
FAZER O BEM OLHANDO A QUEM: ANÁLISE DA TRANSAÇÃO EXCEPCIONAL OFERTADA PELA PROCURADORIA- GERAL DA FAZENDA NACIONAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

*DOING GOOD REGARDING WHOM: ANALYSIS OF THE
EXCEPTIONAL TAX SETTLEMENT OFFERED BY THE
ATTORNEY GENERAL FOR THE NATIONAL TREASURY'S
OFFICE DURING THE COVID-19 PANDEMIC*

*Antonio Leonardo Silva Lindoso¹
Ludwig Miguel Agurto Berdejo²*

SUMÁRIO: Introdução. 1. Noções gerais sobre a avaliação de políticas públicas. 2. A transação excepcional e a pandemia da COVID-19. 2.1. A transação no Direito Tributário. 2.2. A transação na Lei n. 13.988, de 2020. 2.3. Transação não é Refis. 2.4. Transação e Justiça Fiscal. 2.5. COVID-19: consequências econômicas e medidas

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Procurador da Fazenda Nacional.
 - 2 Doutor em Administração de Empresas na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Professor da área de contabilidade, controladoria, otimização, simulação e análise de investimento.

de apoio. 3. Avaliação da transação excepcional. 3.1. Análise e tratamento dos dados. 3.2. Discussão dos principais achados. Conclusão. Referências.

RESUMO: Este artigo investiga se há indicativos de que a transação excepcional, ofertada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional durante a pandemia da COVID-19, atingiu os objetivos pretendidos de contribuir para a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores. Para tanto, foram obtidos dados de mais de 47 mil empresas de portes distintos, relacionados à quantidade de empregados e ao volume de rendimentos pagos entre 2017 e 2022, e aplicou-se a metodologia de análise de séries temporais interrompidas para avaliar se a adesão à transação excepcional produziu algum efeito. Os resultados indicaram que as empresas optantes apresentaram resultados melhores do que os projetados para o cenário em que não tivessem aderido. Além disso, empresas de pequeno porte e microempresas se mostraram mais sensíveis tanto aos efeitos negativos da pandemia quanto à intervenção estatal.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Avaliação. COVID-19. Crise Econômica. Transação. Empregos.

ABSTRACT: This article investigates whether the exceptional tax settlement offered by the Attorney General of the National Treasury during the COVID-19 pandemic achieved its intended goals of contributing to the maintenance of employment and worker income. Data from more than 47,000 companies of various sizes were collected, including the number of employees and the volume of earnings paid between 2017 and 2022. The interrupted time series analysis methodology was applied to evaluate whether adherence to the exceptional tax settlement produced any effect. The results indicated that the opting companies showed better outcomes than those projected for the scenario in which they had not adhered. Additionally, small and micro-enterprises were more sensitive to both the negative effects of the pandemic and state intervention.

KEYWORDS: Public policies. Evaluation. COVID-19. Economic crisis. Tax settlement. Employment.

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas duas décadas, a política de recuperação de créditos tributários inadimplidos no Brasil tem sido marcada pela sucessiva abertura de programas de recuperação fiscal, que previram, na larga maioria dos casos, prazos excepcionalmente dilatados e descontos generosos – que, por vezes, chegam a 100% (cem por cento) – sobre parcelas do crédito público.

Até 2017, já haviam sido criados aproximadamente 30 programas de recuperação desse tipo (Brasil, 2017). Mais recentemente, o número ultrapassou a marca de 40 programas de recuperação, dos quais pelo menos sete de amplo alcance, ou seja, com adesão facultada aos contribuintes em geral, e os demais com foco em algum grupo ou setor econômico específico (e.g., instituições de ensino superior, entidades desportivas de futebol). Subjacentes a todos eles, encontram-se duas justificativas principais: o interesse em melhorar a arrecadação imediata e a necessidade de apoiar a recuperação fiscal de contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, em momentos de crise econômica (Rodrigues, 2020).

Ocorre que a concessão sucessiva e periódica de benesses fiscais nesses moldes acabou produzindo, no médio e longo prazo, um efeito negativo para a arrecadação de tributos e para a conformidade fiscal dos contribuintes em geral (Baer; Le Borgne, 2008), pois a expectativa da iminente abertura de um novo programa compromete a arrecadação e influencia os agentes econômicos a usarem a evasão ou mesmo a sonegação fiscal como estratégia de negócio para potencialização do lucro, inclusive com prejuízo ao equilíbrio da concorrência, na confiança de que, dentro em breve, o Estado irá facultar uma via barata e vantajosa para que possam se regularizar novamente (Faber; Silva, 2016).

Apenas para exemplificar, estudo realizado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para analisar os efeitos dos parcelamentos especiais deferidos no ano de 2017 sobre a recuperação de créditos no ano de 2018 constatou que aproximadamente 83% (oitenta e três por cento) dos débitos incluídos nesses programas de recuperação eram classificados como de alta ou média perspectiva de recuperação – rating A ou B, na categorização da Portaria MF n. 293, de 12 de junho de 2017 – e apontou que a concessão de benefícios fiscais sem considerar a capacidade de pagamento afetou negativamente a recuperação de créditos inscritos em dívida ativa da União no ano subsequente (Brasil, 2018b).

Na tentativa de mudar esse cenário, em que devedores com capacidade de pagamento média e alta se beneficiavam de programas de recuperação fiscal, o Governo do Brasil decidiu regulamentar um instituto previsto há décadas no CTN: a transação tributária. Para tanto, editou a MP n. 899, de

2019, posteriormente convertida na Lei n. 13.988, de 2020, cuja exposição de motivos declara o objetivo de esvaziar “a prática comprovadamente nociva de criação periódica de parcelamentos especiais, com concessão de prazos e descontos excessivos a todos aqueles que se enquadram na norma”, mesmo que possuam capacidade de pagamento integral da dívida (Brasil, 2019). Nessa linha, o diploma autorizou a concessão de descontos, no bojo de um programa de transação, apenas para créditos classificados pela autoridade fazendária como irrecuperáveis ou de difícil recuperação. Ou seja, reduções concedidas apenas para os devedores que, comprovadamente, não tenham capacidade para satisfazer suas obrigações fiscais.

Dois meses depois da edição da MP n. 899, registraram-se os primeiros casos da COVID-19. As restrições de mobilidade, os lockdowns e as demais medidas de saúde necessárias para o enfrentamento da pandemia provocaram a maior crise econômica em mais de um século, desencadeando um conjunto de respostas governamentais abrangentes para minimizar esses efeitos, muitas das quais envolveram ferramentas de política pública totalmente novas ou nunca usadas em larga escala (World Bank, 2022).

É precisamente nesse cenário que se enquadram os programas de transação lançados pela PGFN no contexto da pandemia. Não é incorreto afirmar que a primeira aplicação de grande alcance do instituto se deu, justamente, com a publicação da Portaria PGFN n. 7.820, de 18 de março de 2020, que instituiu a transação extraordinária, antes mesmo do reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020. Outros programas se seguiram, dentre eles a transação excepcional (Portaria PGFN n. 14.402, de 16 de junho de 2020), que foi a primeira modalidade de amplo alcance a incorporar a mensuração do grau de recuperabilidade como parâmetro para a concessão de descontos e de ajuste da perspectiva de recebimento dos créditos inscritos aos efeitos econômicos da pandemia.

Considerando, portanto, que a regulamentação da transação, no âmbito federal, é relativamente recente e teve como um de seus objetivos romper com a prática tradicional dos programas de recuperação fiscal de conceder benefícios e reduções indistintamente, entende-se importante investigar, com o apoio de elementos das técnicas de avaliação de impacto de políticas públicas, se há alguma correlação entre a adesão das empresas à transação excepcional e a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores.

