

Resultados Práticos da Transação Tributária Individual: um Estudo sobre os Acordos Celebrados pela PRFN da 2ª Região

Practical Results of Individual Tax Settlements: a Study on Agreements Entered by the National Treasury Attorney Office of the 2nd Region

Matheus da Costa Dutra

Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Pós-graduado em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: mathcd49@gmail.com.

Recebido em: 19-7-2025 – Aprovado em: 5-9-2025

<https://doi.org/10.46801/2595-6280.61.10.2025.2820>

Resumo

Após longo período para efetiva implementação no âmbito federal, a transação tributária surgiu como relevante solução alternativa de conflitos tributários. Seus efeitos práticos são verificados a partir da publicação da Lei n. 13.988/2020 e da Portaria PGFN n. 6.757/2022. Os impactos foram claros logo nos primeiros anos de vigência, com alto índice de adesão de contribuintes e aumento arrecadatório. Esse estudo visa entender, em números, os elementos e os benefícios concedidos aos celebrantes, especificamente em relação à modalidade de transação tributária individual. São analisados acordos firmados entre os contribuintes e a Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional na 2ª Região, a fim de que seja possível verificar métricas, padrões e conceitos utilizados nas negociações realizadas entre contribuintes e Fisco. O espaço amostral permite concluir que há espaço para reais negociações, de modo que os contribuintes que pretendem prosseguir com a modalidade busquem bons acordos, que permitam a sua regularização fiscal, com a diminuição das consequências de um gigante passivo tributário.

Palavras-chave: transação tributária, transação individual, solução de conflitos tributários, termos de transação individual, acordos celebrados.

Abstract

After a long period of gradual implementation at the federal level, tax settlement has emerged as a relevant alternative method for resolving tax disputes. Its practical effects became evident with the enactment of Law No. 13,988/2020 and PGFN Ordinance No. 6,757/2022. The impact was clear in the first years of effectiveness, with a high rate of taxpayer participation and increased re-

venue collection. This study aims to understand, through data, the elements and benefits granted to parties entering into such agreements, specifically in the context of individual tax settlements. It analyzes agreements signed between taxpayers and the Regional Office of the National Treasury Attorney in the 2nd Region, to identify metrics, patterns, and concepts used in negotiations between taxpayers and the tax authorities. The sample space allows the conclusion that there is room for genuine negotiations, enabling taxpayers who choose this modality to seek favorable agreements that facilitate their tax regularization by reducing the consequences of a substantial tax liability.

Keywords: tax settlement, individual settlement, resolution of tax disputes, individual settlement terms, tax settlement agreements.

1. Transação tributária à luz da Lei n. 13.988/2020

Após mais de 50 (cinquenta) anos de edição do Código Tributário Nacional foi que a transação tributária, prevista no art. 171, daquele diploma, foi efetivamente regulamentada na esfera federal, por meio da Lei n. 13.988/2020.

Diferentemente da transação do Direito Civil, no qual a transação possui o caráter de prevenção do litígio, a efetivação da modalidade na seara tributária se dá também pela extinção de uma relação jurídica¹.

A transação tributária nada mais é que uma concessão mútua na relação jurídica, que permita a terminação de determinada obrigação tributária. Os benefícios concedidos podem ser: prazos dilatados, redução do valor a ser pago, elevada quantidade de prestações, entre outros. O estímulo à satisfação de créditos pelos contribuintes evita a necessidade de outros procedimentos para a resolução forçada da dívida.

Conceitua Kiyoshi Harada que a transação é um meio de extinguir obrigações por meio de concessões mútuas entre as partes envolvidas. Trata-se de uma solução que exige a existência de um conflito, presente ou iminente, e envolve benefícios e encargos para ambas as partes, funcionando, em essência, como um acordo destinado a resolver um litígio, dependendo de autorização legal específica, conforme disposto no art. 171 do CTN².

Assim como o pagamento e a compensação, a transação tributária se estabelece como modalidade de extinção da obrigação tributária mediante a satisfação do respectivo crédito, na forma do art. 156 do Código Tributário Nacional³.

Desse modo, a transação não pode ser confundida com o parcelamento, enquanto o segundo é modalidade de suspensão da exigibilidade do crédito tri-

¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, [livro eletrônico], p. 649.

² HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018, [livro eletrônico], p. 707-708.

³ PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, [livro eletrônico], p. 430.

butário, à luz do art. 151, inciso VI, do Código Tributário Nacional, o primeiro é causa de extinção do débito exigido⁴. Apesar disso, há na doutrina entendimento de que programas de regularidade fiscal com parcelamentos especiais, como é o caso do Refis, seriam espécies de transação tributária⁵ em razão de requererem concessões mútuas.

De todo modo, o fato de não haver confusão com o parcelamento deve ser observado pelos contribuintes quando da formalização de qualquer acordo de transação tributária. Isso ocorre porque a mera tentativa de adesão à transação não impede o Fisco de prosseguir com a cobrança do crédito tributário, uma vez que, ao contrário do que ocorre no parcelamento, a transação não tem, como regra geral, o efeito de suspender a exigibilidade do crédito.

Uma similaridade com os ordinários acordos de parcelamento é o fato de a Lei n. 13.988/2020 exigir a confissão da dívida pelo contribuinte, desistindo-se de todos os recursos administrativos e judiciais cabíveis. Por outro lado, em caso de inadimplemento da parte, o Fisco poderá utilizar-se de medidas judiciais para exigir aqueles montantes acordados.

Como modalidades de transação, a Lei n. 13.988/2020 e a Portaria PGFN n. 6.757/2022 estabelecem dois modelos gerais: a transação por proposta individual, ou, simplesmente, transação individual; e a transação por adesão.

A transação por proposta individual se diferencia da forma por adesão pelo fato de permitir um diálogo propriamente dito entre Fisco e contribuinte. Em outras palavras, a transação individual se caracteriza pela negociação e pela possibilidade de o sujeito privado da relação ser ouvido, de modo que suas singularidades e concretudes sejam levadas em conta para a elaboração e a formalização do acordo.

Contudo, apenas contribuintes que possuem débitos superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) ou acima de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) que estejam suspensos por decisão judicial ou garantidos por penhora, carta de fiança ou seguro garantia, podem iniciar negociações com o Fisco para transação individual⁶.

⁴ COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário – Constituição e Código Tributário Nacional*. 9. ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2019, [livro eletrônico], p. 301-302.

⁵ SCHOUERI, Luís Eduardo. O Refis e a desjudicialização do planejamento tributário. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 232. São Paulo: Dialética, 2015, p. 103-113.

⁶ Além desses contribuintes, o art. 46 da Portaria PGFN n. 6.757/2022 também permite a formalização de acordos de transação individual por (i) devedores falidos, em recuperação judicial ou extrajudicial, em liquidação judicial ou extrajudicial ou em intervenção extrajudicial; (ii) autarquias, fundações e empresas públicas federais; (iii) Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas entidades de direito público da administração indireta; e (iv) devedores cujo valor consolidado dos débitos seja superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) inscritos na dívida ativa da União ou R\$ 100.000,00 (cem mil reais) inscritos na dívida ativa do FGTS e que estejam suspensos por decisão judicial ou garantidos por penhora, carta de fiança ou seguro garantia.

Por outro lado, a transação por adesão, em que pese não guardar consigo o viés de negociação entre as partes, fato que parte da doutrina⁷ considera temerário, tende a ser modalidade mais célere e que abrange maior número de contribuintes, na medida em que a Administração Pública estabelece os critérios e os requisitos para determinados grupos aderirem a modalidades disponíveis.

Resumidamente, o contribuinte analisa o edital da transação por adesão, e, caso esteja elegível dentre as condições estabelecidas, pode aderir ao acordo em sua própria residência. Dentre os mais claros exemplos de transação por adesão estão a Transação Excepcional⁸, a Transação Extraordinária⁹ e a Transação de pequeno valor do Programa de Redução de Litigiosidade Fiscal (PRLF)¹⁰.

Analizando-se as bases da transação tributária atualmente previstas no ordenamento brasileiro, é possível notar que há elementos percebidos também na legislação comparada. A transação individual, por exemplo, possui elementos que se assemelham ao modelo estadunidense do *offer in compromise* (oferta em compromisso), positivado no *Internal Revenue Code* (IRC)¹¹.

No modelo norte-americano, é permitido que o contribuinte que não esteja em boas condições financeiras ofereça proposta para pagamento do crédito tributário, cabendo à Administração Pública aceitar ou não a oferta. Ademais, os critérios observados para a aceitação da oferta são a dúvida quanto ao recebimento do crédito tributário; a dúvida quanto à existência ou valor do tributo; e a dúvida quanto à eficiência da Administração¹².

