FGV Direito SP
Mestrado Profissional

A HORIZONTALIZAÇÃO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO E DA CLASSIFICAÇÃO DOS DEVEDORES COMO CRITÉRIO SINGULAR PARA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS ENTES FEDERADOS

CAIO GRACO NUNES DE SÁ PEREIRA

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 30/01/2025

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

Embora expressamente previsto no Código Tributário Nacional (CTN) como causa de extinção de créditos tributários e de resolução de controvérsias, o instituto da transação permaneceu inerte no ordenamento jurídico brasileiro por aproximadamente meio século e sua devida regulamentação em âmbito federal somente se concretizou com a edição da Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

A positivação desse instituto representa uma manifestação do denominado "novo modelo de cobrança do crédito tributário federal", o qual, sob a condução da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, instituiu um conjunto de medidas voltadas à racionalização do processo de cobrança tributária da União. Tais medidas estão alicerçadas nos princípios da consensualidade e da cooperação, que adquiriram maior centralidade no ordenamento jurídico nacional, notadamente com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015.

Nos cinco anos subsequentes à regulamentação da transação tributária federal, os efeitos arrecadatórios e a resolução de litígios demonstraram impactos significativos na sociedade, fomentando a adoção desse mecanismo por entes federados subnacionais. No entanto, tais entes ainda enfrentam desafios normativos e operacionais para a efetiva implementação do instituto, obstáculos que, em grande medida, já foram superados na esfera federal.

Em termos sintéticos, o modelo de transação federal centrou-se na construção de fórmula capaz de "ler" o perfil financeiro patrimonial dos contribuintes, de maneira a quantificar, a partir das variáveis eleitas e dos respectivos pesos atribuídos, a capacidade de pagamento do administrado e, com base na razão entre essa e o passivo devido, classificar os devedores (*rating*), permitindo a concessão de incentivos à regularização dos débitos proporcionais ao contexto apurado.

A questão central do trabalho proposto habita em como viabilizar a formulação de um critério único de mensuração da capacidade de pagamento (CAPAG) e de classificação (*rating*) dos contribuintes passível de adoção simultânea nas esferas federal, estadual e municipal, como instrumento padronizador, viabilizador e facilitador da transação tributária. Nesse contexto, o modelo de pesquisa acadêmica proposto é o de resolução de problema, haja vista envolver processo metodológico voltado a identificar, analisar e solucionar questões específicas dentro de um campo de estudo, vinculadas à implementação horizontal do instituto da transação.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

Contextualização fática

Q1. Qual a natureza jurídica da transação tributária?

- F1.1. Doutrina (livros, artigos e trabalhos acadêmicos);
- F1.2. Legislação federal, estadual e municipal (capitais).

Q2. Qual o papel da capacidade de pagamento e da classificação de devedores (*rating*) na transação tributária da União e dos demais entes federados que eventualmente adotam esses critérios e a relação desses parâmetros com os princípios da isonomia e da capacidade contributiva?

- F2.1. Doutrina (livros, artigos e trabalhos acadêmicos);
- F2.2. Legislação federal, estadual e municipal (capitais);
- F3.3. Experiência do autor.

Q3. Além da CAPAG e do *rating*, quais outros parâmetros balizadores das concessões referidas no art. 171 do CTN foram eventualmente adotados pelos demais entes federados subnacionais que regulamentaram a transação?

- F3.1. Legislação federal, estadual e municipal (capitais).

Referencial teórico-normativo

Q1. Quais as normas gerais e específicas balizadoras do instituto da transação tributária aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios (capitais)?

- F1.1. Doutrina (livros, artigos e trabalhos acadêmicos);
- F1.2. Legislação federal, estadual e municipal (capitais);

Abordagem analítica

Q1. Considerando o arcabouço normativo das transações editado pelos entes públicos, quais as eventuais críticas e/ou elogios ao modelo centrado na capacidade de pagamento e na classificação de devedor, inclusive em comparação com outros critérios porventura constatados para balizar as concessões referidas no art. 171 do CTN?

