



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Dívida Ativa da União e do FGTS
Coordenação-Geral de Estratégias de Recuperação de Créditos

Nota Conjunta SEI nº 2/2021/PGDAU-CGR/PGDAU/PGFN-ME

ATO PÚBLICO

Analisa os resultados alcançados pelas modalidades de transação da dívida ativa da União e da transação do contencioso de pequeno valor.

Processo SEI nº 10951.104978/2021-97

I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Nota destinada a analisar os resultados alcançados pelas modalidades de transação da dívida ativa da União e da transação do contencioso de pequeno valor implementadas desde a publicação da Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.
2. O momento é oportuno, seja porque discute-se, no Parlamento, a necessidade de reabertura do programa especial de regularização tributária, seja porque a transação superou a marca dos R\$100 bilhões de reais em acordos deferidos.

II - ANÁLISE ECONÔMICA DOS PROGRAMAS DE REFINANCIAMENTO

3. Desde o primeiro programa de refinanciamento, instituído pela Lei 9.964/2000, a abertura ou reabertura de parcelamentos especiais sempre surge no cenário político como medida para auxiliar contribuintes em crise.
4. Entretanto, o que se verifica historicamente é que tais parcelamentos, além de servirem apenas como rolagem da dívida, configuram renúncia de receitas na medida em que contribuintes com plena capacidade de pagamento recebem descontos de até 100% de juros, multas e demais encargos. Agindo assim, os parcelamentos especiais criam a nefasta condição de colocar os devedores com débitos vencidos há 5, 10, 15 ou até mesmo 20 anos, na mesma situação dos contribuintes que pagam seus tributos em dia, considerando que, no final das contas, todos irão pagar apenas o principal, diga-se, sem qualquer correção, acarretando renúncia de receitas e prejudicando a arrecadação.
5. Como o Refis permite que contribuintes com condições de pagar a integralidade da dívida o façam com descontos, o resultado arrecadatário do programa é, na realidade, negativo. Neste sentido foram as conclusões da Nota SEI nº 58/2018/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME, que assim estabelece:

Passadas as fases de pagamento da entrada e do pagamento à vista, atualmente o estoque parcelado no Pert (R\$ 81,5 bilhões) gera um fluxo de caixa em torno de apenas R\$ 300 milhões mensais. Supondo que a parte dessas dívidas titularizadas por devedores com alta e média capacidade de pagamento (R\$ 66,95 bilhões) estivesse submetida às regras do parcelamento convencional (até 60 parcelas sem descontos), o fluxo de caixa gerado seria de aproximadamente R\$ 1,1 bilhão mensais. Isso demonstra o efeito nocivo da oferta de benefícios fiscais que desconsideram a situação econômico-financeira dos beneficiários.

[...]

A concessão de benefícios fiscais excessivos e sem levar em conta a capacidade de pagamento do devedor no ano 2017 impacta negativamente a recuperação de créditos inscritos em dívida ativa no ano 2018.

6. Isso porque, conforme também estabelece a Nota mencionada, cerca de “83% estoque da DAU submetido a parcelamentos especiais é titularizado por devedores com alta ou média capacidade de pagamento (rating A ou B). Isso evidencia que os maiores favorecidos por esse tipo de benefício fiscal são indivíduos e empresas financeiramente equilibrados, que poderiam regularizar sua situação fiscal de outro modo, sem necessidade de renúncia fiscal por parte da União.”
7. Não é diferente a constatação a que chegou a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, em Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais^[1], vejamos:

28. A instituição de modalidades especiais de parcelamento de débitos, com reduções generosas de multas, juros, e também encargos legais cobrados quando da inscrição em Dívida Ativa da União vem influenciando de forma negativa o comportamento do contribuinte no cumprimento voluntário da sua obrigação, evidenciando assim uma cultura de inadimplência.

[...]

