrar as teses ideais. Aconteceu que a perda do voto de qualidade prejudicou muito a modalidade pelo impacto que teve no impacto de forças no CARF.

A avaliação é de que o programa ainda não entregou os resultados que se esperam.

Quanto à transação do contencioso de pequeno valor, com a melhoria do ambiente de negócio e da superação da crise, com a retomada da economia, acredito que vai melhorar. O instituto passará a ter maior procura.

Precisamos melhorar a divulgação. Programas futuros aprenderão com os do passado.

Na transação do contencioso de teses, o grande desafio é a identificação dos novos casos.

Entrevista 6

A regulamentação do contencioso de pequeno valor é bem recente. É de agosto de 2020. O CARF não participa da realização dos acordos de transação, que são realizados na RFB (contencioso administrativo) e na PGFN (contencioso judicial). No CARF, se existem processos com pedido transação do contribuinte, junta-se também um pedido de desistência e o processo é remetido à PGFN ou à RFB.

Percebo que as teses que contribuinte ganham no CARF são mais difíceis de serem transacionadas. Teses que o Fisco ganha são mais fáceis. Situações em há 5 a 3 para o fisco, por exemplo.

No pequeno valor, aquilo que ficou até 3 novembro, anteriores à regulamentação do pequeno valor, ainda é enviado ao CARF. De 35 a 40% das entradas do CARF em 2021, ainda eram do contencioso de pequeno valor.

O CARF começará a sugerir teses para transação. O Art. 19-E impedia o mapeamento de teses para transação, sobretudo pela sobrecarga de trabalho.

O desafio do CARF sempre é o volume de processos. O desafio é dar vazão a isso. Temporalidade está em mil dias. A ideia é aprovar mais Súmulas. Muita questão de prova. Súmula não repercute tanto. Tem que olhar lançamento para verificar comprovação.

Quanto ao aprimoramento do monitoramento de teses, o indicativo dos 5 a 3 no CARF é um bom parâmetro a ser levado em conta.

Entrevista 7

Quanto ao desenho da minuta da MP do Contribuinte Legal, que posteriormente foi convertida na Lei n. 13.988/2020, compartilha que a primeira experiência com transação não muito bem recebido no Congresso Nacional e na academia (Projeto Adams). Mas foi importante para trazer o instituto para o centro das atenções. A instituição foi evoluindo.

Durante a tramitação da proposta atual, afirma que o Congresso Nacional aperfeiçoou. Alguns ajustes e ampliações. Trouxe flexibilidade e poder de negociação. Ampliou prazos e limites máximos de desconto. Retirou algumas travas para alguns tipos de débito que existiam na MP, notadamente os lançamentos de ofício, com multa qualificada, que na MP, não permitia a celebração de transação. Também trouxe a menção ao PL do devedor contumaz.

A Lei n. 13.988/2020 regulamentou a transação em três eixos. Cobrança da dívida ativa foi mais fácil. Traz alguns elementos que a PGFN já vinha implementando. Público-alvo é muito grande. A principal preocupação é dar vazão à quantidade de pedidos. Por isso, é usado bastante o modelo por adesão. Não tem tanta flexibilidade e a customização é pequena, embora descontos e prazos já sejam concedidos no máximo legalmente permitido.

Agora, é tentar melhorar o procedimento para que dê um pouco mais de flexibilidade. Tentar fazer uma individual mais automatizada. Uma via que a gente consiga mais margem para abrir espaço para o contribuinte tentar formatar ele mesmo seu plano de recuperação fiscal. Tentar evoluir, com tecnologia, para diminuir a trava dos R\$ 15 milhões. Dar mais abrangência à transação individual.

No eixo do contencioso, fica a maior inovação da Lei. Transação de teses. Tratar casos que surgiram por causa da complexidade do sistema tributário e talvez por isso não tenha sido executada com a intensidade que gostariam. Participação da Receita Federal e do Ministro da Economia. A maior dificuldade é na análise quanto à

tese adequada a ser ofertada. Não pode ser uma tese com a probabilidade grande de fisco ou contribuinte vencerem. Dificuldade em se chegar a um consenso quanto ao estágio de cada tese. Análise mais demorada. Prognoses. Falta expertise na eleição das teses.

