

Núcleo de Direito Tributário -
Métodos Adequados de Resolução
de Conflitos em Matéria Tributária

Relatório de pesquisa

Transações Tributárias Estaduais

Coordenação geral:

Tathiane Piscitelli

Andréa Mascitto

Jussandra Hickmann

Reginaldo Angelo dos Santos

Transações tributárias estaduais [recurso eletrônico] / coordenação
geral: Tathiane Piscitelli ... [et al.]. - São Paulo : FGV Direito SP,
2025.
50 p.

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-65-87355-68-9

1. Direito tributário - Brasil. 2. Obrigação tributária. 3. Resolução
de disputas (Direito). I. Piscitelli, Tathiane dos Santos. II. Mascitto,
Andréa. III. Hickmann, Jussandra. IV. Santos, Reginaldo Angelo dos.
V. Fundação Getulio Vargas.

CDU 34:336.2

Ficha catalográfica elaborada por: Cristiane de Oliveira CRB SP-008061/O
Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

AUTORES

Aline Müller

Amanda Leite

Ana Cláudia Karg

Andréa Mascitto

Ingryd L. Rodrigues

Isabela Almeida

Jussandra Hickmann

Maciel Braz

Maitê Stelluti

Marcus Rafael

Mariana rodrigues

Paloma Bandeira

Paulo César de Lima Júnior

Regina Célia M. Ferreira

Reginaldo Angelo dos Santos

Tathiane Piscitelli

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	
3	
SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1. INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO NORMATIVA E METODOLOGIA EMPREGADA	8
1.1. A Transação como Método Adequado de Resolução de Conflitos	8
1.2 A Transação no Direito Civil e no Código Tributário Nacional	8
1.3 Aspectos gerais da Transação tributária federal: lei nº 13.988/2020	12
1.4 Coleta das legislações estaduais sobre Transação: metodologia empregada	16
2. PANORAMA DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA EM ÂMBITO ESTADUAL	18
2.1. Distribuição Geográfica das Transações Estaduais	18
2.2 Análise das Transações estaduais por região do Brasil	20
2.2.1. Região Sul	20
2.2.2. Região Sudeste	24
2.2.3. Região Centro-Oeste	28
2.2.4. Região Nordeste	30
2.2.5. Região Norte	35
3. A Transação tributária federal como modelo de aplicação aos entes subnacionais	39
4. O futuro da Transação tributária à luz da reforma tributária: ensaio	43
8. REFERÊNCIAS	47

APRESENTAÇÃO

O Núcleo de Direito Tributário do Mestrado Profissional da FGV Direito SP, no contexto da linha de pesquisa "Métodos Adequados de Resolução de Controvérsias no Direito Tributário", tem o propósito de fomentar, por meio de pesquisas, textos, eventos e propostas de iniciativas legislativas, a criação de um sistema multiportas de solução de controvérsias tributárias no Brasil. Isso tudo, ao lado do monitoramento, debate e divulgação da legislação relativa aos métodos autocompositivos e heterocompositivos de resolução de conflitos em matéria tributária.

Esta linha de pesquisa foi inaugurada em 2017, sob a coordenação acadêmica de Tathiane Piscitelli e coordenação executiva de Andréa Mascitto, para avaliar a compatibilidade entre os métodos adequados de resolução de controvérsias e o direito tributário. Tratava-se, à época, de matéria em relação à qual a academia e os profissionais do direito davam pouca atenção, com discussões ainda incipientes. O tema ganhou força desde então, podendo-se dizer que o Brasil tem dado passos importantes na construção de um sistema multiportas de solução de disputas tributárias. Tal sistema começa a ser estruturado a partir do uso do negócio jurídico processual em matéria tributária, sobretudo no âmbito da União, à luz da Portaria PGFN nº 742/2018.

Ato contínuo, em 2019, foi disciplinada a transação tributária federal, com a publicação da MP 899 e posterior conversão na Lei nº 13.988/2020. Ainda merecem destaque o regime de soluções de disputas da cidade de Blumenau, SC, que foi vencedor do Prêmio Innovare em 2020, bem como a mediação tributária existente na cidade de Porto Alegre, instituída pela Lei nº 13.028/2022. Tal serviu de base ao Projeto de Lei nº 2.485/2022, que visa instituir a mediação tributária federal, justamente com o objetivo de fomentar a cultura do diálogo entre fisco e contribuinte.

Acrescente-se a isto a arbitragem com a administração pública, consolidada normativamente a partir da publicação Lei nº 13.129/2015; o estímulo do Conselho Nacional de Justiça para a solução consensual de disputas

(Recomendação nº 120/2021 e Resolução nº 471/2022); o Enunciado nº 3 do Conselho da Justiça Federal¹ e os anteprojetos oriundos dos trabalhos da Comissão do Processo Administrativo e Tributário do Senado Federal, todos visando à mudança de paradigma na relação fisco-contribuinte, com ampliação das formas de resolução de litígios.

Diante do sucesso do instituto da transação tributária no âmbito federal, cujo modelo tem servido de inspiração para outros entes federados, mais recentemente um grupo de pesquisadores e pesquisadoras integrantes da presente linha de pesquisa propôs-se a investigar a existência ou não deste método resolutivo de conflito em cada estado da federação e no Distrito Federal, coletando os principais elementos contidos nas legislações instituidoras de cada ente federado.

Nesse contexto, lançamos, então, o presente relatório, cujo objetivo é identificar a natureza jurídica das dívidas transacionáveis, as modalidades disponíveis de transação, as condições ofertadas, e se relacionadas ou não ao grau de recuperabilidade do crédito tributário, entre outros aspectos relevantes do instituto na esfera estadual. A análise será realizada à luz da transação tributária federal, para responder se tal instituto está refletido nas legislações subnacionais. Diante das diversas possibilidades de transação hoje existentes, a comparação será limitada àquela que trata dos créditos tributários inscritos em dívida ativa.

Com isso, esperamos seguir contribuindo com o debate público sobre as diversas formas de resolução de disputas em matéria tributária, bem como auxiliando a forjar melhorias nos institutos respectivos.

¹ I Jornada Direito Tributário: enunciados aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2022, p. 15. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornada-de-direito-tributario/direito-tributario/@@download/arquivo#page15>>. Acesso em: 06/01/2025.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A transação tributária federal tem se consolidado como um dos mais eficientes métodos autocompositivos de resolução de conflitos em matéria tributária. Diante do seu sucesso no âmbito federal, que tem servido de inspiração para outros entes federados, o presente relatório apresenta pesquisa cujo objetivo é identificar a adoção do instituto pelos estados da federação, destacando as principais características das respectivas normas instituidoras. A investigação baseou-se no repositório legal de cada ente federativo, com o objetivo de identificar: *(i)* a natureza jurídica das dívidas transacionáveis; *(ii)* quais são as modalidades disponíveis para transação; *(iii)* as condições ofertadas e; *(iv)* se relacionadas ou não ao grau de recuperabilidade do crédito tributário, entre outros aspectos relevantes do instituto.