O modelo brasileiro de transação tributária expressa esses critérios por meio do chamado grau de recuperabilidade do crédito tributário e da capacidade de pagamento do contribuinte, dispostos nos arts. 19 e seguintes da Portaria PGFN n. 6.757/2022, classificando-se os créditos de titularidade dos sujeitos passivos de

⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. O Refis e a desjudicialização do planejamento tributário. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 232. São Paulo: Dialética, 2015, p. 103-113.

⁸ BRASIL. Ministério da Economia. *Transação excepcional*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/excepcional/transacao-excepcional-1/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

⁹ BRASIL. Ministério da Economia. *Transação extraordinária*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/transacao-extraordinaria/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Economia. *Transação de pequeno valor do Programa de Redução de Litigiosidade Fiscal (PRLF)*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/transacao-de-pequeno-valor-do-programa-de-reducao-de-litigiosidade-fiscal-prlf/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

¹¹ SILVA, Cassiana Vitória Guedes Oliveira da. A transação tributária como instrumento satisfatório para a solução isonômica de litígios tributários. *Revista Tributária e de Finanças Públicas* v. 146, ano 28, jul./set. 2020, p. 11-38, p. 24.

¹² SILVA, Cassiana Vitória Guedes Oliveira da. A transação tributária como instrumento satisfatório para a solução isonômica de litígios tributários. *Revista Tributária e de Finanças Públicas* v. 146, ano 28, jul./set. 2020, p. 11-38, p. 26.

A a D, sendo os créditos tipo A com alta perspectiva de recuperação e do tipo D os considerados irrecuperáveis.

Essa classificação impacta potencialmente as transações por adesão, tendo em vista que há modalidades em que determinados graus (A ou B) possuem poucos ou nenhum benefício, mas tem sua principal consequência observada nas transações individuais, na medida em que a capacidade de pagamento e o grau de recuperabilidade de determinados créditos ditarão os rumos da negociação entre contribuinte e Fisco.

Portanto, considerando que já existe um valor mínimo de dívida para apresentação de proposta na modalidade de transação individual, impor restrições adicionais quanto ao número de contribuintes aptos a essa forma de negociação acaba por enfraquecer o caráter negocial da transação. Isso porque a maioria dos contribuintes interessados em formalizar acordos ficará limitada à modalidade por adesão.

A transação tributária, então, apesar das fragilidades, normais para um instituto há pouco adotado no âmbito federal, se mostra como um efetivo método alternativo de resolução de conflitos tributários.

2. Os impactos da utilização da transação tributária no Brasil

Mesmo recente, a transação tributária possui impactos que podem ser facilmente visualizados quando de uma análise crítica do implemento do instituto nas práticas ordinárias propostas pela Administração Pública.

Como será mais bem minuciado, aproximadamente 60% das lides forenses são de natureza tributária¹³, sendo certo que a maior parte desse todo são Execuções Fiscais – medida judicial para a exigência de determinado crédito tributário.

Naturalmente, o alto número de processos já existentes, em complemento aos novos processos que se iniciam anualmente, os quais não são proporcionais aos que se encerram¹⁴, deixam o Poder Judiciário sobrecarregado e sem a possibilidade de solucionar litígios em tempo hábil e razoável para as partes.

Além disso, manter a máquina judiciária girando na busca de um crédito tributário incerto gera custos, cuja conversão em renda para os entes públicos não é verificada. Lembra-se, aqui, que os entes públicos possuem gratuidade de custas e taxas judiciais, o que onera ainda mais um executivo que permanece em curso perante os Tribunais do país.

Destaca-se que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional não ajuíza Execuções Fiscais para a cobrança de créditos tributários abaixo de R\$ 20.000,00

¹³ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 707-708.

¹⁴ CNJ. *Justiça em Números 2024*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2024.

(vinte mil reais), devido ao baixo grau de recuperabilidade, conforme o art. 20 da Lei n. 10.522/2002 c/c o art. 2º da Portaria MF n. 75/2012. No entanto, esses débitos permanecem inscritos em dívida ativa, à mingua do transcurso do prazo prescricional.