No terceiro bloco, o de pequeno valor. 100% por adesão. Sem maiores dificuldades. No entanto, muitos contribuintes não estão sabendo da possibilidade dessa transação.

Considera o que trará mais abrangência e resultados para a transação são parcerias interinstitucionais e ações de divulgação e comunicação, parceria com órgãos do sistema de justiça, campanha de mutirão de negociação, semana nacional de negociação de dívidas.

São formas de que a informação chegue no real beneficiário.

Outra questão é buscar aperfeiçoar análise e sistema para serviço ficar mais fácil e intuitivo e para oferecer canais alternativos para o cidadão fazer negociação.

Entrevista 8

Assumi em junho de 2019. Um dos primeiros desafios para desenhar a minuta da MP do Contribuinte Legal foi desenhar a minuta de regulamentação do instituto. Estudou como funcionava em outros países. Chegou à conclusão de que precisava ser estruturado em três grandes grupos: arrecadação da dívida ativa e permitir a regularidade fiscal das empresas que passam por dificuldade econômica; encontrar soluções para encerrar litígio encerrado; evitar grande esforço para resolver problema pequeno.

Passada a tramitação no Congresso Nacional e publicada a Lei n. 13.988/2020, na PGFN, as principais dificuldades iniciais foram: tempo de maturação do instituto; atrair contribuintes para a transação, sobretudo a individual; e efeito pandêmico – Covid-19.

Vantagem e desvantagem da transação: o órgão técnico define o momento e as circunstâncias de colocar os editais na rua.

O desafio do órgão é justificar tecnicamente as coisas.

A transação extraordinária vem em março de 2020, sem concessão de desconto, mas com possibilidade de parcelamento alongada, porque ainda não havia métrica para definir a capacidade de pagamento dos contribuintes.

A transação excepcional veio em seguida já mais estruturada. Veio regulamentação do SIMPLES.

Considera que há ainda um potencial muito grande a ser explorado. Formas especiais de pagamento. Utilização de precatórios como forma de pagamento na transação. Transação individual poder dispor, inclusive, da desistência da execução fiscal, sem prejuízo da apresentação de garantia.

Acredita que os resultados da transação do contencioso de pequeno valor na PGFN surpreenderam, pela política de redução do contencioso e pela expressiva adesão.

Pontua que a grande dificuldade aqui é que a política pública chegue ao destinatário. Essa transação precisa ser melhor difundida. Correspondências estão sendo enviadas. Poder Judiciário também divulgar esse tipo de coisa.

Mandado de citação em causas de até 60 salários mínimos poderia vir dando notícia da possibilidade de transação. Está pensando em aprimorar mecanismos para ampliar o escopo dela. Uso de SMS, de email e de redes sociais.

Quanto à transação do contencioso de relevante e disseminada controvérsia, o primeiro teste foi bem sucedido. Única missão do momento é encontrar teses. Não é tarefa fácil. Primeiro, porque RFB e PGFN precisam convergir, o que, embora difícil, enriquece o processo, evita futuras judicializações e promove igualdade de tratamento no contencioso administrativo e no judicial.

Sobre o PLS n. 4.728/2020, o problema do REFIS é que nem todo mundo precisa. É um retrocesso em termos de justiça tributária. Tem gente que lucrou com a pandemia. Não podemos colocar todo mundo em uma régua só. Por isso, descartaria todas as previsões.

A propósito do aumento do percentual de desconto de 50% para 70% no contencioso de relevante e disseminada controvérsia é até pequeno. Não precisaria nem ter limite.

Sobre o aumento de prazo de pagamento, historicamente, o REFIS acostumou mal o brasileiro por dar prazos maiores. Entende que os prazos atuais são razoáveis. Além disso, criaria uma assimetria em relação às empresas que estão em recuperação judicial, que não gozariam do novo prazo. Isso é ruim. Traz problemas de calibragem do instituto. Portanto, é contra essa parte do PL..

Não concorda também com a utilização do prejuízo fiscal demonstrado na transação. Porque o referencial estaria errado. Prejuízo fiscal não seria uma moeda

capaz de liquidar crédito inscrito em dívida ativa, como é um precatório ou um direito líquido e certo de terceiro.