Das 27 unidades federativas, apenas **12 delas possuem legislações específicas que disciplinam de maneira pormenorizada o instituto da transação tributária estadual**, a saber: Paraná, São Paulo, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Goiás, Amazonas, Pará, Sergipe, Ceará, Pernambuco, Bahia e Piauí. Outros seis estados, Acre, Amapá, Paraíba, Santa Catarina, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, possuem previsão legislativa com autorização genérica para celebração de transação tributária, sem qualquer tipo de regulamentação ou previsão de quais descontos poderão ser concedidos. Esse cenário tem como marco temporal o dia 30/09/2024.

O modelo federal influenciou decisivamente as legislações subnacionais, em especial porque todas elas adotaram as mesmas modalidades de transação quanto ao grau de generalidade da proposta, as quais podem ser por adesão ou por proposta individual. Outra semelhança está no fato de que os descontos sobre juros e multas estão atrelados à classificação do crédito como irrecuperável ou de difícil recuperação; exceção feita às legislações de transação tributária dos estados do Mato Grosso do Sul, Ceará e Bahia, que concedem desconto para créditos classificados como recuperáveis.

Além disso, **os prazos e descontos máximos para equalização do passivo tributário, em sua grande maioria, são os mesmos adotados para**

as transações com a União que autorizam, para pessoa natural, microempresas e empresas de pequeno porte, parcelamento em até 145 meses e desconto de até 70% do total dos créditos a serem transacionados, para redução de juros e multa. Para os demais contribuintes, o prazo de parcelamento é de até 120 meses e desconto de até 65% sobre o passivo tributário a transacionar. Destoam desta uniformidade o estado de Sergipe, que permite que a redução chegue a até 90% do total do crédito devido; e o estado do Amazonas que limita o prazo para pagamento a 60 meses.

Diferentemente da transação federal, que prevê transação no âmbito do contencioso administrativo, os modelos de transações estaduais se restringem apenas a créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa. As exceções a esse padrão estão nos estados do Paraná e do Piauí, que também autorizam a transação para créditos que ainda não foram inscritos, desde que sejam objeto de ações judiciais pendentes de julgamento definitivo.

No que se refere à permissão de **utilização de créditos de precatórios nas transações**, sete estados a autorizam: Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Goiás, Pernambuco, Bahia e Piauí, sendo que o estado de Sergipe a proíbe expressamente. As legislações de transação dos demais entes federativos são omissas a respeito da matéria. Também foi analisada a forma de aferição da capacidade de pagamento do contribuinte, e o único estado que adota critério legal idêntico ao da União é o estado do Pará.

Ao lado desses, outros pontos do instituto foram objeto de investigação, tais como: exigência ou não de garantias e de reconhecimento de grupo econômico; previsão de revisão de capacidade de pagamento; de utilização ou não de depósito judicial após a concessão de descontos; tratamento dado aos honorários sucumbenciais; adoção de práticas ESG; vedações à transação; e a observância do princípio da transparência, por meio da divulgação dos acordos de transação.

As tabelas constantes do relatório sumarizam todos esses pontos e permitem ao leitor e à leitora uma visão organizada do instituto, com as indicações legislativas respectivas. Por fim, foram abordados aspectos relativos aos desafios da implementação da transação tributária para negociação imposto

sobre bens e serviços, IBS, no contexto do novo modelo da tributação do consumo, instituído pela EC 132/2023.

1. INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO NORMATIVA E METODOLOGIA EMPREGADA

1.1. A Transação como Método Adequado de Resolução de Conflitos

O Código de Processo Civil (CPC) de 2015 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro uma nova cultura de resolução de conflitos: trata-se da ideia de que o Poder Judiciário não é a única opção para encerrar disputas jurídicas. Mecanismos autocompositivos, como a conciliação e a mediação, passam a ser estimulados, em busca da consensualidade em detrimento da litigiosidade.

Nesse contexto, inserem-se a Lei nº 13.988/2020, a Portaria RFB nº 247/2022 e a Portaria PGFN nº 6757/2022, as quais, respectivamente, instituem e regulamentam a transação tributária no âmbito federal, permitindo, dessa forma, a resolução consensual de conflitos entre fisco e contribuinte.

O instituto da transação, contudo, não é novo no ordenamento jurídico brasileiro; suas origens remontam ao direito privado. Os próximos itens se ocuparão de apresentar a transação da perspectiva do direito civil para, ato contínuo, realizar as conexões com o direito tributário.

1.2. A transação no Direito Civil e no Código Tributário Nacional

A transação pode ser definida como sendo um método de resolução amigável de conflito por meio do qual busca-se evitar o ajuizamento de demandas judiciais, ou, ainda, a demora na resolução de eventual lide (OLIVEIRA, 2015, p. 114). Nas palavras de Silvio Rodrigues (2004, p. 368), as partes envolvidas na transação “decidem abrir mão, reciprocamente, de algumas vantagens potenciais, em troca da tranquilidade que não têm”. Percebe-se, portanto, que a transação nada mais é do que uma “combinação, acordo, ajuste de posições divergentes, encontro de interesses”² que tem como objetivo extinguir uma obrigação e evitar a instauração de um litígio.

² RIZZARDO, 2005, p. 1011.

Trata-se de instituto que, no Brasil, inicialmente, estava previsto somente no âmbito do direito privado, especialmente no Código Civil de 1916, o qual previa a transação como uma das modalidades de extinção da obrigação civil. Naquele momento, a doutrina majoritariamente sustentava que a natureza jurídica da transação era contratual, visto que buscava a prevenção ou a extinção de conflitos. Em outras palavras, compreendia-se que a transação extinguiu, alterava e criava obrigações, de modo que poderia ser considerada um contrato (CÂMARA, 2022, p. 29).

O Código Civil de 2002 corroborou essa postura ao incluir a transação no capítulo relativo aos “contratos”. Nesse sentido, estabelece o art. 840 que “é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas”. Dessa forma, na prática, a transação pode ser definida como um negócio jurídico bilateral através do qual as partes estabelecem concessões recíprocas com o objetivo de extinguir ou evitar um litígio (OLIVEIRA, 2015, p. 115). Ademais, seu objeto não é ilimitado, pois o Código determina que as partes só poderão transacionar “quanto a direitos patrimoniais de caráter privado”³.