A transação tributária apresenta-se, assim, como um mecanismo eficiente para desafogar o Poder Judiciário, na medida em que permite a resolução de créditos tributários de difícil recuperação sem necessidade de judicialização, contribuindo para a redução do número de novas execuções fiscais e dos custos envolvidos na prestação jurisdicional.

Também se deve observar o viés do contribuinte que quer se manter regulamentado, mas não possui capacidade de pagamento para os muitos créditos tributários em dívida ativa, de maneira que a concessão de benefícios para que este possa se regularizar é medida favorável também para o Fisco¹⁵.

Segundo dados disponibilizados pela própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no primeiro semestre de 2023, foram recuperados R\$ 21,9 bilhões aos cofres, 21% a mais que o mesmo período de 2022, sendo que expressivos R\$ 10 bilhões são resultados de acordos de transação¹⁶. Além disso, os valores absolutos e proporcionais da utilização da transação tributária crescem anualmente (figura 1)¹⁷:

¹⁵ SOUZA, Priscila Maria Fernandes Campos de. Transação tributária: definição, regulamentação e principais desafios. *Revista da PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional* v. 11, n. 1, jan./jun. 2021, p. 109-136.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Economia. *PGFN alcança R\$ 21,9 bilhões em valor recuperado no primeiro semestre*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-alanca-r-21-9-bilhoes-em-valor-recuperado-no-primeiro-semestre/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

¹⁷ BRASIL. Ministério da Economia. *PGFN alcança R\$ 21,9 bilhões em valor recuperado no primeiro semestre*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-alanca-r-21-9-bilhoes-em-valor-recuperado-no-primeiro-semestre/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

Figura 1 – Dívida Ativa da União: evolução da recuperação



Fonte: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional¹⁸.

O aumento exponencial do ganho público com a transação tributária materializa as palavras de Regina Helena Costa quando disserta que a utilização de instrumento de praticabilidade tributária, como é a transação, é mais vantajoso ao interesse público do que o prolongamento ou a eternização de conflitos¹⁹.

Luís Eduardo Schoueri ensina que a transação tributária é a conciliação entre o princípio da legalidade e o do interesse público, esse que será mais bem atendido se forem encurtadas demandas judiciais por meio da transação²⁰.

Assim, nota-se que o advento e a efetiva adoção da transação tributária no Brasil traz consequências como (i) diminuição de litígios no Poder Judiciário; (ii) redução de custos com processos judiciais; (iii) agilidade na efetiva extinção do crédito tributário; (iv) facilidade na resolução do contencioso de baixo valor; (v) acréscimo arrecadatório em prazo razoável; e (vi) estímulo à regularização dos contribuintes.

¹⁸ BRASIL. Ministério da Economia. *PGFN alcança R\$ 21,9 bilhões em valor recuperado no primeiro semestre*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-alcanca-r-21-9-bilhoes-em-valor-recuperado-no-primeiro-semestre/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

¹⁹ COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário – Constituição e Código Tributário Nacional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 302.

²⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, [livro eletrônico], p. 648-649.

3. Análise prática da transação tributária individual

Feitas as noções introdutórias acerca do implemento da transação tributária na rotina fiscal brasileira após a edição da Lei n. 13.988/2020, fundamental tecer comentários sobre o efetivo impacto, em números, da transação tributária individual.

O recorte feito em relação à transação tributária individual se dá pelo fato de a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional disponibilizar publicamente os dados dos acordos formulados entre contribuintes e Fisco, razão pela qual a análise dados se torna mais fidedigna.

De plano, frisa-se que, segundo dados do relatório *Justiça em Números 2024* (ano-base 2023)²¹, disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o tempo médio para a tramitação de Execuções Fiscais é de 6 anos e 9 meses. Excluindo-se as Execuções Fiscais, o tempo médio de um processo judicial é de 3 anos e 1 mês.

Considerando os processos baixados em 2023, esses números ficam mais expressivos, na medida em que Execuções Fiscais extintas levaram, em média, 7 anos e 9 meses para seu fim, enquanto outros procedimentos judiciais levaram 2 anos e 1 mês em média.

Especificamente em relação à Justiça Federal, o relatório do CNJ destaca que o tempo médio de tramitação de uma Execução Fiscal é de 10 anos e 11 meses, período consideravelmente superior à média geral do Poder Judiciário.