1. NOÇÕES GERAIS SOBRE A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Secchi (2020, p. 19) afirma que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Em sentido semelhante, o

Guia Prático de Análise ex-post elaborado pelo governo brasileiro (Brasil, 2018a), define políticas públicas como um “conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira”. Na essência, trata-se de uma ação estatal voltada a intervir na realidade e modificá-la, para solucionar um problema público.

Como os recursos estatais são escassos, convém aplicá-los de forma eficiente, o que, na seara das políticas públicas, corresponde não só a racionalizar as despesas como também a maximizar os resultados. É nessa esteira que se encaixa a ideia de políticas públicas baseadas em evidências, que ganhou impulso a partir dos anos 1990, tendo como um de seus primeiros marcos o documento *Modernising Government*, produzido pelo Governo do Reino Unido, preconizando que, para atender às crescentes demandas da sociedade, o governo precisa estar disposto a constantemente reavaliar suas ações de modo a produzir políticas que realmente lidem com os problemas, que sejam baseadas em evidências, e não uma resposta a pressões de curto prazo, e que enfrentem as causas e não os sintomas, em um processo contínuo de aprendizado e melhoria (United Kingdom, 1999). Cresce, assim, a preocupação em se avaliarem os resultados das políticas em termos de melhoria do bem-estar da sociedade, como meio de garantir maior transparência, prestação de contas (no sentido mais material, de *accountability*) e, em última instância, a própria legitimidade da ação estatal (Gertler *et al.*, 2018).

Um tipo específico de avaliação de políticas públicas é a avaliação de impacto, que busca estimar as mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser atribuídas a um projeto, política pública ou programa específico (Gertler *et al.*, 2018). Por óbvio, a avaliação de resultados pressupõe a identificação clara dos objetivos a que o programa avaliado se destina. Além disso, ocupa lugar central na avaliação de impacto o conceito de atribuição, entendido como a possibilidade de se vincularem os resultados verificados diretamente ao programa avaliado. Ao seu lado, outra ideia assume grande relevância: o contrafactual, ou seja, “qual teria sido o resultado para os participantes do programa se eles não tivessem participado do programa” (Gertler *et al.*, 2018, p. 9).

É precisamente no contrafactual que residem algumas das maiores dificuldades das avaliações de impacto. Idealmente, para mensurar o efeito de uma determinada política e as relações causais entre ela e as mudanças produzidas na realidade, seria necessário comparar os atributos dos beneficiários participando e não participando do programa ao mesmo tempo – o que, naturalmente, é uma impossibilidade material. Aliás, a

própria expressão “contrafactual” decorre dessa circunstância, ao refletir a busca, para fins de comparação, por um resultado que é contrário aos fatos (Reichardt, 2019, p. 15).

Assim, é necessário estimar o contrafactual a partir de métodos estatísticos que permitam verificar, tanto quanto possível, o que teria acontecido caso os participantes analisados não tivessem participado do programa. Isso é feito, por exemplo, a partir da seleção de um grupo de comparação, não beneficiado pela política, mas com características suficientemente similares às dos beneficiários participantes, que constituem o grupo de tratamento (IJSN, 2018).

A estimativa precisa do contrafactual, portanto, serve não apenas à identificação do impacto como à atribuição deste ao programa analisado. A tarefa, contudo, é tão importante quanto complexa e falhas no método podem comprometer ou mesmo inutilizar as avaliações.

O primeiro risco que se corre é o de simplesmente analisar-se o estado do grupo de beneficiários antes e depois da intervenção (avaliação pré-pós), presumindo-se que a diferença verificada antes e depois da participação no programa seria decorrente da política: desconsiderar as potenciais interferências de outros programas ou fatores põe em cheque o pilar da atribuição, dado que a alteração de estado posterior à implantação do programa pode decorrer, em parte ou totalmente, de fatores externos e não controlados por ele.

Outro equívoco frequente é comparar um grupo de indivíduos que se inscreveu voluntariamente para participar do programa com um grupo que optou por não participar – em outros termos, grupos autosselecionados (Gertler *et al.*, 2018). O problema, aqui, é que a decisão em participar ou não decorre de características ou preferências que podem interferir nos próprios resultados do programa. Nessa perspectiva, avaliar as diferenças simples entre inscritos e não inscritos compromete a premissa de que os grupos de tratamento e de comparação devem ter características estatisticamente idênticas antes da intervenção.

Outro cuidado indispensável, também relacionado à atribuição, é atentar para a distinção entre correlação e causalidade. Por vezes, variáveis revelam uma relação de interdependência, porém sem relação direta de causa e efeito entre elas. As avaliações de impacto têm, assim, a importância de determinar “até que ponto um programa – e somente esse programa – contribuiu para a mudança de um resultado” (Gertler *et al.*, 2018, p. 54), buscando, para tanto, técnicas que permitam descartar a possibilidade de que o resultado seja explicado por qualquer outro fator além da intervenção.

As diferentes modelagens estatísticas para aferição do contrafactual resultam em uma multiplicidade de métodos de avaliação de impacto, cada

um com seus pontos fortes e fracos e cuja precisão pode variar de acordo com as características do programa a ser avaliado. Isso não significa, contudo, que não seja possível estimar com grau estatisticamente aceitável esses efeitos, sobretudo em um cenário de crescente tendência da prática de políticas públicas baseadas em evidências.

2. A TRANSAÇÃO EXCEPCIONAL E A PANDEMIA DA COVID-19

2.1. A transação no Direito Tributário

Transação é um meio de autocomposição de litígios, pelo qual as partes acordam, mediante concessões mútuas, em encerrar a disputa. Nas palavras de Conrado e Araújo (2022, p. 22), trata-se de um instituto que integra “o altiplano jurídico, operando efeitos em suas diversas searas”, inclusive na área penal.

Especificamente em matéria tributária, a transação é empregada há tempos e em diversos países. Oliveira (2013) destaca que, no Direito francês, o acordo entre Estado e contribuintes para encerramento de contendas fiscais tem previsão legal desde 1822, admitindo, na sua conformação recente, redução apenas dos acessórios do tributo devido (penalidades e juros) e somente durante o contencioso administrativo de constituição do crédito. O Direito italiano, por sua vez, contempla a possibilidade de acordos tanto na fase administrativa do lançamento tributário, o chamado *accertamento con adesione*, quanto na fase judicial, a *conciliazione giudiziale* (Oliveira, 2013).

A experiência dos Estados Unidos também é das mais antigas. Embora a sua aplicação em larga escala tenha se difundido apenas a partir da década de 1990, a regulamentação do instituto remonta a uma lei promulgada em 1868, tendo, desde a origem, uma concepção bastante aberta, admitindo a conciliação em qualquer caso que envolvesse a legislação tributária federal (Silva Neto, 2021). Oliveira (2013) destaca duas modalidades de acordo em matéria tributária no direito norte-americano: os *closing agreements*, que são acordos para pôr fim à controvérsia antes da sua judicialização, e os *offers in compromise*, por meio dos quais o contribuinte faz uma oferta de pagamento em valor inferior ao montante do débito para encerrar a discussão.

Depreende-se, do quadro narrado acima, que a transação é um instrumento de política fiscal e de relacionamento Estado-cidadão já consolidado em diversos países de cultura jurídica e/ou econômica não tão distantes da realidade brasileira. Constata-se, ainda, que o emprego do instituto tem, basicamente, dois propósitos principais: a redução da litigiosidade, por meio do encerramento consensual das discussões, e o aprimoramento da recuperação dos créditos, buscando assegurar o ingresso de recursos aos

cofres públicos ao tempo em que busca conciliar o interesse da arrecadação com a realidade econômica do contribuinte e com os ditames da justiça fiscal.

Naturalmente, alguma margem de discricionariedade é ínsita ao instituto, já que a avaliação da extensão das concessões admissíveis pode variar de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto. Essa característica pode lançar dúvidas quanto à garantia de isonomia nos casos em que a administração tributária tenha poderes mais amplos para decidir transigir ou não ou para fazê-lo com um e não com outro (Machado Segundo, 2021).