Em uma primeira análise, portanto, verifica-se que o Código Civil optou por excluir os créditos tributários do escopo da transação, tendo em vista que restringe o seu objeto aos direitos patrimoniais com caráter privado (CÔELHO, 2022, p. 562). Inclusive, nesse contexto, a legislação brasileira, como regra, também não permite que as partes celebrem transações sobre direitos indisponíveis – dentre os quais, em princípio, estariam inseridos os créditos tributários, tendo em vista que pertencem à coletividade.

Contudo, conforme ensina Ada Pellegrini Grinover (2013, pp. 71-92), há margem de disponibilidade nos direitos indisponíveis, de modo que seria possível transacionar a parte disponível dos respectivos direitos. Desse modo, haveria “transacionabilidade”⁴, mediante disciplina em lei especial, de direitos

³ BRASIL. [Código Civil (2002)]. Código Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 2002.

⁴ Nas palavras de Pontes de Miranda em: MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado: parte especial. Direito das obrigações. Extinção das dívidas e obrigações. Dação em soluto. Confusão. Remissão de dívidas. Novação. Transação. Outros modos de extinção*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984. v. 25, pp. 152-153.

indisponíveis, tais como o direito público e os direitos não patrimoniais. A respeito disso, Venosa ressalta que:

Assim, nos termos do art. 841, não podem ser objeto de transação os direitos não patrimoniais e os de natureza pública. O poder público só pode transigir quando expressamente autorizado por lei ou regulamento. Os direitos indisponíveis, direta ou indiretamente, afetam a ordem pública (VENOSA, 2015, p. 311).

No que se refere ao direito tributário em específico, a transação está contida nos arts. 156, inciso III e 171 do Código Tributário Nacional (CTN) como uma das modalidades possíveis de extinção da relação jurídica tributária. Relativamente ao art. 171, cumpre destacar que ele prevê que a legislação tributária irá possibilitar, dentro de condições específicas, que os sujeitos ativos e passivos da obrigação tributária celebrem a transação. Além disso, estabelece que a transação ocorrerá por meio de “concessões mútuas” que irão resultar “determinação do litígio e na conseqüente extinção de crédito tributário”⁵.

Neste sentido, SANTIAGO e BREYNER (2009, pp. 85/88) salientam que o artigo supracitado prevê que a transação tributária deverá ter quatro características básicas, sendo elas: **(i)** lei autorizativa; **(ii)** existência de concessões mútuas entre a Administração Pública e o contribuinte; **(iii)** terminação de um litígio; e, por fim, **(iv)** extinção do crédito tributário.

Especificamente acerca da característica **(ii)**, cumpre destacar que a lei tributária é clara ao prever que a transação só poderá ser celebrada se existirem concessões mútuas entre as partes. Na prática, portanto, fisco e contribuinte poderão decidir, de forma recíproca, que renunciarão a vantagens potenciais e direitos, com o objetivo de restabelecer a tranquilidade da relação entre ambos, visto que o litígio será extinto. Como exemplo dessa possibilidade, a Lei nº 13.988/20 estabelece que as partes poderão firmar, dentre outras, as seguintes concessões mútuas: **(i)** prazo diferenciado para pagamento; **(ii)** redução das

⁵ Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário. Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso. BRASIL. Código Tributário Nacional (1966). **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF: Senado Federal, 1966.

multas e dos juros; **(iii)** penhora de imóveis com o objetivo de garantir a dívida; **(iv)** oferecimento de precatório para adimplemento da dívida etc. Cumpre destacar também, ainda que brevemente, visto que tal questão será melhor detalhada no capítulo seguinte, que a lei supracitada prevê duas modalidades de transação, sendo elas: por proposta individual e por adesão.

No primeiro caso, a transação é mais personalizada, tendo em vista que o fisco e o contribuinte podem, dentro dos limites legais, estabelecer as cláusulas do acordo de transação. A título ilustrativo, salienta-se que na transação por proposta individual o contribuinte poderá apresentar, perante a PGFN, um plano de pagamento personalizado, além de oferecer bens imóveis ou móveis especificados para garantir o acordo. Além disso, neste caso há muito mais diálogo entre o contribuinte e o fisco.

Já na transação por adesão, não há personalização e nem diálogo, pois se trata de modalidade em que o contribuinte simplesmente ingressa no sistema da PGFN e adere à modalidade de transação disponível no referido portal, em que pese seja necessário cumprir os requisitos estabelecidos em edital específico. A ausência de concessões mútuas resulta em críticas ao modelo, quando comparado com a essência do instituto. Como destaca Tathiane Piscitelli⁶, a transação é uma forma de solução de disputas fundamentada na negociação entre as partes. Ausente a possibilidade de negociação, o instituto se aproxima muito mais de um parcelamento, com a concessão de descontos vinculados à recuperabilidade da dívida, e com a imposição de requisitos para os que desejam aderir ao programa.

A questão que se coloca é que, quem adere, não negocia coisa alguma. No entanto, é esse modelo de transação que tem sido largamente utilizado pela União, transformando-se em ferramenta efetiva de arrecadação.

Apresentado o panorama geral do instituto da transação no âmbito do direito tributário, passa-se a abordar aspectos relativos à Lei nº 13.988/2020, que regulamenta a transação tributária em âmbito federal.

⁶ PISCITELLI, Tathiane. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 492-493.

1.3. Aspectos gerais da transação tributária federal: Lei nº 13.988/2020

A despeito de prevista no CTN desde a sua edição, a transação tributária apenas foi disciplinada recentemente, com a publicação da Medida Provisória nº 899/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.988/2020. Em linhas gerais, o objetivo foi o de aumentar a efetividade da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União, reduzir a litigiosidade das controvérsias tributárias e permitir a resolução consensual de conflitos entre fisco e contribuinte.

Nos termos da lei supracitada, a União, suas autarquias e fundações podem transacionar com devedores ou partes adversas visando à resolução de litígio relacionado com a cobrança de créditos tributários federais. Dentre aqueles passíveis de transação, a norma é clara ao autorizar a transação dos seguintes créditos tributários: **(i)** os sob a administração da Receita Federal do Brasil, ou seja, os créditos tributários que ainda não foram judicializados; **(ii)** os inscritos em dívida ativa da União “cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional”⁷.

Além disso, também poderão ser transacionadas: **(i)** as dívidas das autarquias e das fundações públicas federais que sejam de responsabilidade - inclui-se aqui a inscrição, a cobrança e a representação - da PGFN ou da Procuradoria-Geral do Banco Central; e **(ii)** “os créditos cuja cobrança seja de competência da Procuradoria-Geral da União, nos termos de ato do Advogado-Geral da União”⁸.