29. Os elevados percentuais de exclusão de contribuintes dos parcelamentos especiais e o expressivo aumento do passivo tributário administrado pela Receita Federal evidenciam que os parcelamentos não são instrumentos eficazes para a recuperação do crédito tributário, além de causar efeitos deletérios na arrecadação tributária corrente, posto que o contribuinte protela o recolhimento dos tributos na espera de um novo parcelamento especial. Frise-se que as regras oferecidas nesses programas tornam muito mais vantajoso para o contribuinte deixar de pagar os tributos para aplicar os recursos no mercado financeiro, já que num futuro próximo poderão parcelar os débitos com grandes descontos e outras vantagens. Caso opte por aplicar os recursos em títulos públicos, por exemplo, que são remunerados pelo Governo Federal pela taxa Selic (os mesmos juros cobrados sobre os débitos em atraso), essa opção será muito vantajosa para o contribuinte, pois ele poderá, num futuro próximo, resgatar esses títulos públicos e pagar à vista seus débitos, obtendo grande ganho devido aos descontos, inclusive dos mesmos juros adquiridos com a aplicação (que poderão até mesmo serem liquidados integralmente com PF/BCN).

30. Portanto, conclui-se que a instituição de parcelamentos especiais não tem atingido os objetivos deles esperados: incrementar a arrecadação (diminuindo o passivo tributário) e promover a regularidade fiscal dos devedores, devendo qualquer medida proposta nesse sentido rejeitada.

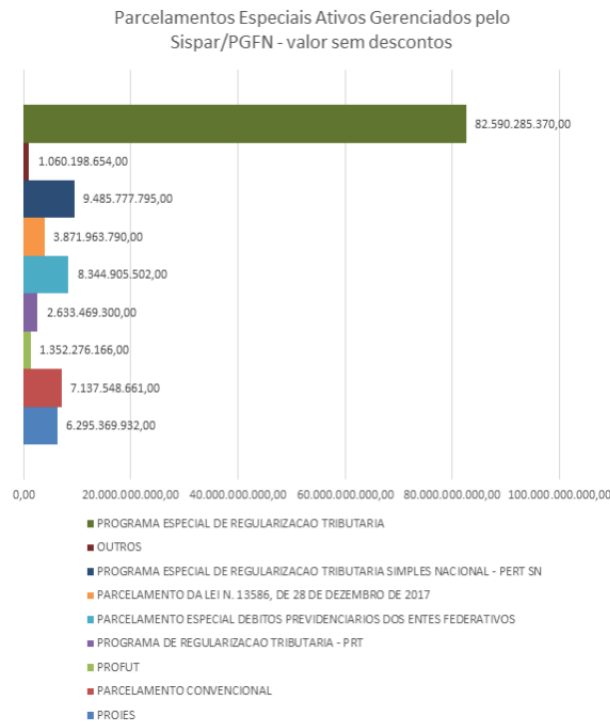
8. Como política pública, portanto, os parcelamentos especiais, tal como vêm sendo formatados, porque concedidos sem nenhum critério, são nocivos à arrecadação, já que permitem a liquidação com descontos, bem como a utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL, por contribuintes que têm condição de honrar com a totalidade dos créditos inscritos em seu desfavor (como fizeram a maioria dos contribuintes que recolheram os tributos devidos na data do

respectivo vencimento, mantendo a regularidade fiscal); influenciam de forma negativa o comportamento do contribuinte, e distorcem a economia, esta baseada na livre concorrência, por autorizar indiscriminadamente a concessão de benefícios fiscais a pessoas físicas e jurídicas, desconsiderando por completo a situação econômica de cada um.

III - ANÁLISE DOS RESULTADOS DA TRANSAÇÃO NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO E NO CONTENCIOSO DE PEQUENO VALOR

9. Conforme recentemente anunciado^[2], até o início de junho/2021 a transação superou a marca de R\$100 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa da União regularizados. Esse montante, abaixo detalhado, está dividido em cerca de 343.575 acordos e envolvem 999.668 inscrições em dívida ativa da União.

10. Foram, portanto, negociados até maio/2021, R\$103.671.877.895,34, o que representa cerca de 30% a mais do montante negociado no último Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), parcelamento criado pela Medida Provisória nº 783/2017, convertida na Lei 13.496/2017, que confere descontos de até 90% sobre juros e 70% sobre multas, além de prazo de até 175 meses para liquidação do débito. Esse montante, vale dizer, representa montante maior do que qualquer outro programa especial de regularização. Confira-se^[3]:



II.a - Análise sob a perspectiva da modalidade de transação

11. A transação, tal como regulamentada pela Lei nº 13.988/2020, admite a regularização de créditos tributários por diversas modalidades. São gênero dessas modalidades, a (i) transação na cobrança da dívida ativa da União, (ii) a transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica^[4] e (iii) a transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor.