- F1.1. Doutrina (livros, artigos e trabalhos acadêmicos);
- F1.2. Legislação federal, estadual e municipal (capitais);

- F1.3. Jurisprudência;
- F1.4. Pesquisa qualitativa com Procuradores da Fazenda Nacional atuantes na análise de pedidos de transação ou de revisão de capacidade de pagamento;
- F1.5. Pesquisa qualitativa com membros das procuradorias estaduais e municipais e integrantes da advocacia privada atuantes em pedidos de transação ou de revisão de capacidade de pagamento;
- F1.6. Experiência do autor.

Q2. Seria possível a adoção conjugada de uma CAPAG e de um *rating* para todos os entes federados ou mostra-se mais interessante a opção por apenas um desses parâmetros como critério horizontal?

- F2.1. Doutrina (livros, artigos e trabalhos acadêmicos);
- F2.2. Legislação federal, estadual e municipal (capitais);
- F2.3. Experiência do autor.

Q3. Quais obstáculos devem ser superados para a construção de uma CAPAG e/ou de uma classificação singular para todos os entes federados?

- F3.1. Doutrina (livros, artigos e trabalhos acadêmicos);
- F3.2. Legislação federal, estadual e municipal (capitais);
- F3.3. Experiência do autor.

Recomendações finais

Q1. Quais variáveis devem estar presentes na construção de um critério singular de capacidade de pagamento e de classificação para todos os entes federados?

- F1.1. Doutrina (livros, artigos e trabalhos acadêmicos);
- F1.2. Legislação federal, estadual e municipal;
- F1.3. Experiência do autor.

Q2. Quais normas e previsões devem ser inseridas na legislação para viabilizar a eleição um critério horizontal de transação?

- F2.1. Doutrina (livros, artigos e trabalhos acadêmicos);
- F2.2. Legislação federal, estadual e municipal (capitais);
- F2.3. Experiência do autor.

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

A federação brasileira é integrada por mais de 5 mil entes políticos, distribuídos entre União, Estados e Municípios, sendo a regulamentação da transação tributária uma realidade de poucos. Um dos dificultadores da implementação da referida política pública é a definição do critério para a concessão de incentivos à terminação do litígio. O projeto ora ventilado propõe a resolução do problema pertinente à formulação de um critério único de mensuração da capacidade de

pagamento (CAPAG) e de classificação (*rating*) dos contribuintes, permitindo uma aplicação singular nas esferas federal, estadual e municipal, como instrumento padronizador, viabilizador e facilitador da transação tributária.

Os pormenores acima demonstram a relevância prática do tema, justificando uma decomposição acadêmica e empírica da problemática e das possíveis soluções, com o escopo de apresentar alternativas concretas e inovadoras às administrações públicas, de forma a minorar os percalços inerentes à implementação da transação tributária, inclusive por intermédio do aproveitamento da expertise já conquistada, especialmente pela União.

4. Familiaridade com objeto da pesquisa

A proximidade do aluno com a temática deriva das atribuições de Procurador da Fazenda Nacional exercidas desde 09/2008, destacando-se a análise de pleitos de transações tributárias e negócios jurídicos processuais desde 05/2021, inclusive com exercício das funções de chefe da Divisão de Negociações da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 5ª Região (Negocia - 5ª Região) desde 01/2024. Esse contexto não apenas evidencia a familiaridade com o assunto cuja abordagem se pretende, mas igualmente confere um razoável *networking* institucional para precisar os locais de abrigo das fontes de pesquisa de dados porventura necessárias.

Se por um lado o convívio com as transações tributárias traz facilidades, por outro lado atrai o cuidado para que se evitem vieses no curso da pesquisa, especialmente por envolver o estudo realidades tributárias de diferentes entes públicos, cujas idiossincrasias administrativas não necessariamente são moldáveis ao contexto colhido na União. Ademais, pretende-se analisar e comparar as diversas soluções viabilizadoras eventualmente empreendidas por estados e municípios nas respectivas transações tributárias, o que exige um olhar isento para a costura das possíveis críticas ao modelo adotado nas negociações federais. Assim, o cuidado para que tendências (do pesquisador, de confirmação ou contextual) sejam afastadas deve ser uma constante na construção de todo o texto. Uma das maneiras encontradas para minorar a contaminação do debate seria agregar à pesquisa contextos estranhos à PFN, como por exemplo, a utilização de pesquisa qualitativa com membros de procuradorias estaduais e municipais e integrantes da advocacia privada, permitindo uma maior democratização de visões.