⁷ I - aos créditos tributários sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia. BRASIL. **Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022**. Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 1.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação **in loco** na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/lei/L14375.htm. Acesso em: 25/11/2024.

⁸ BRASIL. **Lei nº 13.988/2020**, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses em que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm. Acesso em: 14 de mar. 2024.

A regulamentação da Lei nº 13.988/2020 se deu de forma mais detalhada por ocasião da publicação da Portaria PGFN nº 6.757/2022, que disciplinou a transação da cobrança da dívida da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) cuja inscrição e a administração incumbam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e da Portaria RFB nº 247/2022, cujo objeto se restringiu à transação de créditos tributários em contencioso administrativo sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Em linhas gerais, ambas as portarias têm o mesmo objetivo da Lei nº 13.988/2020: viabilizar a resolução consensual de conflitos existentes entre contribuintes e fisco federal, além de permitir a negociação de créditos tributários. Contudo, tendo em vista que o escopo do presente trabalho está limitado à transação tributária federal dos créditos inscritos em dívida ativa, tais atos administrativos, a despeito de relevantes para a análise mais geral do instituto, não serão aqui analisados.

Cumprido, então, realizar o aprofundamento nas modalidades de transação permitidas na Lei nº 13.988/2020. Conforme mencionado brevemente no item acima, é possível firmar com a administração tributária federal transações por adesão ou por proposta individual, “de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, na cobrança de créditos que seja da competência da Procuradoria-Geral da União, ou em contencioso administrativo fiscal”⁹.

A principal distinção entre as duas reside no fato de que a transação por proposta individual é customizável. Ou seja, na respectiva modalidade de transação, “o próprio contribuinte pode apresentar a proposta de acordo, com os termos que reputa razoável, desde que observados os limites legais” (SILVA, 2022, p. 33)¹⁰. Na mesma direção, ao tratar sobre a temática Fábio Pallaretti Calcini destaca:

⁹ Art. 2º, inciso II, Lei nº 13.988/2020. BRASIL. **Lei nº 13.988/2020**, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses em que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm >. Acesso em: 14 de mar. 2024.

¹⁰ SILVA, Eduardo Sousa Pacheco Cruz. Transação tributária federal: análise de impacto legislativo da Lei n. 13.988/2020. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

A individual, em verdade, não obstante as diretrizes e todos os detalhamentos previstos em lei e atos infralegais, tem por característica principal a voluntariedade de uma das partes (contribuinte ou União), tendo por objetivo estruturar, de forma customizada em termos, as concessões que serão ajustadas entre as partes para a extinção ou prevenção entre elas (CALCINI. *In* SEEFELDER, CALCINI, NETO e CAMPOS, 2021, p. 171)¹¹.

Percebe-se, portanto, que caso o contribuinte se enquadre nos requisitos legais e opte por apresentar uma proposta individual de transação, será necessário apresentar as informações pertinentes à empresa e estruturar um plano de recuperação fiscal de todos os tributos que se busca transacionar (CALCINI. *In* SEEFELDER, CALCINI, NETO e CAMPOS, 2021, p. 179).

Na transação por adesão, por outro lado, os limites para negociação são menores, tendo em vista que o contribuinte tão somente adere aos termos previamente explicitados pela Procuradoria da Fazenda Nacional: “todas as condições e concessões são postas de forma antecipada pela União, reduzindo-se sobremaneira a margem de negociação das concessões” (CALCINI. *In* SEEFELDER, CALCINI, NETO e CAMPOS, 2021, p. 171). Por fim, diferentemente da transação por proposta individual, a transação por adesão também poderá ser celebrada **(i)** nos demais casos do contencioso judicial ou administrativo tributário; e **(ii)** no contencioso tributário de pequeno valor.

Em relação aos dois modelos de transação, há a necessidade de observância de princípios inerentes à Administração Pública, mais notadamente a publicidade e a transparência. Em linhas gerais, tais princípios demandam que todos os atos administrativos que envolvam os acordos de transação sejam publicizados, assegurando, dessa forma, igualdade entre os interessados. Trata-se, claramente, de se evitar a celebração de transações que beneficiem alguns e prejudiquem outros. Destaca-se, por fim, que somente não serão divulgadas as informações protegidas por sigilo.

Outro aspecto relevante da transação tributária federal é que a Portaria PGFN nº 1.241/2023, de forma inovadora, introduziu na Portaria PGFN nº

¹¹ SEEFELDER, Claudio; CALCINI, Fábio Pallaretti; NETO, Halley Henares; CAMPOS, Rogério. (coord). Comentários sobre a transação tributária: à luz da Lei nº 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

6757/2022, a necessidade de que sejam observados, sempre que possível, aspectos ambientais, sociais e de governança corporativa. Assim, na prática, as empresas que adotarem práticas ESG poderão ser contempladas com alguns benefícios que poderão estar relacionados com prazos e garantias.

Trata-se de inovação vantajosa para o contribuinte, para o Fisco e para a sociedade em geral. No entanto, até a finalização do presente relatório, só foram divulgadas duas transações tributárias federais que preveem cláusulas ESG, de modo que é possível concluir que o benefício ainda está sendo pouco utilizado nos respectivos acordos.

Atualmente, é fato que a transação federal, seja por proposta individual ou por adesão, é um sucesso de arrecadação. Conforme dados divulgados pelo governo federal desde a criação da transação, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional recuperou, aproximadamente, R\$ 117,2 bilhões, sendo R\$ 32,3 bilhões decorrentes de acordos de transação tributária¹². Apenas no ano de 2023, foram R\$ 20,7 bilhões arrecadados¹³.

Percebe-se, portanto, que a transação tributária federal é um jogo de “ganha-ganha”, pois possibilita que o contribuinte negocie os seus débitos com descontos e com pagamento prolongado e, além disso, permite ao Fisco Federal arrecadar aos cofres públicos valores que já eram considerados de difícil recuperação ou até mesmo irrecuperáveis. Além disso, o instituto também tem se consolidado como um método extremamente eficiente para a resolução de disputas tributárias sem que seja necessário recorrer a um processo judicial prolongado.

O cenário, contudo, não é o mesmo em âmbito estadual, em que a transação tributária caminha a passos lentos. Muitos estados sequer possuem

¹² PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. PGFN alcança R\$ 21,9 bilhões em valor recuperado no primeiro semestre. **Gov.br**, Brasília, 21 de julho de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-alcanca-r-21-9-bilhoes-em-valor-recuperado-no-primeiro-semester>>. Acesso em 18/11/2024.