12. Portanto, sob a perspectiva da modalidade de transação, o volume total de acordos pode ser distribuído entre acordos que contêm as seguintes nuances^[5]:

12.1. **Transação Excepcional**^[6] - Possibilita ao contribuinte pagar os débitos inscritos em dívida ativa da União com benefícios, como entrada reduzida, descontos e prazos diferenciados, conforme a sua capacidade de pagamento, para dívidas de até 150 milhões de reais. Essa modalidade de transação permite que a entrada, referente a 4% do valor total das inscrições selecionadas, seja parcelada em até 12 meses. Para pessoa jurídica, o pagamento do saldo poderá ser dividido em até 72 meses, com descontos de até 100% sobre os valores de multas, juros e encargos, respeitado o limite de até 50% do valor total da dívida e a capacidade de pagamento do contribuinte. No caso de pessoas físicas, empresários individuais, microempresas, empresas de pequeno porte, instituições de ensino, Santas Casas de Misericórdia, sociedades cooperativas e demais organizações da sociedade civil de que trata a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, o saldo poderá ser dividido em até 133 meses, com descontos de até 100% sobre os valores de multa, juros e encargos, respeitado o limite de até 70% do valor da dívida e a capacidade de pagamento do contribuinte.

12.2. **Transação Excepcional para débitos rurais e fundiários**^[7] - Possibilita aos produtores rurais e agricultores familiares pagar com benefícios os débitos inscritos em dívida ativa da União, que sejam referentes a operações de crédito rural, ao Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Acordo de Empréstimo 4.147- BR. Vale destacar que a Transação Excepcional é destinada aos débitos considerados pela PGFN como de difícil recuperação ou irrecuperáveis, levando-se em consideração os impactos econômicos e financeiros sofridos pelo contribuinte devido à pandemia.

12.3. **Transação Extraordinária**^[8] - Possibilita ao contribuinte pagar os débitos inscritos em dívida ativa da União com benefícios, como entrada reduzida e prazo maior de parcelamento. Essa modalidade de transação permite que a entrada, referente a 1% do valor total das inscrições selecionadas, seja parcelada em até três meses. Além disso, para pessoa jurídica, o pagamento do saldo restante poderá ser dividido em até 81 meses. No caso de pessoas físicas, empresários individuais, microempresas, empresas de pequeno porte, instituições de ensino, Santas Casas de Misericórdia, sociedades cooperativas e demais organizações da sociedade civil de que trata a [Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014](#), o saldo restante poderá ser dividido em até 142 meses.

12.4. **Transação Individual**^[9] - Possibilita ao contribuinte apresentar proposta de negociação, diretamente à PGFN, para regularizar os débitos inscritos em dívida ativa da União. Restrito, porém, nos termos da Portaria PGFN nº 9.917/2020, aos (a) devedores dívida total superior a R\$ 15 milhões; (b) devedores falidos,

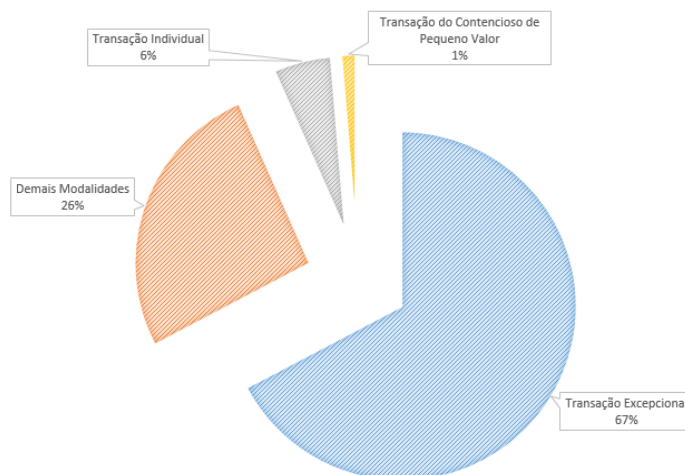
em recuperação judicial ou extrajudicial, em liquidação judicial ou extrajudicial ou em intervenção extrajudicial; (c) Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas entidades de direito público da administração indireta; (d) débitos cujo valor consolidado seja igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 e que estejam suspensos por decisão judicial ou garantidos por penhora, carta de fiança ou seguro garantia; (e) devedores cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa do FGTS for superior a R\$ 1.000.000,00; e (f) débitos inscritos na dívida ativa do FGTS, superiores a R\$ 100.000,00 que estejam suspensos por decisão judicial ou garantidos por penhora, carta de fiança ou seguro garantia.