Acredita que o prejuízo fiscal é um critério contábil que, quando muito, serve para compensar, dentro das limitações legais, créditos vincendos na Receita Federal. Portanto, o regramento do prejuízo fiscal deveria ficar restrito à forma de liquidação da RFB. Pontua que é um critério que só é aplicável para empresas que apuram pelo lucro real, que não é a realidade de todos os contribuintes. Realidade de uma minoria de empresas. Acaba privilegiando os maiores, quando deveria privilegiar os menores.

Quanto à extensão do contencioso de pequeno valor para créditos não tributários e FGTS, é favorável, pois a justificativa que serve para um serve para ambos.

Identifica um problema de apuração contábil na previsão de possibilidade de compensação de crédito líquido e certo contra Autarquia para liquidar créditos da União.

Entrevista 9

Considera que o modelo aprovado no Congresso Nacional pode ser aperfeiçoado, mas foi o que foi possível. O modelo abriu mais oportunidades de transação para a PGFN. Para a RFB, não abriu tantas.

Considera que poderia ser ampliado o leque de transações para RFB.

Em relação às suas expectativas acerca da transação do contencioso de pequeno valor, pontua que foi pensada para resolver litígios eminentemente de baixo valor, em casos que não compensa litigar. A modalidade possui um viés arrecadatário secundário.

70% do acervo de processos no contencioso administrativo de primeira instância (RFB) são referentes a causas de até 60 salários mínimos.

Primeiro edital ficou aquém das expectativas. Não houve uma grande divulgação. No segundo, houve iniciativas para fazer com que o edital chegasse a um número maior de contribuintes. Encaminhou cartas para cada tipo de processos, informando sobre a possibilidade. Divulgou no site e nas redes sociais.

Entende que a salvaguarda dos métodos adequados de solução de conflitos é inaplicável. A RFB entende que ainda não tem autorização legal.

Considera que entraria em um campo de muita subjetividade, sob pena de beneficiar um contribuinte em detrimento de outro – transações individuais.

A transação do contencioso de relevante e disseminada controvérsia tem um potencial muito grande, mas não é fácil encontrar teses que sejam boas para ambas as partes.

Acredita que o caminho para o aperfeiçoamento do modelo é a simplificação dos acordos de transação.

Entrevista 10

Não considera o modelo aprovado no Congresso Nacional ideal.

Ao analisar as transações individuais, notou que eram diferentes entre si. Teve que olhar todos os termos do país para dar alguma segurança à Procuradora. Ainda estamos muito longe de dar transparência, parâmetros.

Questiona se a transação é renúncia ou não é e como que a gente dimensiona onde queremos chegar e até onde podemos renunciar.

É uma coisa nova que merece um tratamento diferente. Não é uma renúncia de receita corrente. Renúncia busca ter uma projeção acima da receita, e não acima da dívida. Dívida é algo que tinha que ser arrecadado e não foi. Então, essa classificação da dívida em graus de recuperabilidade.

Acredita que as transações mais padronizadas estão bem encaminhadas. Portal regularize é de bater palmas. Preocupação central: tanto a RFB quanto a PGFN naturalmente têm um viés de se preocupar mais com o grande contribuinte. O que acontece pelo outro lado da moeda é que o pequeno contribuinte vira um pária. Não tem tanta atenção. Fica refém.

A PGFN se guia em orientação vinda do CTN de que a Dívida Ativa é pública, enquanto que o comportamento da RFB é de sigilo fiscal. É um problema, as vezes, até para redigir acordos no CARF.

Como que a gente se previne de um procurador que atua em Marabá que não seja tão qualificado quanto um procurador que atua em BSB? Têm procuradores que estão muitos aptos a transacionar, a estabelecer critérios objetivos. Tem gente que está suando e sangrando para transformar a transação com critérios objetivos, transparentes. Em Marabá, não foi possível fazer a transação. Acredito que por medo e por receio dos procuradores.

Cita que, no papel de interlocução entre Poder Judiciário e administração fazendária, a PGFN tem sido cada vez mais corajosa. Um exemplo é o Tema 39 - Não incidência da cota patronal.