¹³ OLIVON, Beatriz e PIMENTA, Guilherme. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional recuperou R\$ 48 bilhões em 2023. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 de abril de 2024. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/04/16/procuradoria-geral-da-fazenda-nacional-recuperou-r-48-bilhoes-em-2023.ghtml>>. Acesso em 10/10/2024.

legislação prevendo a transação tributária e, alguns deles, ainda que tenham instituído a transação, possuem legislações extremamente genéricas.

É justamente nesse contexto que se insere a pesquisa realizada no Núcleo de Direito Tributário da FGV Direito SP, aqui relatada. Pretende-se, nas próximas páginas, apresentar os estados que possuem legislação prevendo a transação tributária, bem como aqueles que ainda não implementaram o respectivo método alternativo de resolução de conflito. **O objetivo é construir uma percepção crítica sobre as formas em que o instituto tem evoluído em nível estadual e avaliar em que medida o modelo federal influenciou as legislações subnacionais.**

Antes da apresentação da pesquisa, porém, algumas breves notas sobre a metodologia empregada.

1.4. Coleta das legislações estaduais sobre transação: metodologia empregada

Visando compreender o panorama pátrio atual das transações tributárias estaduais, este Grupo de Pesquisa realizou buscas no repositório legal de cada ente federativo, com o objetivo de identificar quais estados brasileiros já possuem legislação de transação tributária. Uma vez identificados os entes federativos que regulamentam a transação tributária, adentrou-se nas legislações respectivas, visando estabelecer comparações com os principais critérios adotados pela transação federal para a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa.

Para tanto, estabeleceu-se os seguintes dados para observação: (1) a existência ou não de transação tributária; (2) modalidades de transação existentes; (3) tipos de créditos passíveis de negociação; (4) concessões/benefícios previstos (tais como percentual de desconto e prazo de pagamento); (5) garantias exigíveis e se relacionadas ao desconto concedido; (6) aferição de capacidade de pagamento e seus critérios; (7) previsão de revisão da capacidade de pagamento; (8) existência de benefícios ao contribuinte que adote práticas de ESG (Environmental, Social and Governance); (9) exigência de reconhecimento de grupos econômicos; (10) permissão de utilização de

créditos líquidos e certos e/ou precatório e em que condições; (11) utilização de depósitos judiciais na negociação; (12) tratamento dado aos honorários sucumbenciais; (13) hipóteses de vedação à transação; e (14) observância do princípio da transparência, por meio da divulgação, em meio meios eletrônicos, dos acordos de transação.

Os dados supracitados foram compilados em tabelas, as quais estão divididas pelas cinco regiões brasileiras e serão apresentadas no decorrer do presente trabalho. Além disso, visando facilitar a compreensão dos dados coletados, serão apresentadas breves explicações acerca da forma como cada um dos estados trata a transação tributária estadual.

Por fim, é imprescindível destacar que a presente pesquisa não tem como objetivo esgotar o tema da transação tributária estadual, tendo em vista que se compreende que o referido instituto está em constante aprimoramento e atualização. Os dados a seguir expostos levam em consideração as legislações publicadas até o dia 30 de setembro de 2024.

2. PANORAMA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA EM ÂMBITO ESTADUAL

A transação tributária federal, em suas mais variadas modalidades, tem sido um importante instrumento de autocomposição, redução da litigiosidade, arrecadação eficiente e que atende tanto aos objetivos de cobrança da dívida ativa. Trata-se de política pública em constante aprimoramento, que vem se consolidando como o principal instrumento para a solução de conflitos em matéria tributária.

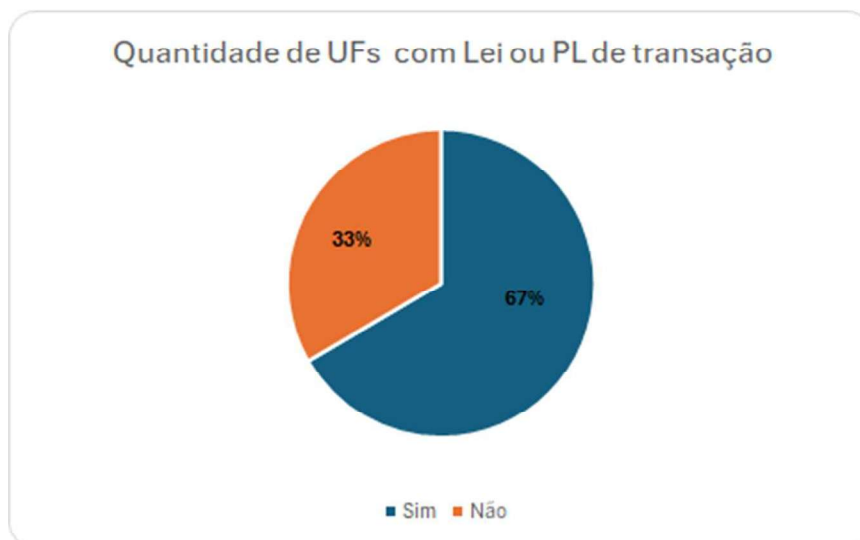
Reitere-se que o sucesso do instituto, ao menos no âmbito federal, reflete-se nos números de arrecadação: desde sua criação em 2020 até setembro de 2024, foram cerca de R\$ 24,6 bilhões adicionais de receita. Por conta disso, a transação tributária federal passou a servir de inspiração para os demais entes federativos. Não obstante alguns estados brasileiros já estipulassem a possibilidade de transação tributária em suas respectivas leis antes mesmo de o instituto ganhar força a nível federal, ainda que de forma genérica, como é o caso os estados da Paraíba e do Acre, foi apenas após a resposta positiva à transação instituída pela União que o tema voltou a ganhar tração. Estados como São Paulo (Lei nº 17.483/2023) e Ceará (Lei nº 18.706/2024) se destacam ao possibilitar ao contribuinte a regularização do seu passivo tributário estadual sem entraves e estimulam a redução da litigiosidade. Na mesma direção seguem os estados de Goiás (LC nº 197/2024) e Pernambuco (LC nº 546/2024), com normas bastante recentes. Os achados da pesquisa serão detalhados a seguir.