12.5. **Transação da Dívida ativa de pequeno valor**^[10] - Possibilita ao contribuinte pagar os débitos inscritos em dívida ativa da União com benefícios, como entrada reduzida e descontos sobre o valor total. A transação tributária na dívida ativa de pequeno valor abrange apenas débitos de natureza tributária, inscritos em dívida ativa há mais de um ano e cujo valor consolidado seja igual ou inferior a 60 salários-mínimos.

13. Os valores, sem os descontos, estão assim distribuídos por entre as modalidades acima indicadas:

Tipo de Parcelamento	Valor Consolidado Original (sem os descontos)
Transação Excepcional	R\$ 69.748.999.277,58
Demais Modalidades	R\$ 27.042.970.042,73
Transação Individual	R\$ 5.515.996.100,14
Transação do Contencioso de Pequeno Valor	R\$ 1.362.924.151,39

VALOR CONSOLIDADO ORIGINAL (SEM OS DESCONTOS)



14. Em valor consolidado, a transação excepcional, que para o gráfico acima congrega tanto a geral quanto a dedicada aos débitos rurais e fundiários, representa $\frac{2}{3}$ (dois terços) do valor total negociado, o que corresponde a R\$69,7 bilhões. Isso se deve a sua modelagem, cujo cumprimento leva em consideração a degradação causada pela pandemia de Covid-19. Não por outro motivo, conforme estabelece a Portaria PGFN nº 14.402/2020, que a instituiu, estes são os objetivos pretendidos da referida política pública:

Art. 2º São objetivos da transação excepcional na cobrança da dívida ativa da União:

I - viabilizar a superação da situação transitória de crise econômico-financeira dos devedores inscritos em dívida ativa da União, em função os efeitos do coronavírus (COVID-19) em sua capacidade de geração de resultados e na perspectiva de recebimento dos créditos inscritos;

II - permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego e da renda dos trabalhadores;

III - assegurar que a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa seja realizada de forma a ajustar a expectativa de recebimento à capacidade de geração de resultados dos devedores pessoa jurídica; e

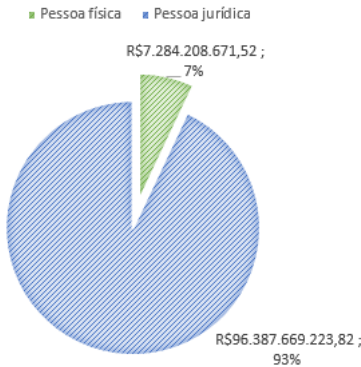
IV - assegurar que a cobrança de créditos inscritos em dívida ativa seja realizada de forma menos gravosa para os devedores pessoa física.

15. Em termos numéricos, contudo, as transações do contencioso de pequeno valor e as demais modalidades^[11] não podem ser desprezadas. Respectivamente, são responsáveis por 80.044 e 151.404 acordos, o que corresponde a 67,3% do total de negociações celebradas.

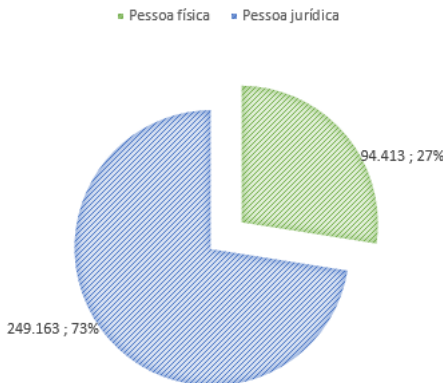
II.b - Análise sob a perspectiva do contribuinte aderente (natureza, atividade e porte)

16. Sob a perspectiva do contribuinte que fez a adesão, algumas visões são interessantes, a começar pela quantidade e pelo valor consolidado de acordos celebrados por pessoas físicas e jurídicas:

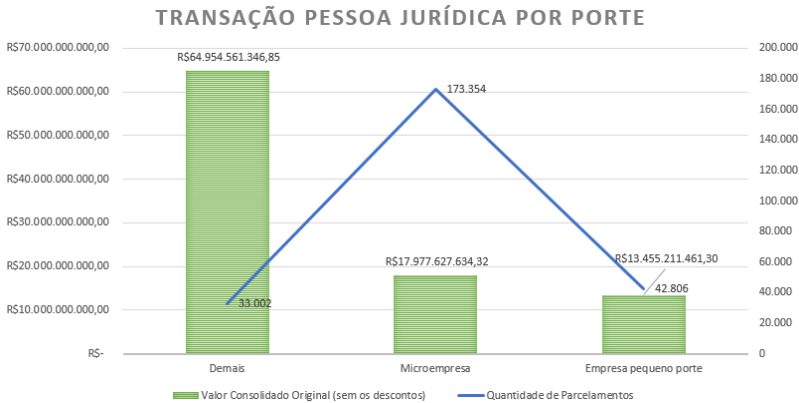
VALOR CONSOLIDADO ORIGINAL
(SEM OS DESCONTOS)



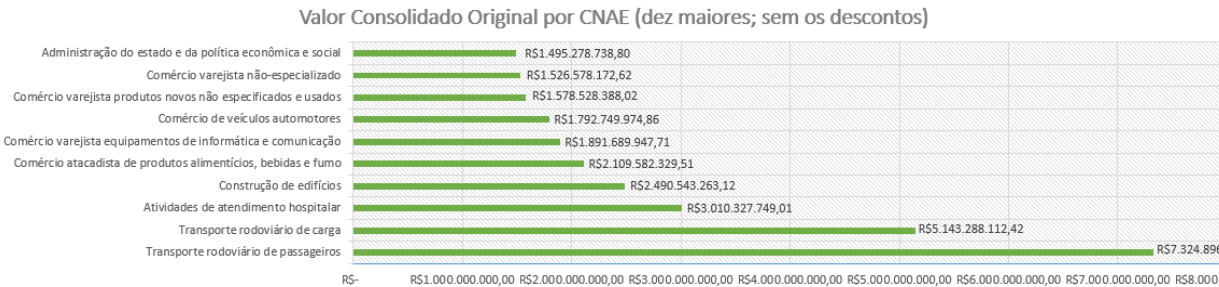
QUANTIDADE DE PARCELAMENTOS



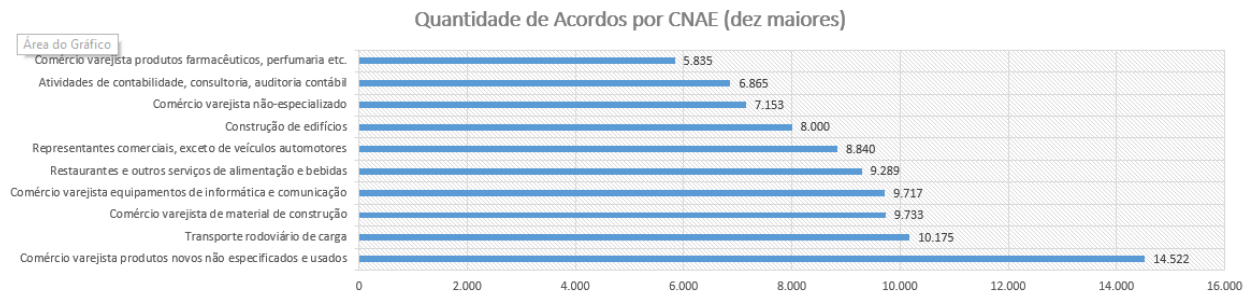
17. Embora as pessoas jurídicas sejam responsáveis por 93% do valor total consolidado negociado, boa parte deles (mais de três quartos), em números absolutos, foram celebrados por pessoas físicas, o que demonstra a amplitude da política, que se mostrou aderente tanto às empresas quanto às pessoas naturais.
18. O mesmo se observa quando se separa o montante total negociado por pessoas jurídicas por dentro os variados portes existentes:



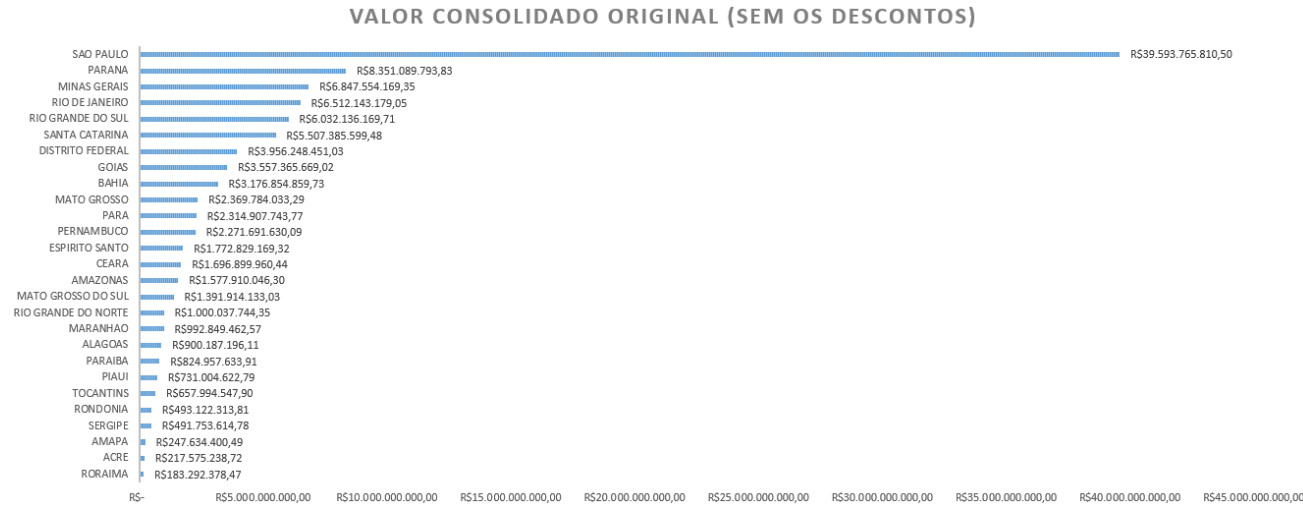
19. A quantidade de acordos celebrados por microempresas e empresas de pequeno porte é relevantíssima e múltiplas vezes superior ao total celebrado pelas pessoas jurídicas dos demais portes (embora o volume total de créditos negociados por estas últimas tenha sido maior).
20. Essa escala é natural até mesmo pelas características do passivo inscrito em desfavor das empresas levando em consideração o seu porte (já que microempresas e empresas de pequeno porte têm passivo naturalmente inferiores em relação às demais).
21. No que tange à atividade econômica exercida pela pessoa jurídica aderente ^[12], os dez códigos CNAE que concentram maior volume de valor consolidado nas modalidades de transação são:
- 22.



23. cenário, quando consideramos o número de acordos por código CNAE (ao invés de valor negociado na transação), é bem diverso. Vejamos os dez CNAEs mais representativos do ponto de vista do número de acordos:



24. Por fim, por entre as Unidades Federativas, o valor total consolidado está assim distribuído, estando a maioria concentrada na Região Sudeste, mas com destaques, fora estes, para os Estados do Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Distrito Federal:



II.c - Análise sob a perspectiva das reduções concedidas aos créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação ou no âmbito do contencioso de pequeno valor

25. Conforme estabelece a Lei nº 13.988/2020, tanto no âmbito da transação da dívida ativa quanto no escopo da transação do contencioso de pequeno valor, é possível a concessão de descontos. Vejamos:

Art. 11. A transação poderá contemplar os seguintes benefícios:
I - a concessão de descontos nas multas, nos juros de mora e nos encargos legais relativos a créditos a serem transacionados que sejam classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme critérios estabelecidos pela autoridade fazendária, nos termos do inciso V do caput do art. 14 desta Lei;
[...]
Art. 25. A transação de que trata este Capítulo poderá contemplar os seguintes benefícios:
I - concessão de descontos, observado o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do valor total do crédito;

26. São concessões, vale dizer, que se amoldam, cada uma à sua maneira, aos objetivos que se espera de cada programa. No caso da transação da dívida ativa da União, a Portaria PGFN nº 9.917/2020 assim anuncia:

Art. 3º São objetivos da transação na cobrança da dívida ativa da União e do FGTS:
I - viabilizar a superação da situação transitória de crise econômico-financeira do sujeito passivo, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora e do emprego dos trabalhadores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica;
II - assegurar fonte sustentável de recursos para execução de políticas públicas;
III - assegurar que a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa seja realizada de forma a equilibrar os interesses da União e dos contribuintes e destes com os do FGTS;
IV - assegurar que a cobrança de créditos inscritos em dívida ativa seja realizada de forma menos gravosa para União, para o FGTS e para os contribuintes;
V - assegurar aos contribuintes em dificuldades financeiras nova chance para retomada do cumprimento voluntário das obrigações tributárias e fundiárias correntes.