Muito embora se saiba – até em decorrência do princípio da legalidade, que, no Brasil, tem estatura constitucional – que a discricionariedade administrativa somente pode ser exercida dentro dos parâmetros e diretrizes previamente estabelecidos pela lei e que o agente público não está livre para pactuar o que bem entender (Oliveira, 2013), há quem questione a própria compatibilidade da transação com o caráter vinculante do lançamento e da cobrança do crédito tributário, notadamente com o princípio da indisponibilidade do interesse público (Diniz, 2021), que não comportaria qualquer análise de conveniência e oportunidade.

Além disso, há a questão do efeito que a perspectiva de transacionar os débitos fiscais, com reduções, pode acarretar sobre o comportamento em geral dos contribuintes. Dito de outra forma, questiona-se se o contribuinte que cumpre suas obrigações tributárias tempestivamente continuaria a se comportar dessa maneira diante da possibilidade de celebrar futuramente uma transação com o Fisco que acarrete a redução do montante devido (Mendes, 2014).

Essas preocupações podem explicar por que, no Direito Tributário brasileiro, os debates sobre a transação estiveram, por décadas, reduzidos ao plano exclusivamente teórico. Embora previsto no Código Tributário Nacional desde 1966, foi necessário mais de meio século para que a regulamentação legal do instituto permitisse a sua aplicação concreta, muito em razão do “entendimento, algo generalizado, de que a figura é incompatível com o regime de direito público” (Costa, 2020, p. 209).

Um dos pilares dessa posição mais defensiva em relação à transação tributária é a tradicional visão de que o interesse público, na seara fiscal, somente é alcançado com a satisfação integral do crédito tal como definitivamente constituído e sem qualquer margem para flexibilização, independentemente das circunstâncias (Diniz, 2021). Ocorre que foi justamente essa percepção intransigente a responsável por, como aponta Diniz (2021), canalizar as controvérsias entre o Fisco e os contribuintes para o Poder Judiciário como única via de solução de conflitos, com as já conhecidas e nefastas consequências de congestionamento de processos, comprometimento da eficiência da

prestação jurisdicional e das atividades de arrecadação e recuperação de créditos quando, na verdade, “por vezes, a transação revelar-se-á mais vantajosa ao interesse público do que o prolongamento ou a eternização do conflito” (Costa, 2020, p. 299).

Isso não quer dizer que as concessões admitidas pelo ente tributante no bojo de uma transação são uma flexibilização do interesse público. Trata-se, ao revés, de ressignificar esse dogma, de modo a que o interesse público passe a ser compreendido em uma perspectiva mais ampla, para além do interesse meramente patrimonial do Estado. Essa visão, mais consentânea com a realidade atual, envolve necessariamente a aferição da vantajosidade do acordo, considerando a perspectiva de recuperação do crédito, os custos de administração e cobrança, da postergação da discussão, o entendimento jurisprudencial sobre os temas envolvidos e, não menos importantes, os impactos sociais e econômicos da política sobre, por exemplo, a manutenção de empregos e da atividade produtiva e a regularização fiscal dos contribuintes.

Essa avaliação de vantajosidade encerra, naturalmente, um juízo de conveniência e oportunidade típicos da discricionariedade administrativa – obviamente, uma discricionariedade regrada, porque vinculada tanto ao interesse público, nessa perspectiva mais ampla que se vem de mencionar, quanto aos critérios, limites e parâmetros definidos pela lei (Diniz, 2021). Esses últimos elementos servem para mitigar, se não eliminar, o risco de arbítrio e de tratamento anti-isonômico entre contribuintes na mesma situação fática e jurídica. Outro eficaz antídoto contra potencial ofensa à isonomia é o dever de transparência e publicidade em todos os atos que envolvam as transações (Machado Segundo, 2021), viabilizando a fiscalização não apenas pelos órgãos de controle institucionais, mas também o controle social.

Finalmente, surge a questão relativa ao chamado risco moral, ou seja, ao efeito que a possibilidade de transacionar com o Poder Público pode acarretar sobre o comportamento dos contribuintes, mitigado quando o valor final da transação refletir, da maneira mais precisa possível, a real capacidade de pagamento do devedor, apurada com rigor pela Administração tributária, para que ele sinta que efetivamente pagou tudo o que poderia pagar (Silva Neto, 2021). Além disso, o rol de exigências imposto pelo Fisco – especialmente as relacionadas à abertura de sigilo, à prestação de informações detalhadas sobre a situação econômico-fiscal, ao risco de cancelamento dos benefícios e de retomada da cobrança, à possibilidade de submissão a auditorias e monitoramento e às consequências de ordem penal – acabam por desestimular que devedores com alta capacidade de pagamento adiram a acordos de transação (Morais, 2021).

2.2. A transação na Lei n. 13.988, de 2020

Autores como Conrado e Araújo (2022), Diniz (2021) e Silva (2022) creditam a recente regulamentação ao momento histórico e ao contexto normativo que se passou a experimentar na última década, particularmente a partir da edição do CPC/2015. A crise de efetividade da jurisdição tradicional decorrente do elevado grau de litigiosidade e do enorme volume de processos impulsionou o legislador a adotar diversas iniciativas tendentes a estimular soluções consensuais e acessórias ou alternativas ao Judiciário, inclusive e especialmente pelas Fazendas Públicas (Conrado; Araújo, 2022, p. 23).

No âmbito da PGFN, verificou-se, de fato, uma inflexão no sentido da consensualidade e das soluções alternativas de resolução de conflitos, sobretudo a partir da implementação do chamado Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), instituído pela Portaria n. 396, de 2016, que prioriza as ações de cobrança administrativa e reserva a cobrança judicial como última medida, e pela regulamentação dos negócios jurídicos processuais (Portarias n. 360 e 742, ambas de 2018). Essa postura institucional, que traduz a ruptura com o modelo tradicional de relação adversarial com o contribuinte e busca instaurar uma relação baseada na confiança mútua, bem como a constatação da necessidade de promover mais racionalidade na cobrança dos créditos (Silva, 2022), acabou tornando quase natural o passo seguinte: a implementação da transação fiscal pela MP n. 899, convertida na Lei n. 13.988.

Na conformação vigente, a Lei n. 13.988 prevê três modalidades de transação. A primeira é a que se dá, por proposta individual ou por adesão a modelos predefinidos pela Administração, na cobrança de créditos inscritos em dívida ativa da União ou de suas autarquias e fundações, ou que estejam em cobrança pela Procuradoria-Geral da União ou, ainda, em contencioso administrativo fiscal. É a transação que tem por foco litígios instaurados por iniciativa do Fisco para exigir o adimplemento de um crédito e que, por isso, está mais diretamente ligada à sua recuperabilidade, podendo envolver o oferecimento de prazos e formas de pagamento diferenciados, a oferta ou substituição de garantias e a concessão de descontos sobre parcelas acessórias de créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação a partir da avaliação da capacidade de pagamento dos devedores.

A segunda modalidade tem por objetivo solucionar uma controvérsia na relação jurídica tributária, porém na direção inversa: destina-se a encerrar litígios instaurados por iniciativa do contribuinte para se opor ao cumprimento de determinada obrigação fiscal. Focada no contencioso judicial ou administrativo tributário, essa modalidade de transação tem

como pressuposto a existência de uma controvérsia jurídica relevante e disseminada, assim entendida, nos termos da lei, como aquela que ultrapasse os interesses subjetivos da causa.