2.1. Distribuição geográfica das transações estaduais

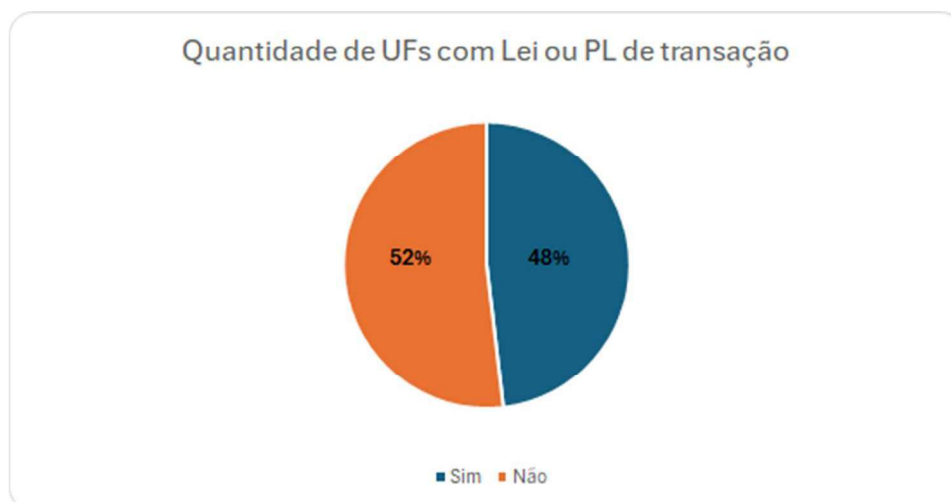
Em âmbito estadual, até 30/09/2024, somente 18 estados publicaram leis, genéricas ou específicas, relativas à regulamentação da transação tributária. Dentro desse conjunto, apenas 13 legislações são específicas¹⁴, quais sejam:

¹⁴ Consideram-se específicas as legislações que descrevem pormenorizadamente todos os aspectos atrelados a transação tributária estadual, tais como: créditos a serem transacionados, descontos a serem concedidos, princípios a serem observados, hipóteses de rescisão, dentre outras coisas. Por outro lado, consideram-se genéricas as legislações que se limitam a permitir que o Ente Público possa firmar acordos de transação.

Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Amazonas, Pará, Paraná, Sergipe, Ceará, Pernambuco, Bahia, Piauí, Mato Grosso do Sul, e Goiás:



Por outro lado, cinco estados – Acre, Amapá, Paraíba, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – possuem apenas previsão legislativa genérica; ou seja, possuem norma que prevê a transação tributária, mas sem qualquer tipo de regulamentação ou previsão de quais benefícios poderão ser concedidos. Neste cenário, portanto, reduz-se para 48% o número de estados com previsão de transação tributária, nos mesmos moldes do que se tem no âmbito federal.



No que tange aos estados do Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Maranhão, Alagoas, Mato Grosso e Distrito Federal, identificou-se que eles não dispõem de nenhuma normatização específica acerca da transação tributária.

Nota-se, portanto, que a utilização da transação como instrumento para a equalização do passivo tributário ainda não é unanimidade no território nacional. Ainda que alguns estados não tenham publicado legislações específicas que prevejam o respectivo instituto, torna-se essencial analisar, de forma detalhada, a legislação daqueles que já o fizeram, especialmente para identificar quais estão em consonância com a legislação federal e quais inovaram.

2.2. Análise das transações estaduais por região do Brasil

2.2.1. Região Sul

Na região Sul do Brasil, verificou-se que apenas o estado do Paraná possui legislação específica que regulamenta a transação tributária. O estado do Rio Grande do Sul, assim como Santa Catarina, autoriza, apenas genericamente, que “os créditos tributários em litígio judicial poderão ser extintos, total ou parcialmente, mediante transação com o Estado”¹⁵.

A transação paranaense está prevista na Lei Estadual nº 21.860/2023, a qual adota modelo semelhante ao federal e estabelece modalidades por adesão e proposta individual. Relativamente aos créditos passíveis de transação, prevê que poderão ser negociados **(i)** créditos tributários inscritos em dívida ativa, ou não inscritos, mas que sejam objeto de ação judicial pendente de julgamento definitivo; e **(ii)** créditos não tributários inscritos em dívida ativa. Referida lei ainda estabelece que alguns créditos não poderão ser transacionados, tais como: **(i)** ICMS abrangido pelo Simples Nacional; **(ii)** adicional do ICMS destinado ao FECOP; e **(iii)** crédito abrangido em transação rescindida há menos de três anos.

¹⁵ Art. 130. Os créditos tributários em litígio judicial poderão ser extintos, total ou parcialmente, mediante transação com o estado, sendo competente para transigir o Procurador Geral do Estado. RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973. Dispõe sobre o procedimento tributário administrativo e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1973. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2006.537.pdf>. Acesso em: 25/11/2024.

Além disso, prevê **(i)** descontos para créditos de baixa ou improvável recuperação, os quais podem chegar até 70%; e **(ii)** prazo de pagamento de até 145 meses e também permite, para a equalização do passivo fiscal estadual, a utilização tanto de créditos acumulados de ressarcimento de ICMS, inclusive de ICMS-ST quanto de precatórios, limitados a 75% do valor do saldo remanescente.

Por fim, em consonância com a Lei nº 13.988/2020, prevê que os acordos de transação deverão ser divulgados em meio eletrônico, com o objetivo de publicizar o respectivo acordo e, conseqüentemente, manter a isonomia entre os contribuintes.

Diversos pontos, contudo, ainda pendem de regulamentação da Procuradoria-Geral do Estado, dentre eles a forma de classificação do grau de recuperabilidade dos créditos e a exigência de garantias. Aguarda-se, portanto, a publicação do regulamento e dos editais para que seja possível se fazer uso da transação tributária de modo efetivo.

Já o estado do Rio Grande do Sul, até a finalização da presente pesquisa, não havia publicado legislação específica disciplinando a transação tributária. Frise-se, nesse sentido, que a Lei Estadual nº 6.537/1973, que dispõe sobre o procedimento tributário administrativo, limita-se a permitir que os créditos em litígio judicial possam ser extintos, total ou parcialmente, mediante transação a ser firmada perante o Procurador-Geral do Estado. Trata-se de autorização genérica que permite a negociação dos créditos tributários em litígio judicial. No entanto, em decorrência de a previsão ser genérica, ainda pairam muitas dúvidas sobre a transação tributária gaúcha.

Até a publicação do presente relatório, portanto, não há previsão, no estado do Rio Grande do Sul, de quais modalidades de transação são autorizadas; quais tipos de créditos podem ser transacionados; quais descontos e prazos de pagamento; e outros elementos essenciais. Apesar disso, porém, na prática, o estado vem utilizando o acordo de penhora de faturamento, previsto na Portaria PGE-RS nº 434/2019, como forma de permitir a negociação dos créditos tributários em aberto.

Ademais, desde novembro de 2023, tramita, perante a Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, o Projeto de Lei nº 547 que trata sobre a transação tributária da cobrança da dívida e institui o programa “acordo

gaúcho”. Em linhas gerais, referido PL define os requisitos e as condições para que o estado e “suas autarquias e outros entes estaduais, e os devedores ou as partes adversas realizem, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos vencidos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, instituindo, então, o Programa “Acordo Gaúcho”¹⁶.