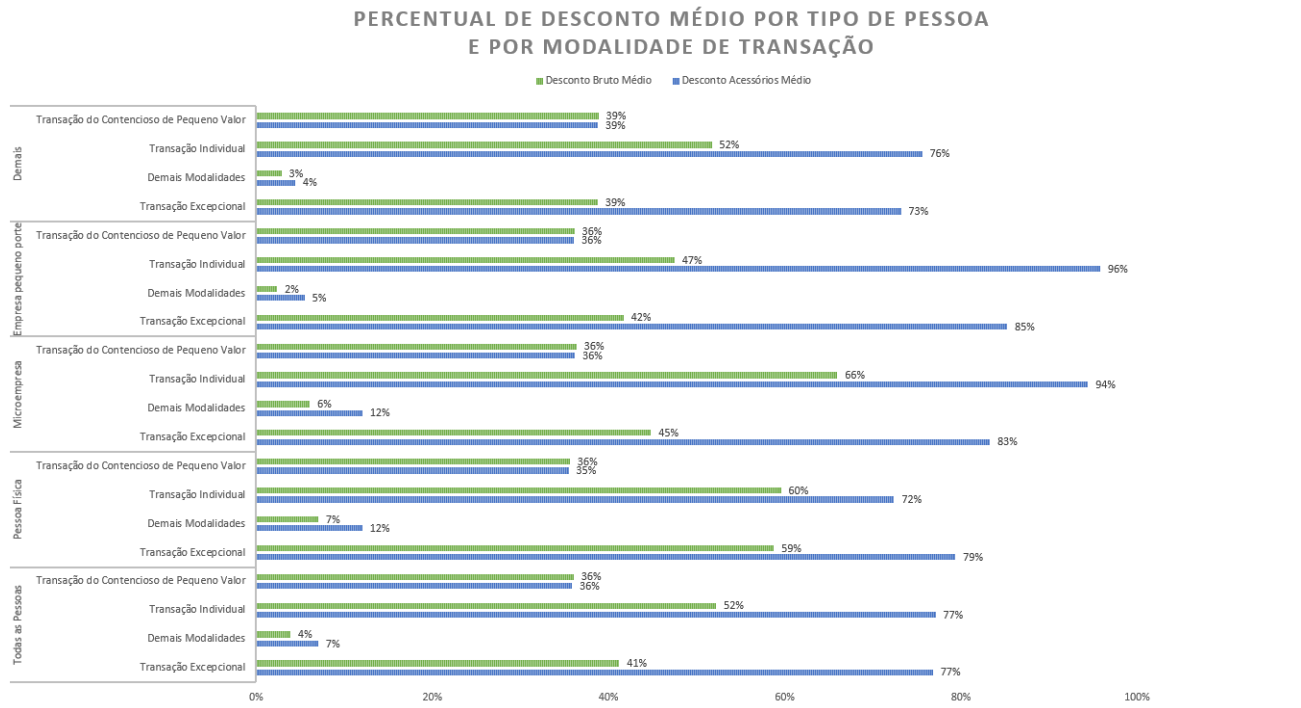
27. Já no que diz respeito ao contencioso de pequeno valor, os objetivos perseguidos são os seguintes, conforme estabelece a Portaria ME nº 247/2020:

Art. 3º São objetivos da transação de que trata o art. 1º:
I - promover a solução consensual de litígios administrativos ou judiciais mediante concessões recíprocas;
II - extinguir litígios administrativos ou judiciais já instaurados sobre determinada controvérsia jurídica, relevante e disseminada;
III - reduzir o número de litígios administrativos ou judiciais e os custos que lhes são inerentes;
IV - estabelecer novo paradigma de relação entre administração tributária e contribuintes, primando pelo diálogo e adoção de meios adequados de solução de litígio; e
V - estimular a autorregularização e a conformidade fiscal.