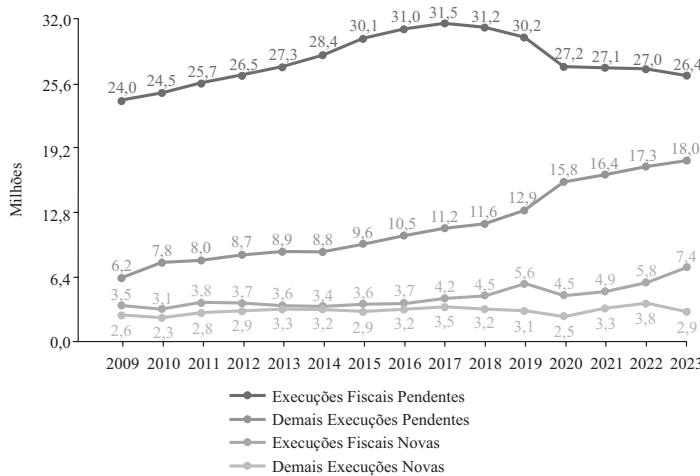
Apesar do longo período, o Índice de Produtividade da Magistratura brasileira (IPM) cresceu 6,8% em comparação ao ano anterior, rompendo-se a efetiva baixa de 2000 (dois mil) processos por magistrado em média.

Estatisticamente, as Execuções Fiscais também são os processos com a maior taxa de congestionamento – relação entre os processos tramitando e baixados –, com o altíssimo percentual de 87,8%. A título de exemplo, excluindo-se os feitos executivos, a taxa global do Judiciário seria de 64,7%.

Apesar disso, houve redução de 600 mil demandas de Execução Fiscal em 2023. A título de comparação, em números globais, o ano de 2023 se encerrou com um acervo de 83,8 milhões de processos em tramitação, tendo em vista a alta produtividade. O acervo resultou em um saldo de elevação de 896 mil processos (figura 2).

²¹ CNJ. *Justiça em Números 2024*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2024.

Figura 2 – Série histórica do impacto da execução fiscal nos processos novos e pendentes



Fonte: Conselho Nacional de Justiça²².

Ainda segundo o relatório *Justiça em Números*, as Execuções Fiscais apresentam sucessivas reduções desde 2018, com saldo negativo de 2,3% no último ano. Em relação às Execuções Fiscais novas, o número reduziu 21,9% em relação a 2022.

Verifica-se, então, que, apesar do alto número vigente no acervo de processos nos escaninhos do Poder Judiciário, há iniciativas para que o volume diminua, considerando, ainda, o desafio que é a resolução de Execuções Fiscais, uma vez que o interesse público com o recebimento dos créditos exigidos deve ser contraposto com a necessidade de maior celeridade processual.

Nesse caminho, para além de outras iniciativas dos órgãos que administram o Poder Judiciário, como a edição da Resolução CNJ n. 547/2024²³, cujos efeitos práticos serão percebidos a partir do relatório *Justiça em Números* do próximo ano, é inegável que a regulamentação da transação tributária tem impacto direto na diminuição do número de novas Execuções Fiscais, assim como da baixa das que já tramitavam.

²² CNJ. *Justiça em Números 2024*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2024.

²³ O Conselho Nacional de Justiça, com base no relatório *Justiça em Números* de 2023, editou Resolução com objetivo de tomar medidas práticas contra a morosidade para a baixa de Execuções Fiscais. Dentre medidas dispostas na Resolução estão a extinção de Execuções Fiscais com valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em que não haja movimentação útil à satisfação do crédito tributário e a tentativa prévia de conciliação ou solução administrativa antes de ajuizamento dos executivos.

O presente estudo objetiva analisar quantificadamente o resultado útil da transação tributária individual, na qual há possibilidade de negociação entre contribuinte e Fisco, em relação ao cenário disposto pelo CNJ.

Para tanto, serão utilizados como base os acordos formalizados e disponibilizados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em atenção ao princípio da publicidade disposto no art. 1º, § 2º, da Lei n. 13.988/2020, especificadamente os referentes à Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 2ª Região, a qual abrange a região do Rio de Janeiro e do Espírito Santo²⁴.

Na conclusão a ser adotada, será considerada a premissa de que os contribuintes que formularam acordos incluíram todos os créditos tributários objeto de Execuções Fiscais que atualmente se encontram suspensas ou baixadas temporariamente nos sistemas da Justiça Federal, em razão da transação tributária vigente. Além disso, entende-se que todos os contribuintes procederão com a regularização de novos débitos inscritos em dívida ativa e ajuizados após a celebração da transação individual, na forma do art. 5º, inciso XI, da Portaria PGFN n. 6.757/2022.