Por fim, tem-se a transação no contencioso administrativo de pequeno valor, assim entendido aquele cujo lançamento ou controvérsia não supere 60 salários-mínimos e que tenha como sujeito passivo pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte. Se, nas modalidades anteriores, o foco maior recaía diretamente sobre a relação fisco-contribuinte, ora sob a perspectiva da cobrança/recuperação do crédito, ora sob o prisma da própria legalidade e certeza da obrigação, a transação de pequeno valor tem como princípios fundamentais a racionalidade, a economicidade e a eficiência da administração tributária.

Para os objetivos desta pesquisa, interessa analisar mais profundamente a primeira modalidade – transação na cobrança –, que é a mais sujeita a sofrer influência direta de fatores econômicos que impactem a atividade de recuperação e/ou a capacidade de pagamento do contribuinte, como foi o caso da pandemia da COVID-19, e que autoriza a aplicação de condições especiais para o cumprimento das obrigações, tais como a dilação de prazos e, notadamente, a concessão de reduções e descontos relacionados aos créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação.

2.3. Transação não é Refis

Sob essa última perspectiva, relacionada à dilação de prazos, à viabilização de formas de pagamento especiais e, especialmente, à concessão de descontos nos acessórios do crédito, a transação na cobrança parece assumir as feições de um parcelamento. De fato, como lembra Machado Segundo (2021), embora a transação não se confunda com parcelamento, anistia ou remissão, pode envolver um ou mais desses institutos. Uma das principais distinções, contudo, é que, no parcelamento “puro” tradicional, não há espaço para juízo de discricionariedade pela autoridade administrativa: todos os aspectos do programa estão definidos na lei e, uma vez atendidos os requisitos pelo contribuinte, é imperioso o deferimento da sua adesão (Jabur Neto, 2022).

Para além do parcelamento ordinário, que está sempre disponível, tem regras previsíveis, estáveis e não prevê reduções ou descontos, a história recente mostra que momentos de crise econômica vêm sendo sucessivamente utilizados como fundamento para a abertura dos chamados “parcelamentos especiais”. Desde a Lei n. 9.964, de 1999, que implementou o primeiro programa de Recuperação Fiscal (Refis), foram abertos cerca de 40 programas de renegociação de débitos (Rodrigues, 2020).

Analisando o impacto desse tipo de programa de adesão ampla e sem qualquer avaliação quanto às características do optante sobre o comportamento dos contribuintes, Faber e Silva (2016) constataram que há uma influência negativa na arrecadação, que ocorre principalmente pela expectativa de abertura de um novo Refis, e concluíram que o alívio financeiro proporcionado por essas iniciativas, aliado à redução do risco de inadimplência em razão das sucessivas aberturas de novos parcelamentos especiais, poderia estimular os agentes econômicos a reduzir o pagamento de tributos para maximização dos lucros.

Paes (2014), a seu turno, aponta que a oferta de parcelamentos nesses moldes aumenta a evasão fiscal, que chega a atingir proporções superiores a 30% (trinta por cento) e aponta que a literatura é unânime no sentido de que a medida não é adequada do ponto de vista da política tributária, seja pelo impacto negativo no cumprimento espontâneo das obrigações, seja pela ineficiência e pouco resultado arrecadatário.

Essa circunstância não passou despercebida pela administração tributária e esse foi, justamente, um dos fundamentos que embasaram a edição da MP n. 899, conforme se lê na exposição de motivos:

A transação na cobrança da dívida ativa da União acarretará redução do estoque desses créditos, limitados àqueles classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, incrementará a arrecadação e esvaziará a prática comprovadamente nociva de criação periódica de parcelamentos especiais, com concessão de prazos e descontos excessivos a todos aqueles que se enquadram na norma (mesmo aqueles com plena capacidade de pagamento integral da dívida). O modelo ora proposto possui bastante similaridade com o instituto do “Offer in Compromise”, praticado pelo Internal Revenue Service (IRS), dos Estados Unidos da América. Em suma, afasta-se do modelo que considera exclusivamente o interesse privado, sem qualquer análise casuística do perfil de cada devedor e, conseqüentemente, aproxima-se de diretriz alinhada à justiça fiscal, pautando o instituto sob o viés da conveniência e da ótica do interesse da arrecadação e do interesse público (Brasil, 2019, grifo nosso).

Surge como elemento central do modelo a avaliação do potencial de recuperabilidade do crédito, que, por sua vez, está diretamente ligada à capacidade de pagamento do sujeito passivo. Essa, talvez, seja a diferença mais importante entre a transação e os parcelamentos especiais: o fato de que os programas do tipo Refis não fazem qualquer distinção relativa à capacidade de pagamento dos optantes, tratando a todos indistintamente. A transação, por outro lado, está intrinsecamente ligada a conceitos como o

rating da dívida, a perspectiva de recuperabilidade do crédito e a capacidade de pagamento.

2.4. Transação e Justiça Fiscal

Como destaca Morais (2021), a grande maioria dos optantes pelo último parcelamento especial de amplo alcance, o chamado Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), instituído em 2017, era de contribuintes com alta capacidade de pagamento, suficiente para quitar toda a dívida sem reduções; paradoxalmente, um grande contingente de contribuintes com situação financeira efetivamente degradada e com dívidas classificáveis como de baixa perspectiva de recuperação sequer se beneficiou da política, porque não conseguiu cumprir as condições de entrada ou, tendo-as cumprido, não conseguiu se manter adimplente no programa e foi excluído logo depois.

Essa situação mostra como o sistema de parcelamentos especiais pode ser duplamente injusto com os contribuintes em situação econômica verdadeiramente frágil: por um lado, eles são normalmente utilizados como justificativa para a abertura de um Refis, mas, por outro, a grande maioria sequer consegue efetivamente se beneficiar dos programas, seja porque não cumprem os requisitos para validar a adesão, seja porque acabam excluídos em curto espaço de tempo (Morais, 2021).

A constatação põe em xeque o próprio respaldo moral da legislação instituidora dos parcelamentos dessa natureza e contraria uma ideia que remonta à Antiguidade, de que justiça é dar a cada um segundo seu merecimento ou necessidade. Sem entrar em digressões mais aprofundadas sobre o conceito de mérito ou merecimento, parece suficiente para os fins desta pesquisa considerar que, na presente perspectiva, merecem maior suporte fiscal do Estado aqueles que têm condições financeiras mais precárias. Trata-se, na verdade, de um princípio elementar do Direito Tributário, qual seja, o da capacidade contributiva.

No contexto da transação tributária, o instrumento central para a realização do princípio da isonomia é a capacidade de pagamento. Essa aferição, baseada predominantemente em dados já disponibilizados à Administração quando do cumprimento de obrigações acessórias e por meio dos quais o Fisco estima o fôlego patrimonial, econômico e financeiro dos contribuintes, é o mecanismo que permite a customização da negociação de acordo com o perfil econômico dos devedores. Ao contrário dos tradicionais programas de parcelamento especial, que franqueiam descontos e benefícios indistintamente mesmo a devedores que ostentam condições de liquidar integralmente os seus débitos, o novo paradigma introduzido pela transação gradua as concessões da Administração à efetiva necessidade do contribuinte.

Daí porque Machado Segundo afirma – talvez com alguma dose de exagero – que a transação na cobrança de créditos representa “um REFIS para quem a Administração Tributária considerar merecedor (...) levando a uma utilização mais eficiente do instituto (concedido apenas a quem ‘merecer’)” (2021, p. 260-261).

Dado que a Capag é estimada a partir das condições de cada sujeito passivo, um outro ponto, também decorrente do princípio da isonomia e da Justiça Fiscal, surge: a necessidade de assegurar benefícios equivalentes a contribuintes que se encontrem em condições econômico-financeiras semelhantes. Para tanto, o legislador adotou como regra a transparência dos acordos, que devem ser publicados em meio eletrônico de modo a garantir, a um só tempo, o controle sobre os acordos celebrados e a observância da isonomia entre os contribuintes. Ademais, faculta-se ao interessado formular proposta de transação individual por iniciativa própria, cabendo-lhe, se for o caso, demonstrar que contribuintes outros, em condições semelhantes, já obtiveram do Fisco acordos firmados em parâmetros similares ao pretendido.