Assim como ocorre no Rio Grande do Sul, atualmente, o estado de Santa Catarina não possui legislação específica que trate unicamente acerca da transação. No entanto, é necessário destacar que o Código Tributário catarinense¹⁷ estabelece que a “lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em terminação de litígio e consequente extinção de crédito tributário”.

Além disso, o Regulamento das Normas Gerais de Santa Catarina, com fundamento no Código supracitado, prevê que a transação “poderá ser celebrada mediante requerimento do interessado, nos autos, ouvida a representação judicial da Fazenda”. Na sequência, referido regulamento estabelece algumas condições que deverão ser obedecidas, tais como:

- I - com redução do montante do crédito tributário:
 - a) quando o contribuinte não possuir bens suficientes para garantir a liquidação judicial do crédito tributário, desde que seja paga importância igual ou superior à da avaliação judicial ou extrajudicial dos bens existentes;
 - b) quando o contribuinte for devedor a outras entidades de direito público interno, por créditos privilegiados, nos casos em que o prosseguimento da execução implique em perda total ou parcial do crédito do Estado, até o montante dessas perdas;
- II - mediante assunção do débito por terceiros, que se responsabilizem, judicialmente, pelo seu pagamento integral ou com as reduções previstas no item anterior, quando verificadas as condições nele estabelecidas;
- III - mediante compensação com saldos credores do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, legitimamente acumulados;

¹⁶ Cumpre destacar que no dia 17/12/2024 o PL nº 547 foi aprovado na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, estando pendente somente a sanção do Governador do Estado. Disponível em: <<https://ww4.al.rs.gov.br/proposicao/PL/547/2023/ac0b2b0f-8df9-11ee-92b3-0242c0a8a007>>. Acesso em: 20/12/2024.

¹⁷ SANTA CATARINA. Lei nº 1.938, de 26 de dezembro de 1966. **Código Tributário do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1966. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/Consulta/Views/Publico/Frame.aspx?x=/Cabecalhos/frame_l_ei_3938.htm. Acesso em: 08/10/2024.

IV - mediante a entrega, aos órgãos competentes, de mercadorias inerentes à atividade econômica do contribuinte, que se ajustem aos programas oficiais de abastecimento comunitário, construção e recuperação de prédios públicos, de equipamentos nas áreas de saúde, educação e segurança e de bens de consumo popular destinados a segmentos sociais carentes¹⁸.

Em que pese a transação esteja estipulada no Código Tributário e na Regulamentação das Normas Gerais do estado de Santa Catarina, percebe-se que se trata de previsão genérica que ainda pende de maiores regulamentações.

Verifica-se, portanto, que na região Sul do Brasil, a transação tributária ainda é um método pouco utilizado, tendo em vista que somente o estado do Paraná possui legislação específica que disciplina mais detalhadamente o instituto, permitindo a efetiva negociação entre fisco e contribuinte. Neste sentido, reitera-se que a legislação paranaense se assemelha, em diversos pontos, à legislação tributária federal que regulamenta a transação tributária dos débitos da União.

Por fim, visando auxiliar na compreensão das informações supracitadas, bem como para apresentar a íntegra da análise realizada acerca das transações dos estados que compõem a região Sul do país, colaciona-se abaixo uma tabela resumida das referidas informações:

REGIÃO SUL				
		RIO GRANDE DO SUL	SANTA CATARINA	PARANÁ
1	Há previsão de transação, genérica ou legislação específica?	Sim, autorização genérica no art. 130 da Lei 6.537/73	Sim, genérica, no Código Tributário e na Regulamentação das Normas Gerais do estado de Santa Catarina.	Sim, legislação específica. Lei Estadual nº 21.860/2023
2	Quais foram as modalidades de transação quanto ao grau de generabilidade da proposta?	-	-	Transação por adesão e por proposta individual.
3	Quais tipos de créditos podem ser transacionados?	-	-	Créditos tributários inscritos em dívida ativa, ou não inscritos, mas desde que sejam objeto de ação judicial pendente de julgamento definitivo; e créditos não tributários inscritos em dívida ativa.
4	Prevê descontos e prazo de pagamento?	-	-	Descontos para créditos de baixa ou improvável recuperação que podem chegar até 70% e prazo de pagamento de até 145 meses.
5	Há exigência de garantias? Se sim, estão relacionadas ao desconto concedido?	-	-	A legislação deixa a critério do Procurador-Geral do Estado.
6	Há aferição do grau de recuperabilidade do crédito? Quais os critérios?	-	-	Critérios serão regulamentados pela PGE.
7	É possível solicitar a revisão da classificação do crédito?	-	-	Não há menção.
8	Benefício para contribuinte que adote práticas de ESG?	-	-	Não há menção.
9	É exigida a transação de grupo econômico?	-	-	Não há menção.

¹⁸ SANTA CATARINA. [Regulamento das normas gerais (RNGDT)]. Regulamento das normas gerais de Santa Catarina. Disponível em: <Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/Consulta/Views/Publico/Frame.aspx?x=/Cabecalhos/frame_rngdt_84.htm. Acesso em: 08/10/2024.

10	Permite utilização de créditos líquidos e certos e/ou precatório, se sim, em que condições?	-	-	Sim, após a aplicação dos descontos é permitida a utilização de créditos acumulados e de ressarcimento de ICMS, inclusive ST, e de precatórios, limitados a 75% do valor do saldo remanescente.
11	Permite utilização de valores depositados judicialmente?	-	-	Não há menção.
12	Há previsão de desconto para honorários sucumbenciais?	-	-	Não há previsão de descontos, mas possibilita parcelamento no mesmo número de parcelas da transação.
13	Há hipóteses de vedação à transação?	-	-	Sim, ICMS abrangido pelo Simples Nacional, o adicional do ICMS destinado ao FECOP e crédito abrangido em transação rescindida há menos de três anos.
14	Há previsão de divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrado?	-	-	Sim.

2.2.2. Região Sudeste

Dos quatro estados que compõem a região Sudeste do Brasil, Espírito Santo e São Paulo possuem legislações específicas que regulamentam a transação tributária. Minas Gerais e Rio de Janeiro, por outro lado, ainda não regulamentaram de forma específica o instituto.

Relativamente ao Espírito Santo, identificou-se que a Lei Complementar Estadual nº 1.067/2023 e a Resolução PGE nº 342/2024 instituiu e regulamentou, respectivamente, a transação tributária estadual. Como se verá a seguir, tais normas têm pontos de convergência e de divergência com a Lei nº 13.988/2020.