Até a edição da presente análise, foram disponibilizados 78 acordos de transação individual entre contribuintes e a PRFN da 2ª Região²⁵, considerando créditos tributários e do FGTS. A gama de ramo empresarial de pessoas jurídicas que se utilizaram do benefício é ampla, passando de supermercados, drogarias, clubes de futebol e universidades privadas a empresas do varejo.

O primeiro dado a se notar é o número de parcelas e a porcentagem de desconto total aplicado, o que não considera o valor do crédito principal, mas tão somente os acréscimos legais – multa, juros e demais encargos. Isso porque, levando em conta todos os acordos em que se determinou o parcelamento, em 77,8% dos casos houve o prolongamento total permitido em lei²⁶, ou a aplicação do desconto máximo elencado²⁷.

²⁴ Destaca-se que a análise se limita aos acordos que foram publicamente disponibilizados pela PGFN. No caso de existirem outros acordos formulados, mas com teor indisponibilizado, os números e conclusões podem ser alterados.

²⁵ BRASIL. Ministério da Economia. *Termos de transação individual*. Disponível em: Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao-individual>. Acesso em: 20 nov. 2024.

²⁶ 120 parcelas, na forma do art. 11, § 2º, inciso III, da Lei n. 13.988/2020 e do art. 15, inciso V, da Portaria PGFN n. 6.757/2022; ou 145 parcelas, para o caso de pessoa física, MEI, microempresa e EPP, Santas Casas de Misericórdia, sociedades cooperativas e instituições de ensino, na forma do art. 11, §§ 3º e 4º, incisos I e II, da Lei n. 13.988/2020 e do art. 15, § 1º, da Portaria PGFN n. 6.757/2022.

Excetuam-se desse montante as contribuições previdenciárias devidas pelo empregador e pelo empregado, dispostas no art. 195, inciso I, alínea *a*, e inciso II, da CRFB/1988, as quais apenas podem ser transacionadas em até 60 meses, conforme o art. 17 da Portaria PGFN n. 6.757/2022.

²⁷ 65% (sessenta e cinco por cento) do valor total dos créditos a serem transacionados, não aplicável o montante principal, na forma do art. 11, § 2º, inciso II, da Lei n. 3.988/2020 e do art. 15, inciso

Ou seja, a PGFN tende a mitigar o índice de capacidade de pagamento dos contribuintes, na medida em que, para aumentar o êxito na finalização dos acordos, permite, comumente, a utilização máxima dos benefícios aplicáveis à transação individual no que se refere ao número de parcelas e desconto total.

A Lei n. 14.375/2022, fazendo algumas alterações na redação original da Lei n. 13.988/2020, incluiu o inciso IV ao art. 11 daquele diploma, o qual consigna a possibilidade de as transações englobarem a utilização de créditos de prejuízo fiscal ou de base de cálculo negativa da CSLL para abatimento de créditos a serem transacionados até o limite de 70% (setenta por cento) do saldo remanescente após a incidência de descontos.

Essa alteração foi um grande atrativo para empresas, já que permitiu a compensação de relevante parcela a ser transacionada, o que certamente estimula o contribuinte a buscar os acordos com a PGFN, uma vez que reduzido o impacto no seu fluxo de caixa na celebração do acordo.

Tanto foi assim que, tomando como base os anos de 2023 e 2024, em 52,2% dos acordos houve a utilização de créditos de prejuízo fiscal para o abatimento do montante a ser transacionado. Apesar de apresentar um padrão não permissivo da PGFN para utilização desse benefício, já que apenas metade dos contribuintes analisados puderam utilizar, deve-se levar em conta que parte dos acordos se refere a créditos do FGTS, bem como há empresas que não possuem estes créditos para utilização – empresas optantes pelo lucro presumido e pelo SIMPLES Nacional, por exemplo, não apuram prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL.

Ainda a respeito dos créditos de prejuízo fiscal, nota-se que, dos acordos em que foi considerado o benefício, apenas em 20,8% foi possibilitada a utilização do limite máximo de compensação de 70% do saldo transacionado, sendo o percentual médio de 44,3%.