Em resumo, pode-se afirmar que a Capag nada mais é do que uma expressão da capacidade contributiva aplicável à fase de cobrança, instrumento de implementação do princípio da isonomia e de materialização da Justiça fiscal. Além disso, por ser reflexo da situação econômica do contribuinte, é de se esperar que ela seja vulnerável à influência de fatores inesperados – como, por exemplo, uma pandemia de proporções históricas.

2.5. COVID-19: consequências econômicas e medidas de apoio

Como já mencionado, a MP n. 899 foi editada em outubro de 2019. Os primeiros editais de transação por adesão, com escopo ainda bastante restrito, foram lançados pela PGFN em dezembro daquele ano. Paralelamente, naquele mesmo mês, foram registrados os primeiros casos de COVID-19, que rapidamente evoluiu até ser reconhecida como uma pandemia de proporções históricas.

Parte significativa das consequências econômicas adveio das chamadas intervenções não farmacológicas de enfrentamento da pandemia, dentre as quais medidas de distanciamento social, suspensão de eventos públicos e privados, de atividades educacionais, fechamento de centros comerciais e estabelecimentos como academias, restaurantes e bares, suspensão de atividades não essenciais, restrições ao transporte público e à própria circulação de pessoas, entre outras.

Uma situação como essa tende a promover um choque generalizado na economia, devido à queda na demanda, às interrupções nas cadeias

nacionais e internacionais de suprimentos e à redução de fluxo de caixa, fazendo surgir a necessidade de que os governos desenvolvam políticas públicas de apoio aos contribuintes dos setores mais afetados (OCDE, 2020a). Tanto é assim que, ainda em março de 2020, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) listou uma série de sugestões de medidas de apoio aos contribuintes em resposta ao contexto da COVID-19, tais como a extensão de prazos de pagamentos, a anistia ou a remissão de multas e juros, a suspensão de medidas de cobrança, a aceleração de processos de restituição etc. (OCDE, 2020b).

No Brasil, diversas medidas de apoio econômico também foram adotadas nos três níveis de governo. No plano federal, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública decorrente da pandemia e dispensou excepcionalmente o cumprimento das regras fiscais, por meio do Decreto Legislativo n. 6, de 2020, e da Emenda Constitucional n. 106, de 2020. Com base nesses permissivos, foram implementadas diversas políticas públicas, como a prorrogação do prazo de validade de certidões de regularidade fiscal por meio da Portaria Conjunta n. 555, de 2020; o auxílio emergencial de R\$ 600 (seiscentos reais), regulado pela Lei n. 13.982, de 2020; a redução a zero de alíquotas de importação de produtos farmacêuticos e médico-hospitalares; o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, regido pela Lei n. 14.043, de 2020; o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, de que trata a Lei n. 14.020, de 2020; o Programa Emergencial de Acesso a Crédito, previsto na Lei n. 14.042, de 2020; o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), instituído pela Lei n. 13.999, de 2020; e o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), regido pela Lei n. 14.148, de 2021, entre outros.

No âmbito da cobrança da dívida ativa da União, diante de um cenário tão grave quanto inédito, a PGFN decidiu utilizar o novo instituto para adotar ações como a suspensão temporária de medidas de cobrança administrativa e a abertura do primeiro programa de transação franqueado ao grande público, a transação extraordinária (Portaria n. 7.820, de 18 de março de 2020), que contemplava o alongamento dos prazos de pagamento, mas sem conceder descontos sobre o montante devido.

O agravamento da crise econômica, contudo, tornou necessário um programa mais profundo, motivando a edição da Portaria PGFN n. 14.402, de 2020, que instituiu a transação excepcional – agora, sim, calcada na aferição da capacidade de pagamento, na mensuração do grau de recuperabilidade e na concessão de descontos. O regime foi posteriormente estendido aos débitos apurados na forma do Simples Nacional (Portaria PGFN n. 18.731, de 2020).

A crise econômica da COVID-19 representou, assim, um grande teste para o recém-regulamentado instituto, que, ao menos em teoria, se mostrava predisposto a ser uma ferramenta eficaz de apoio aos contribuintes com capacidade de pagamento afetada. A formalização da negociação garantia ao devedor situação de regularidade fiscal, bem como a suspensão de medidas de cobrança administrativa e judicial. Com isso, esperava-se que a renegociação proporcionasse ao contribuinte fôlego para fortalecer ou recuperar sua capacidade de exercer atividade produtiva. Esse alívio da pressão sobre o caixa das empresas permitiria, em tese, o direcionamento de recursos para a manutenção das suas operações e, eventualmente, estimular investimentos para expansão da produção. Finalmente, a negociação em condições favorecidas poderia representar uma oportunidade para as empresas se reestruturarem, evitando a falência e mantendo os empregos existentes, bem como preservando a massa salarial.

Assim, interessa avaliar se a transação excepcional foi eficaz para assegurar a consecução dos objetivos declarados. Dito de outra forma, cabe indagar: há indícios de que a adesão à transação excepcional contribuiu para a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores?

3. AVALIAÇÃO DA TRANSAÇÃO EXCEPCIONAL

3.1. Análise e tratamento dos dados

São objetivos declarados da transação excepcional viabilizar a superação da crise econômico-financeira decorrente da COVID-19, permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego e da renda dos trabalhadores e assegurar que a cobrança dos créditos inscritos seja realizada de modo a ajustar a perspectiva de recebimento e a capacidade de geração de resultados dos devedores.

Considerando a disponibilidade de dados, elegeu-se como foco o objetivo relacionado à manutenção do emprego e da renda, por se tratar de variáveis com conceito bem delimitado e de mensuração quantitativa relativamente simples e por serem informações sobre as quais existe uma quantidade significativa de dados. Optou-se por consultar as informações consolidadas a partir de uma única fonte, até como forma de dar mais consistência aos dados analisados: a Declaração do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (Dirf), transmitida pelas fontes pagadoras e que contém, entre outras informações, os rendimentos pagos a pessoas físicas domiciliadas no país.³

3 A utilização para fins de pesquisa foi expressamente autorizada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Ademais, somente foram consultados dados agregados e/ou anonimizados, sem a identificação de nenhum contribuinte em particular.

Finalmente, elegeu-se como grupo de tratamento o conjunto de contribuintes que aderiu à transação excepcional até dezembro de 2020, prazo final originalmente fixado na Portaria PGFN n. 14.402, de 2020. Embora esse prazo tenha sido sucessivamente prorrogado até findar em dezembro de 2022, optou-se por avaliar apenas o comportamento do grupo de contribuintes que aderiu nessa primeira janela de oportunidade pela necessidade de se obter um período temporal minimamente razoável após a adesão para o acompanhamento dos possíveis efeitos.

Os conjuntos de dados utilizados para consulta na base de dados de declarantes da Dirf resultaram nas seguintes amostras, segmentadas por porte da pessoa jurídica (microempresa, empresa de pequeno porte e demais pessoas jurídicas):

Tabela 1 – Distribuição do grupo de tratamento

Grupo de Tratamento		
Porte	Quantidade de devedores	Valor consolidado da dívida (dez/2020)
Microempresa – ME	30.701	R\$ 13.824.919.621,74
Empresa de Pequeno Porte – EPP	8.843	R\$ 9.859.304.432,98
Demais	7.999	R\$ 67.364.471.612,11

Fonte: elaborada com dados da pesquisa.