Lamentavelmente, mesma a Lei que definiu o fim do voto de qualidade estabeleceu o teto do contencioso de pequeno valor (acha triste porque o local de justiça é o Conselho de Contribuintes). O esforço que precisa ser feito, em especial nas DRJs é de fazer a jurisprudência do grande contribuinte se aplicar ao pequeno.

DRJ composta apenas por auditores. Câmaras Recursais de Julgamento. Ainda muito moldado pela Administração Fazendária. Ausente valores que moldam contencioso judicial.

Transparência para enfrentar essa realidade, inclusive transparência técnica para opinião pública especializada.

Conclui mencionando que o avanço está em uma PGFN cada vez mais comprometida com justiça fiscal.

Na percepção do entrevistado, a Administração Fazendária não está comprometida a assimilar os julgamentos. Administração está com comportamento refratário.

Só quando o Fisco é ferido com uma lança de tribunal superior, é que ele está disposto a repensar o sistema. Enquanto é só o contribuinte que está sangrando, o fisco não se sensibiliza para procurar a transação. Tudo está perdido se a postura dos advogados que representam as partes não é conciliatória. Procuradores precisam ser maduros e capazes.

Entrevista 11

Acredita que a Lei não deveria ter regulamentado a transação de contencioso ou deveria ter estabelecido algum tipo de parâmetro. Afirma que é um desenho perigoso se for mal utilizado – um determinado gestor público que quer fazer antecipação de receitas pode muito bem eleger teses com grandes chances de êxito no Poder Judiciário, mas que levaria ainda algum tempo de tramitação. A transação do contencioso tem que casar com o risco de perda da discussão pelo ente público.

Por exemplo, na iniciativa privada, pelo Comitê de Pronunciamento Contábil 25 (CPC25), as empresas provisionam perdas judiciais. Na transação do contencioso, deveria existir algo do tipo. Não oferecer para teses boas, vincular percentuais de descontos conforme o risco da tese (se a chance de perde é grande, maior desconto. Se é baixa, menor).

O desenho é ruim, especialmente se não é dada transparência aos critérios utilizados para a eleição das teses. É um risco porque, em um determinado momento,

um Ministro da Economia, por lobby ou favoritismo político, pode vir a escolher uma tese para favorecer um segmento, e não outro, ou ele pode dar descontos que sejam desproporcionais ao risco de perda da tese.

A modalidade do contencioso de pequeno valor se transformou em uma simples renúncia fiscal. Sem qualquer critério, conferiu desconto de 50% para quem pudesse pagar o débito em seis meses e tivesse algum débito em discussão em juizado especial. A transação de pequeno valor deveria ter alguns critérios, como, por exemplo, a transação de Blumenau.

Deveria ter existido na Lei previsão expressa da transparência das manifestações dos Órgãos responsáveis, quando da eleição de temas para transacionar no contencioso de relevante e disseminada controvérsia.

A Lei de transação poderia ter sido uma lei nacional, e não federal. A fórmula para mensurar a capacidade de pagamento na transação da cobrança da dívida ativa, se utilizada uma para cada ente, pode propiciar um cenário de guerra fiscal. Por exemplo, São Paulo permitiu descontos para contribuintes, mesmos esses possuindo capacidade de pagamento para o total da dívida.

Afirma que o problema não está na regulamentação infralegal do instituto. Mas na própria lei. Por exemplo, a lei trouxe uma previsão perigosa. A tese, no contencioso, tem que ser relevante e disseminada controvérsia e preferencialmente a setor econômico designado. Defende que não faz sentido a exigência dos critérios da relevância e da disseminação. Conclui que há casos individuais que poderiam ser objeto de transação no contencioso.

Arremata dizendo que não considera a transação como principal instrumento de desjudicialização. “Não é a panaceia para os problemas do contencioso tributário”. Embora seja positivo e seja um avanço, o instituto não pode ser visto como a solução para todos os problemas. É um sintoma, e não a causa da doença – Administração Fazendária ruim, Poder Judiciário ruim e leigo, legislação ruim.

Também não vê como instrumento de arrecadação. Na sua percepção, o fisco não vai arrecadar mais do que já arrecadaria. No entanto, são necessários ajustes e mais debates na fórmula da CAPAG. Abaixar o limite da transação individual sempre que possível.