Ou seja, apesar de a PGFN não impossibilitar a utilização do benefício nos acordos de transação individual, seu alcance é limitado, o que certamente deve ser considerado pelas empresas que planejam utilizar-se de créditos de prejuízo fiscal para alavancar eventual transação.

Com relação às Execuções Fiscais relacionadas à transação individual, destaca-se, de plano, que, conforme o relatório *Justiça em Números 2024*, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, responsável pelas Justiças Federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo, possui o total de 285.473 (duzentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e setenta e três) feitos executivos em curso²⁸.

III, da Portaria PGFN n. 6.757/2022; ou 70% (setenta por cento) do valor total dos créditos a serem transacionados, para o caso de pessoa física, MEI, microempresa e EPP, Santas Casas de Misericórdia, sociedades cooperativas e instituições de ensino, conforme o art. 11, §§ 3º e 4º, incisos I e II, da Lei n. 13.988/2020 e do art. 15, § 1º, da Portaria PGFN n. 6.757/2022.

²⁸ CNJ. *Justiça em Números 2024*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2024, p. 207. Disponí-

Considerando os contribuintes que celebraram transação individual, há a potencial extinção de cerca de 1% das Execuções Fiscais vigentes²⁹, as quais se encontram suspensas em razão dos acordos vigentes. Considerando as demais modalidades de transação, não objeto de análise nesse estudo, esse número é ainda maior.

Por fim, os 67 acordos de transação individual nos quais há a indicação do passivo tributário incluído totalizam o montante, à época da celebração de cada termo, de R\$ 13.948 bilhões de reais. Repisa-se que esse valor reflete exclusivamente os termos celebrados entre contribuintes e a PRFN da 2ª Região.

Apesar de não ser esse o montante a ser efetivamente recolhido aos cofres públicos por meio da transação individual, uma vez que nele serão aplicados os respectivos descontos concedidos em negociação, é de fácil conclusão que a transação tributária se configura como eficiente medida para auxílio arrecadatório, já que, caso não houvesse a concessão dos descontos e possibilidades exclusivas para satisfação do crédito, certo é que muitos desses contribuintes permaneciam no ar da inadimplência.

Desse modo, os indicadores da transação individual analisados levam a concluir que, uma vez abrangida nos requisitos para utilização dos benefícios elencados pela modalidade, os contribuintes têm acesso a boas oportunidades de regularização dos créditos, sobretudo pelo fato de a PGFN ser parte interessada no recebimento desses valores e o Poder Judiciário na extinção de Execuções Fiscais.

Não obstante o caráter mais rígido no limite para a utilização de crédito de prejuízo fiscal, a possibilidade de obter os descontos máximos previstos em lei e o alongamento das parcelas se configuraram vantagens negociais a serem consideradas pelos contribuintes que pretendem celebrar transações individuais.

Por fim, o aumento gradual do número de sujeitos optantes pelo acordo de transação acarretará, em médio a longo prazo, na diminuição de Execuções Fiscais, na medida em que a transação tributária se estabelece como uma das formas de desobstrução da alta demanda fiscal no âmbito judicial. Ou seja, a transação tributária se estabelece como solução consensual mais econômica em termos financeiros e temporais³⁰.

vel em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2024.

²⁹ Dados obtidos por meio de consulta no portal e-Proc da Justiça Federal do Rio de Janeiro e da Justiça Federal do Espírito Santo. Disponível em: <https://www.trf2.jus.br/jfrj/consultas-e-servicos/sistema-processual-proc> e <https://www.trf2.jus.br/jfes/consultas-e-servicos/sistema-processual-e-proc>. Acesso em: 20 nov. 2024.

³⁰ AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi de Medeiros. Transação tributária: novo paradigma da autocomposição a partir da Lei n. 13.988/2020. *Revista de Informação Legislativa: RIL* v. 59, n. 233. Brasília, jan./mar. 2022, p. 61-82.

4. Considerações finais

Como visto na presente análise, a regulamentação da transação tributária, por meio da Lei n. 13.988/2020 trouxe um avanço significativo ao cenário fiscal brasileiro no tratamento dos créditos tributários em aberto, estabelecendo-se como importante ferramenta para a resolução de conflitos tributários entre o Fisco e os contribuintes. Assim, a transação tributária visa o estímulo à arrecadação de valores considerados de difícil recuperação, com a consequente redução do impacto da alta litigiosidade tributária no âmbito do Poder Judiciário.