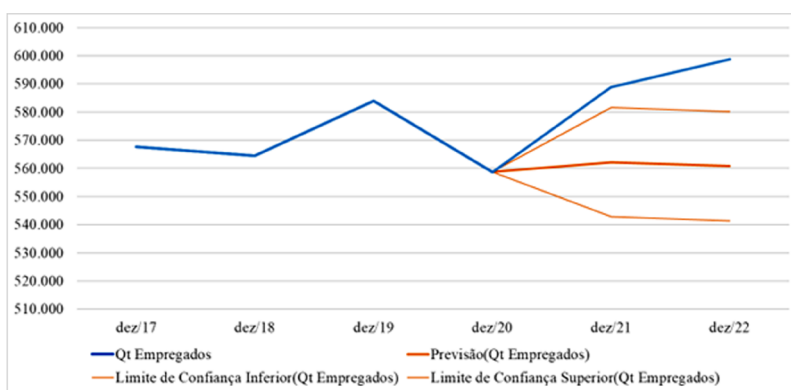
Fixadas essas premissas, definiu-se como método mais adequado ao estudo a análise de séries temporais interrompidas (*Interrupted Time Series* – ITS), que coleta múltiplas observações antes e depois da introdução da política/programa, permitindo que o seu efeito seja estimado projetando-se para frente na linha do tempo a tendência das observações antes da implantação e comparando-se essa projeção com a tendência real das observações verificadas após a intervenção – assim, o impacto estimado é a diferença entre a projeção futura das observações passadas e os resultados efetivamente verificados (Reichardt, 2019). É esperada, caso a intervenção, de fato, tenha algum efeito, alguma mudança ou interrupção na tendência após a implementação – daí o nome da abordagem (Reichardt, 2019).

Para a análise, foram extraídos dados das pessoas jurídicas optantes localizadas na base da Dirf relativos à quantidade de empregados e à massa salarial declaradas, referentes aos exercícios de 2017 a 2022, intervalo que permite uma janela razoável de comparação do estado do

grupo antes e após a intervenção (2020). Tendo em vista que os efeitos econômicos da pandemia tiveram início em 2020 e que a política analisada foi implementada no mesmo ano, utilizaram-se os dados apurados para os anos de 2017 a 2020 para subsidiar a projeção de comportamento do grupo de optantes para os dois exercícios seguintes, 2021 e 2022, que foi estimada com o auxílio da funcionalidade “planilha de previsão” do Microsoft Excel.

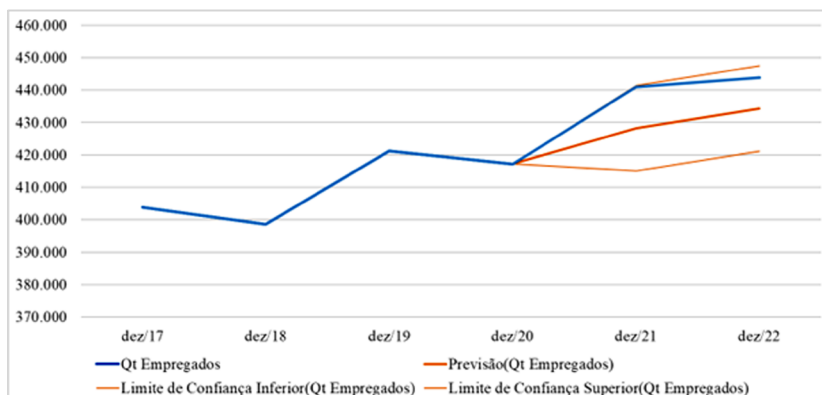
Com relação à quantidade de empregados declarada, os resultados foram os seguintes:

Gráfico 1 – Quantidade de empregados – Projeção X Real – Todos os portes



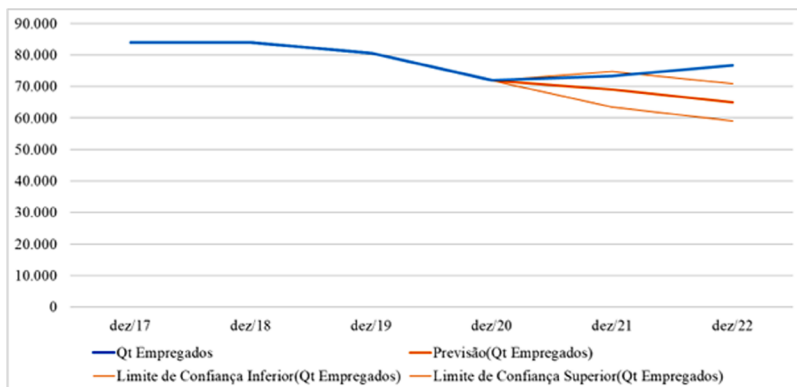
Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Gráfico 2 – Quantidade de empregados – Projeção X Real – Porte: Demais



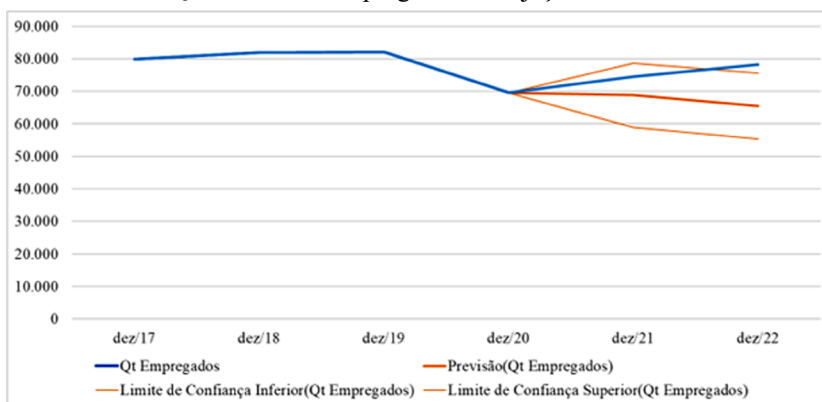
Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Gráfico 3 – Quantidade de empregados – Projeção X Real – Porte: EPP



Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Gráfico 4 – Quantidade de empregados – Projeção X Real – Porte: ME



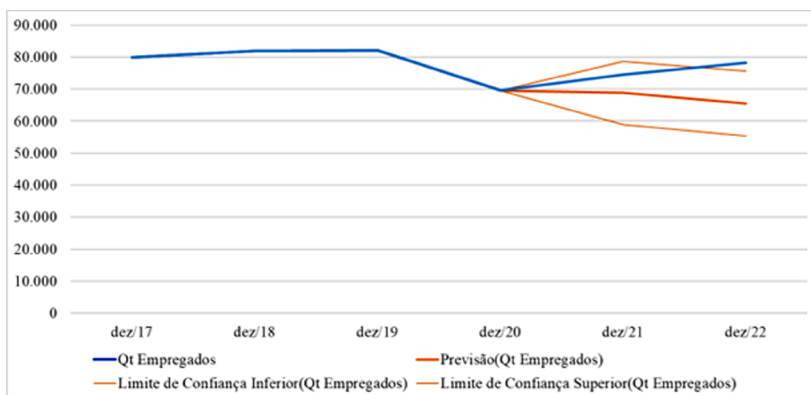
Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Verifica-se que o conjunto de todos os optantes apresentou um resultado bastante acima da projeção estatística. Quando segmentada a análise por porte da empresa, observa-se que o subgrupo “Demais” apresentou um resultado superior ao centro da projeção e bem próximo do limite de confiança superior. Os subgrupos EPP e ME, por sua vez, apresentaram um comportamento ainda melhor, ambos finalizando o período de análise com um resultado acima do limite superior da projeção. Todos os três subgrupos tiveram aumento da quantidade de empregados a partir de 2021. Ainda, conforme se extrai do Gráfico 1, o conjunto dos optantes vinha apresentando uma tendência de queda no intervalo 2017-2018, recuperando-se no intervalo 2018-2019 e voltando a cair em 2020, ano da decretação da pandemia. Após a intervenção, o grupo

apresentou uma forte recuperação, atingindo, ao final de 2022, o melhor resultado (maior quantidade de empregados) de toda a série histórica analisada.