5. Bibliografia preliminar

ARAÚJO, Juliana Furtado Costa; e CONRADO, Paulo Cesar (org.). *Inovações na cobrança do crédito tributário:* de acordo com as Portarias PGFN nº 33/2018 e 360/2018. São Paulo: RT, 2019.

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. *Consensualidade e poder público*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

BRAGA, Fernanda Gonçalves e SAYÃO, Paula Albuquerque Armstrong. "Consensualidade no direito tributário e transação: teoria da decisão negocial além da barganha.". In: *Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa:* consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2024.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 33ª ed. São Paulo: Editora Noeses, 2023.

CONRADO, Paulo Cesar; e ARAÚJO, Juliana Furtado Costa (coordenadores). *Transação Tributária na Prática da Lei nº 13.988/202*0. São Paulo:Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2020.

COSTA, Regina Helena. *Princípio da capacidade contributiva.* 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

COUTINHO, Danyllo Almeida Magalhães. A capacidade de pagamento na transação tributária federal. In: *Revista da PGFN,* v. 13 (jan./jun. 2024). Brasília: PGFN, 2024.

FERRAZ, Luiz Henrique. *Por um devido processo negocial:* o controle da isonomia na transação individual na esfera federal. Dissertação (mestrado em direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2024.

MACCORMICK, Neil. *Retórica e o estado de direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

METALON NETO, David; AMORIM JÚNIOR, Geraldo Uchôa; PALMEIRA FILHO, Pedro Liberato Mesquita. "Implantação da transação tributária em Manaus/AM: concepção normativa, primeiros resultados e desafios futuros". In: *Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa:* consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2024 .

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. *A transação em matéria tributária*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

REBÊLO, Priscilla Andrezza. *Precedentes judiciais e a transação tributária.* 1ª ed. Novo Começo Editora: São Paulo, 2024.

VIANA, Alan Flores e SARAIVA NETO, Oswaldo Othon de Pontes. "Transação tributária e capacidade de pagamento: o problema do argumento econômico". In: *Revista da PGFN*, v. 13 (jan./jun. 2024). Brasília: PGFN, 2024.

6. Cronograma de execução

	2025											2026							
Atividade	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	Horas
Revisão bibliográfica e fichamentos																			120h
Análise normativa																			30h
Seleção e análise jurisprudencial																			20h
Pesquisa qualitativa																			50h
Desenvolvimento e revisão da versão inicial																			40h
Desenvolvimento e revisão da versão intermediária																			40h
Desenvolvimento e revisão da versão preliminar																			40h
Depósito preliminar para banca de qualificação																			20h
Ajustes para versão definitiva																			20h
Depósito da versão final para banca examinadora																			10h
Ajustes da versão final após a banca examinadora e entrega à FGV																			10h

7. Sumário preliminar

1	Introdução
2	Considerações iniciais
2.1	Natureza jurídica da transação tributária
2.2	Concessões da transação, a isonomia e capacidade contributiva
2.2.1	Critérios adotados pela União: capacidade de pagamento e *rating* de devedores
2.2.2	Critérios adotados pelos Estados e Municípios (capitais) para transação
3	Horizontalização dos critérios concessivos da transação tributária
3.1	Os critérios transação tributária sob a ótica universalizabilidade de Neil MacCormick

3.2	A autonomia dos entes federativos e a eleição de critérios horizontais
3.2.1	A capacidade de pagamento e o *rating* dos devedores como parâmetros singulares aplicáveis indistintamente aos entes federativos
3.2.2	Aspectos positivos e negativos da capacidade de pagamento e do *rating* universais
3.2.3	Coexistência da CAPAG com a classificação de devedores e a pluralidade federativa
4	Recomendações
5	Conclusão