O estudo demonstrou que a transação tributária se consolidou como um meio de extinguir obrigações tributárias de maneira prática e eficiente, conciliando o interesse público na arrecadação com a necessidade de atender às limitações financeiras enfrentadas pelos contribuintes, de modo que restam plenamente configurados todos os requisitos dispostos no art. 171 do CTN.

Tratando de números, foi possível notar que a transação, em sentido amplo, concorreu para o incremento de 21% na recuperação de créditos tributários pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no primeiro semestre de 2023. Além disso, o dado de que aproximadamente 60% das lides judiciais no Brasil são de natureza tributária, bem como o alto índice de congestionamento de Execuções Fiscais, reforça a necessidade de soluções alternativas, como a transação.

A transação individual, em particular, destaca-se pela possibilidade do aspecto negocial a que o legislador imaginou com a redação do art. 171 do CTN, ao contrário da transação por adesão. Este formato permite uma personalização das condições do acordo, adaptando-se às peculiaridades do caso concreto de cada contribuinte.

A análise numérica leva a concluir que os benefícios provenientes da transação individual têm sido justamente ponderados pela PGFN, na medida em que o grau não tão alto do limite para utilização de crédito de prejuízo fiscal se contrapõe com o elevado desconto concedido a rigor, assim como ao comum alongamento de parcelas.

Não obstante as limitações observadas, a transação tributária já apresenta avanços que a consolidam como uma medida essencial no atual sistema tributário brasileiro, o que deve ser incentivado pelo Fisco, sobretudo a transação individual, munida de seu caráter negocial e seu alinhamento com práticas internacionais.

Em síntese, a transação tributária é um marco na evolução do direito tributário brasileiro, tendo em vista que equilibra o princípio da legalidade com o interesse público, oferecendo uma alternativa eficiente para a resolução de conflitos tributários. Apesar das fragilidades naturais de um instituto em desenvolvimento, o que se observa até o momento é um caminho promissor para a consolidação da transação tributária como um pilar da gestão fiscal no Brasil, contribuindo para a modernização do sistema tributário e para a pacificação de litígios no âmbito tributário.

Referências bibliográficas

- AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi de Medeiros. Transação tributária: novo paradigma da autocomposição a partir da Lei n. 13.988/2020. *Revista de Informação Legislativa: RIL* v. 59, n. 233. Brasília, jan./mar. 2022, p. 61-82.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 dez. 2024.
- BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (*Código Tributário Nacional*). Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 01 dez. 2024.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Transação excepcional*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/excepcional/transacao-excepcional-1/>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Transação extraordinária*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/transacao/transacao-extraordinaria/>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Transação de pequeno valor do Programa de Redução de Litigiosidade Fiscal (PRLF)*. Disponível em: Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/transacao-de-pequeno-valor-do-programa-de-reducao-de-litigiosidade-fiscal-prlf>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- BRASIL. Ministério da Economia. *PGFN alcança R\$ 21,9 bilhões em valor recuperado no primeiro semestre*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-alanca-r-21-9-bilhoes-em-valor-recuperado-no-primeiro-semestre/>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Termos de transação individual*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao-individual>. Acesso em: 2 nov. 2024.
- BRASIL. Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020. *Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis n. 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm. Acesso em: 01 dez. 2024.
- BRASIL. Portaria PGFN n. 6.757, de 29 de julho de 2022. *Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS*. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=125274>. Acesso em: 01 dez. 2024.
- COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário – Constituição e Código Tributário Nacional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

- CNJ. *Justiça em Números 2024*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2024.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Atlas. 2018. In STJ, REsp n. 514.351/PR, DJ de 19.12.2003.
- PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. O Refis e a desjudicialização do planejamento tributário. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 232. São Paulo: Dialética, 2015, p. 103-113.
- SILVA, Cassiana Vitória Guedes Oliveira da. A transação tributária como instrumento satisfatório para a solução isonômica de litígios tributários. *Revista Tributária e de Finanças Públicas* v. 146, ano 28, jul./set. 2020, p. 11-38.
- SOUZA, Priscila Maria Fernandes Campos de. Transação tributária: definição, regulamentação e principais desafios. *Revista da PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional* v. 11, n. 1, jan./jun. 2021, p. 109-136.