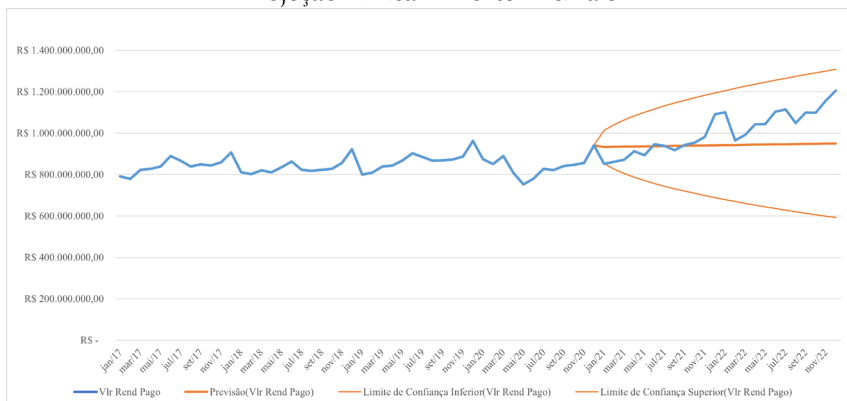
Para a análise da massa salarial, foram usadas as informações mensais constantes da Dirf. Usando a mesma sistemática, estimou-se a projeção para o conjunto de todos os optantes compreendidos na amostra, bem como dos três subgrupos segmentados por porte da empresa, também com o auxílio da ferramenta “planilha de previsão” do software Microsoft Excel. Esses foram os resultados:

Gráfico 5 – Evolução dos rendimentos pagos (milhares de reais) – Projeção X Real – Todos os portes



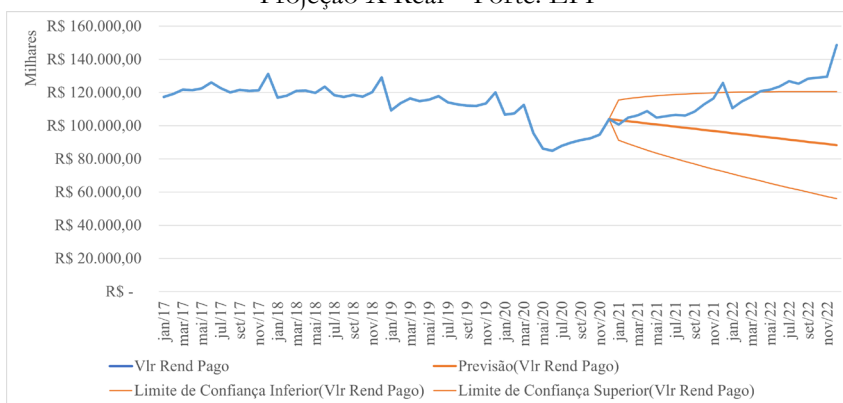
Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Gráfico 6 – Evolução dos rendimentos pagos (milhares de reais) – Projeção X Real – Porte: Demais



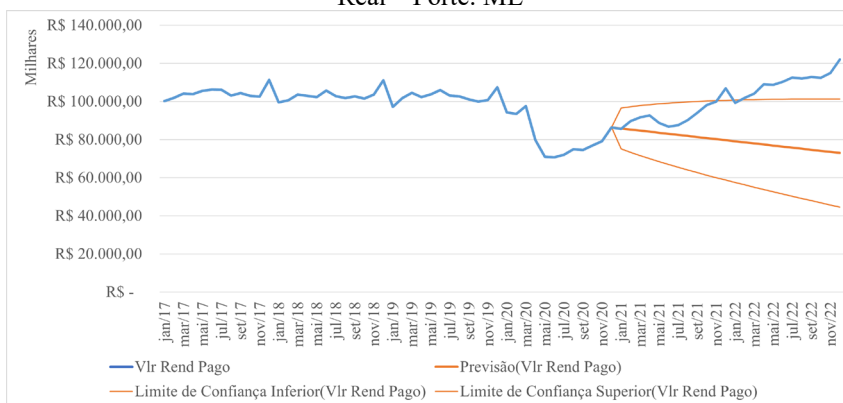
Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Gráfico 7 – Evolução dos rendimentos pagos (milhares de reais) – Projeção X Real – Porte: EPP



Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Gráfico 8 – Evolução dos rendimentos pagos (milhares de reais) – Projeção X Real – Porte: ME



Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

O resultado total do conjunto de optantes (Gráfico 5), embora muito próximo do limite superior, está dentro da projeção estatística, para o que foi determinante o peso do subgrupo das Demais pessoas jurídicas: vale observar que as linhas de evolução dos Gráficos 5 e 6 são bastante semelhantes, o que evidencia a participação desse subgrupo no total.

Por outro lado, os subgrupos EPP e ME, se analisados isoladamente, tiveram um desempenho muito acima do limite de confiança da projeção, finalizando a série histórica no maior patamar registrado. É interessante notar,

ainda, que todos os subgrupos atingiram o seu pior nível simultaneamente em maio de 2020, momento em que as medidas de distanciamento social estavam em nível máximo, com restrições de aglomerações, deslocamentos, viagens, proibições de eventos, fechamento de estabelecimentos comerciais etc., comprovando cabalmente o impacto direto da pandemia na atividade econômica. A partir de então, todos iniciaram um movimento de recuperação, mas com os subgrupos ME e EPP ostentando um resultado proporcionalmente melhor.

3.2. Discussão dos principais achados

Os resultados alcançados com a pesquisa fornecem indícios de haver uma correlação entre a adesão à transação excepcional e a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores empregados nas empresas que optaram pelo programa.

Com relação à quantidade de empregos, houve uma melhora a partir do final de 2020, termo final da primeira fase de adesões e corte temporal escolhido neste estudo, que se refletiu não apenas na diminuição do ritmo de demissões, mas em efetivo aumento na quantidade de empregados – admissões, portanto.

Digna de nota também é a consistente queda no volume de rendimentos pagos pelas EPP e ME a partir de janeiro de 2020. Levando-se em conta que essas duas categorias constituem, ao menos numericamente, a maior quantidade de pessoas jurídicas na amostra analisada, o resultado revela uma face devastadora da pandemia sobre os pequenos negócios. Por outro lado, esse mesmo grupo acabou fechando a série analisada com o maior volume de rendimentos pagos no intervalo, a despeito de terem experimentado uma queda altamente significativa no momento mais crítico. Esse resultado parece demonstrar que o grupo de micro e pequenas empresas é mais sensível às oscilações do mercado, aos impactos na economia e às intervenções de apoio estatal.

A pesquisa evidenciou a dificuldade de avaliar o impacto de uma política pública, que se deve a diversos fatores, a começar pelo fato de que a realidade é multifacetada e afetada por diversos fenômenos que ocorrem simultaneamente e impactam sujeitos que, por sua vez, também apresentam características próprias que lhes conferem variados graus de sensibilidade a determinada intervenção estatal.

Importante considerar que, no caso analisado, a transação excepcional foi apenas uma medida dentro de uma cesta de iniciativas adotadas pelos três níveis de governo para apoiar os cidadãos e as empresas durante a crise econômica atrelada à pandemia. A impossibilidade de estimar o seu impacto efetivo se revela, inclusive, na sensível, mas significativa alteração na enunciação do objetivo relacionado à manutenção do emprego e da

renda promovida pela PGFN entre as Portarias n. 14.402 e 18.731. Editada menos de dois meses após a primeira, que declarava o objetivo de “permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego e da renda dos trabalhadores”, esta última passou a falar em “estimular a melhoria do ambiente de negócios das micro e pequenas empresas, com manutenção da fonte produtora, do emprego e da renda”, em aparente reconhecimento, proposital ou não, da dificuldade de que uma ação estatal possa ter um efeito determinante de permitir ou não esse propósito.