28. Em qualquer hipótese, os descontos concedidos, diferentemente de como acontece nos diversos programas de refinanciamento, e conforme reforça o art. 3º da Lei Complementar nº 174/2020, a “não caracteriza[m] renúncia de receita para fins do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”.

29. Isso porque os descontos recaem sobre créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação; ou, no caso do contencioso de pequeno valor, sobre montantes cuja litigiosidade se almeja reduzir. Neste contexto, tendo em vista que os critérios para aplicação de descontos consideram a capacidade de pagamento do devedor ou a necessidade de se mitigar litígio, não há que se falar em renúncia de receitas.

30. Os descontos médios, por porte de empresa e por modalidade de transação, segmentadas as pessoas físicas, é o seguinte:



31. No gráfico acima, os percentuais indicados nas colunas azuis representam a média de descontos aplicada sobre os acessórios do crédito inscrito em dívida ativa da União (juros, multas e encargos legais). Já os percentuais, ao lado das barras verdes, indicam o percentual médio de redução das inscrições considerando seu valor total, ou seja, principal, juros, multas e encargos legais.

32. Esse fracionamento é relevante tendo em vista que, para a transação da dívida ativa da União, conforme estabelece o art. 11, § 2º, inc. I da Lei nº 13.988/2020, não pode haver a redução do “montante principal do crédito, assim compreendido seu valor originário”

IV - CONCLUSÃO

33. Diante do exposto, serve a presente Nota para:

33.1. em observância ao princípio da transparência ativa (art. 1º, § 3º, da Lei nº 13.988/2020), divulgar os resultados das transações na dívida ativa da União e do contencioso de pequeno valor; e

33.2. fixar, diante das premissas expostas, a transação como única política pública capaz de, com efetivo respeito aos princípios da Igualdade, da Justiça e da Livre Concorrência, permitir a regularização dos créditos com descontos de maneira equânime e coerente com a efetiva situação econômica do contribuinte (ao revés do que faziam os programas de regularização tributária até então instituídos) e, ainda, garantir a superação da dificuldade causada pela pandemia de Covid-19.

Assinado eletronicamente

Assinado eletronicamente

JOÃO HENRIQUE CHAUFFAILLE GROGNET

Coordenador-Geral de Estratégias de Recuperação de Créditos
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

THEO LUCAS BORGES DE LIMA DIAS

Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União e do FGTS
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

[1] <https://receita.economia.gov.br/dados/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>

[2] <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2021/pgfn-alcanca-a-marca-de-r-100-bilhoes-de-creditos-regularizados-por-meio-de-transacoes>

[3] Quadro abaixo retirado da Nota SEI nº 58/2018/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-MF

[4] Não tratada no presente estudo, embora o contribuinte possa negociar, com desconto e entrada facilitada, débitos em discussão administrativa ou judicial referentes ao pagamento de Participação nos Lucros e Resultados (PLR) a empregados e diretores sem a incidência das contribuições previdenciárias, por descumprimento da Lei n. 10.101/2000. Mais informações em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/transacao-no-contencioso-tributario-referente-a-participacao-nos-lucros-e-resultados-plr>.

[5] Todas as modalidades, com detalhes e orientações, disponíveis em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao>.

[6] Detalhes em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/transacao-excepcional-1>

[7] Detalhes em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/transacao-excepcional-para-debitos-rurais-e-fundiarios>

[8] Detalhes em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/transacao-extraordinaria>.

[9] Detalhes em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/acordo-de-transacao-individual-proposto-pelo-devedor>.

[10] Detalhes em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/transacao-tributaria-na-divida-ativa-de-pequeno-valor>.

[11] Demais modalidades basicamente congregam a Transação Extraordinária, com prazo aberto até 30 de setembro de 2021, e a transação do Edital PGFN 01/2019, cujo prazo de adesão já encerrou.

[12] Utilizou-se, na presente avaliação, a categoria CNAE/Grupo.



Documento assinado eletronicamente por **João Henrique Chauffaille Grognet, Coordenador(a)-Geral de Estratégias e Recuperação de Créditos**, em 06/07/2021, às 15:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Theo Lucas Borges de Lima Dias, Coordenador(a)-Geral da Dívida Ativa da União e do FGTS**, em 06/07/2021, às 15:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **17016922** e o código CRC **CB95C4C4**.