CONCLUSÃO

Com base nos resultados obtidos, é possível afirmar que a adesão à transação excepcional apresenta correlação positiva com a preservação de empregos e da renda dos trabalhadores afetados pela crise econômica da pandemia da COVID-19.

A avaliação de políticas públicas é uma atividade tão importante quanto desafiadora. Apesar de se valer de técnicas estatísticas, está longe de ser uma ciência exata, porque se debruça sobre fatos, fenômenos e seres sociais. Além disso, trabalhar o ciclo de políticas públicas com base em evidências esbarra em outro obstáculo essencial, que é a obtenção da matéria-prima: dados. De todo modo, em razão da importância social, econômica e jurídica do instituto, entende-se que este artigo pode contribuir para uma melhor compreensão do regime e das potencialidades da transação fiscal, sobretudo quando a política foi institucionalmente apresentada como uma ruptura de paradigma e uma alternativa institucional mais moderna e justa que os tradicionais modelos de programas do tipo Refis.

Aliás, um ponto que parece sinalizar o êxito da política é justamente o fato de que, mesmo com a crise econômica sem precedentes, a pandemia transcorreu sem que fosse aprovado pelo Congresso Nacional um programa de renegociação de amplo alcance nos moldes do Refis.

Estudos futuros poderão aprofundar as análises aqui empreendidas aumentando o período de análise (inclusive quando mais tempo tiver se passado desde a implementação da política) ou o escopo de avaliação para analisar a política da transação como um todo, tanto sob a ótica da eficiência da recuperação de créditos, quanto da redução de litigiosidade. Outra “avenida aberta” para pesquisa é a avaliação do impacto segmentando-se o público conforme a capacidade de pagamento, um dos pilares do instituto da transação na cobrança da dívida ativa.

Além disso, é interessante notar que a regulamentação das modalidades de negociação analisadas mostra uma preocupação da PGFN não apenas

em identificar os objetivos e resultados da política, mas também em declará-los expressamente. Tanto as Portarias n. 14.402 e 18.731, que regulam, respectivamente, a transação excepcional e a transação excepcional do Simples Nacional, quanto a Portaria n. 21.562, que instituiu o Programa de Retomada Fiscal, declaram de forma ostensiva os objetivos a que se propõem. O mesmo cuidado se verifica em atos que regulamentam outras modalidades de transação.

Como dito anteriormente, a definição de objetivos claros é um dos principais passos no desenho de uma política pública de qualidade, não apenas por orientar a sua implementação, dando-lhe sentido e finalidade, mas por possibilitar o monitoramento de sua execução e a avaliação de impacto. Desse modo, a declaração de objetivos dos programas de negociação analisados é um ponto positivo e digno de registro. Também merece destaque o papel da transparência para a boa governança da política pública de transação: não por outra razão, o legislador a reconheceu como o instrumento garantidor da isonomia e do controle dos acordos.

Finalmente, é importante ressaltar que a conclusão ora firmada, de haver indícios de que a transação excepcional contribuiu para a manutenção do emprego e da renda no contexto da crise econômica da pandemia, não significa, em absoluto, que o resultado positivo verificado seja exclusivamente decorrente dessa política, haja vista que o cenário sanitário, social e econômico sem precedentes na história recente detonou uma série de iniciativas de estímulo, todas potencialmente aptas a apoiar, em algum grau, empresas e pessoas.

A avaliação de políticas públicas é um processo cumulativo, em que diferentes análises e perspectivas se somam para compor um quadro mais preciso acerca do funcionamento, da eficácia e da efetividade dos programas. Espera-se, com este artigo, ter contribuído em alguma medida para a fase inicial dos debates quanto ao impacto da transação fiscal.

REFERÊNCIAS:

BAER, Katherine; LE BORGNE, Eric. *Tax amnesties: theory, trends and some alternatives*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2008.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Estudo sobre impactos dos parcelamentos especiais*. Brasília: RFB, 29 dez. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf/view>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018^a, v. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Nota SEI n. 58/2018/PGDAU-CDA-COAGED*. Brasília: PGFN, 14 dez. 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/nota-sei-n-58-2018-pgdau-cda-coaged-pgdau-cda-pgdau-pgfn-mf-analisa-efeitos-dos-parcelamentos-3.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2024.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial n. 00268/2019/ME/AGU, de 6 de setembro de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf. Acesso em: 17 dez. 2023.

CONRADO, Paulo César; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. *Transação Tributária no Direito Brasileiro e seus principais aspectos à luz da Lei n. 13.988/2020*. In: CONRADO, Paulo César; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. *Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2020.

DINIZ, Geila Lúcia 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: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier *et al.* (Coord.). *Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

FABER, Frederico Igor Leite; SILVA, João Paulo Ramos Fachada Martins da. Parcelamentos tributários: análise de comportamento e impacto. *Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros*, Brasília, v. 3, n. 1-2, jan./dez. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/revistas/revista-da-receita-federal/2016-revista-de-estudos-tributarios-e-aduaneiros-da-receita-federal.pdf/view>. Acesso em: 17 dez. 2023.

GERTLER, Paul *et al.* *Avaliação de Impacto na prática*. 2. ed. Washington DC: Banco Mundial, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/avaliacao-de-impacto-na-pratica-segunda-edicao>. Acesso em: 17 abr. 2024.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN. *E quando a política está em andamento? Avaliação ex post!* Vitória, 2018. Disponível em https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_SiMAPP_Volume-04.pdf. Acesso em 17 abr. 2024.

JABUR NETO, Mario. Breve paralelo entre parcelamento, plano de amortização convencionado em negócio jurídico processual e transação e seu denominador comum. In: CONRADO, Paulo César; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. *Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Breves notas sobre a transação tributária no âmbito federal (Lei n. 13.988/2020). In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier et al. (coord.). *Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MENDES, Guilherme Adolfo. Transação. In: MARTINS, Yves Gandra da Silva; BRITO, Edvaldo (org.). *Direito Tributário: crédito tributário*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2014.

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 n. 13.988, de 2020*. 73 f. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo, Brasília, 2021. Orientador: Gil Riella.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. *A transação em matéria tributária*. Dissertação (Mestrado em Direito). 245 f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Orientador: Gerd Willi Rothman. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-03042017-140125/pt-br.php>. Acesso em: 1º mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Respostas da administração tributária à COVID-19: Considerações sobre a continuidade dos serviços*. Publicado em: 7 abr. 2020a. Disponível em <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/respostas-da-administracao-tributaria-a-covid-19-consideracoes-sobre-a-continuidade-dos-servicos-7ffd3180/>. Acesso em: 17 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Tax administration responses to COVID-19: Support for taxpayers*. Publicado em 16 mar 2020b. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org>.

org/view/?ref=119_119698-4f8bfnegoj&title=Tax_administration_responses_to_Covid-19_Support_for_taxpayers. Acesso em: 17 dez. 2023.

PAES, Nelson Leitão. Os Efeitos dos Parcelamentos sobre a Arrecadação Tributária. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 323–350, 2014. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/47002/85395>. Acesso em: 1º mar. 2024.

REICHARDT, Charles S. *Quasi-Experimentation: a guide to design and analysis*. New York: The Guilford Press, 2019.

RODRIGUES, Natália Ferreira de Carvalho. *A renúncia dos benefícios: transparência e avaliação dos programas de recuperação fiscal no Brasil*. 101 f. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2020. Orientador: Robert Gregory Michener.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

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

SILVA, Eduardo Sousa Pacheco Cruz. *Transação Tributária Federal: análise de impacto legislativo da Lei n. 13.988/2020*. São Paulo: Dialética, 2022.

UNITED KINGDOM. *Modernising government*. Londres: Stationery Office, 1999. Disponível em: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

WORLD BANK. *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022#Downloads>. Acesso em: 1º mar. 2024.