Em primeiro lugar, a exemplo da legislação federal, estabelece-se que a transação poderá ser firmada nas modalidades de adesão ou por proposta individual. Outro ponto de convergência está na exigência de publicização dos termos de transação no site da Procuradoria-Geral do Estado. Trata-se, em linhas gerais, da consagração da ideia de que os acordos de transação, por versarem sobre direitos indisponíveis, deverão ser divulgados de modo a garantir a transparência da negociação firmada entre fisco e contribuinte.

Por outro lado, há diversos pontos em que a norma do Espírito Santo se afasta da Lei nº 13.988/2020. De início, destaque-se a limitação da transação apenas aos créditos tributários e não tributários que estejam inscritos em dívida ativa, sem qualquer possibilidade de negociação em outra hipótese. Além disso, não há previsão quanto à utilização de precatórios próprios ou de terceiros para equalização do passivo, mas tão somente o uso de créditos acumulados e de ressarcimento de ICMS, inclusive na hipótese de substituição tributária, sendo esses créditos próprios ou adquiridos de terceiros.

De outro lado, se a norma estadual é mais restritiva quanto ao crédito passível de ser transacionado e o uso de precatórios, ela é mais abrangente em relação à disciplina federal no que se refere à possibilidade de utilização de valores depositados judicialmente para pagamento do acordo, mas após aplicados os descontos.

Verificou-se, também, divergência com a lei federal quanto à existência de grupo econômico. Segundo determina a disciplina estadual, exige-se do contribuinte a apresentação de declaração reconhecendo a existência de grupo econômico de fato, nas hipóteses de procedência do pedido formulado pelo ente público em medidas judiciais por este ajuizadas. Nesses casos, inclusive, o crédito é classificado como recuperável.

Por fim, uma última consideração sobre os descontos: poderão chegar até 75% para créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação, sendo que o prazo para pagamento é de até 145 meses.

No que se refere ao estado de São Paulo, há legislação que versa sobre transação tributária desde 2020: trata-se da Lei Estadual nº 17.293/2020 que dispõe sobre “medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas”.

Mais recentemente, houve a aprovação da Lei Estadual nº 17.843/2023 e a Resolução PGE nº 6/2024 que dispuseram, de modo mais específico sobre transação e a cobrança da dívida ativa¹⁹. Essa nova legislação, se comparada à anterior, mostra-se bem mais atrativa aos contribuintes e, em partes, semelhante à legislação federal. Isso porque, atualmente, os descontos concedidos podem chegar a 70% de redução do passivo, ao passo que, anteriormente, eram limitados a 30% do valor dos créditos transacionáveis – inclusive para aqueles considerados irrecuperáveis.

Além disso, a disciplina anterior vedava expressamente a utilização de créditos líquidos e certos, ou mesmo precatórios para a liquidação ou parcelamento do débito. Atualmente, no entanto, permite-se a utilização de

¹⁹ SÃO PAULO. Lei nº 17.843, de 07 de novembro de 2023. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e sobre a cobrança da dívida ativa, altera a Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, e a Lei nº 17.784, de 2 de outubro de 2023, revoga os artigos 41 a 56 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, e a Lei nº 14.272, de 20 de outubro de 2010, e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.doe.sp.gov.br/executivo/procuradoria-geral-do-estado/disciplina-a-lei-n-17843-de-7-de-novembro-de-2023-na-parte-em-que-202402071110110122383>>. Acesso em: 08/10/2024.

créditos acumulados e de ressarcimento de ICMS, inclusive de ICMS ST, e de precatórios, limitados a 75% do valor do débito.

Em consonância com a legislação do estado do Espírito Santo e em divergência à legislação federal, a lei paulista estabelece que é exigida declaração de reconhecimento da existência de grupo econômico de fato, nas hipóteses de procedência do pedido formulado pelo ente público em medidas judiciais por este ajuizadas. Nesses casos, também, o crédito será classificado como recuperável.

Igualmente, importa destacar que tanto a legislação do Espírito Santo quanto a legislação de São Paulo preveem, ao contrário da transação tributária federal, a aplicação dos mesmos descontos da transação para os honorários sucumbenciais devidos pelos contribuintes. Além disso, ambas permitem, expressamente, a utilização de depósitos judiciais para a amortização do plano de pagamento após a aplicação dos descontos.

Outro ponto de divergência entre a lei federal e a lei do estado de São Paulo é o fato de que esta prevê que só serão transacionados os créditos - tributários ou não - inscritos em dívida ativa; enquanto aquela permite a negociação em outras hipóteses.

Já o estado de Minas Gerais prevê, apenas de forma genérica, na Lei Estadual nº 6.763/1975, que o “Poder Executivo poderá realizar transação [...] nos casos definidos em decreto”²⁰. Até o corte temporal desta pesquisa, não havia qualquer decreto regulamentar²¹.

Note-se, porém, a tramitação do Projeto de Lei nº 2.586/2024, que visa instituir a transação tributária no referido estado e estabelece, dentre outras condições, que: **(i)** a transação poderá ser celebrada por adesão ou por proposta individual; **(ii)** é vedada a celebração de transação relativa a débitos não inscritos em dívida ativa; **(iii)** é possível a utilização de créditos acumulados e de ressarcimento de ICMS e de “créditos líquidos, certos e exigíveis, próprios ou

²⁰ MINAS GERAIS. Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975. **Código Tributário do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1975. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/6763/1975/?cons=1>>. Acesso em: 09/10/2024.

²¹ Destaca-se que após a finalização das pesquisas realizadas para a confecção do presente relatório, o Projeto de Lei nº 2534/2024 foi aprovado, instituindo a transação tributária no Estado de Minas Gerais.

adquiridos de terceiros, consubstanciados em precatórios decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado”.

Finalmente, no estado do Rio de Janeiro, não há qualquer legislação, genérica ou específica, acerca da transação tributária.

Para facilitar a compreensão das informações acima, bem como para apresentar a íntegra da análise realizada acerca das transações dos estados da região Sudeste, colaciona-se abaixo uma tabela resumida das referidas informações:

REGIÃO SUDESTE					
		ESPIRITO SANTO	MINAS GERAIS	RIO DE JANEIRO	SÃO PAULO
1	Há previsão de transação, genérica ou legislação específica?	Sim, legislação específica, Lei Complementar nº 1.067/2023 e Resolução PGE nº 342/2024.	Sim, autorização genérica no art. 217 da Lei 6.763/1975.	Não.	Sim, legislação específica, Lei Estadual nº 17.843/2023 e Resolução PGE nº 6/2024.
2	Quais foram as modalidades de transação quanto ao grau de generabilidade da proposta?	Transação por adesão e por proposta individual.	-	-	Transação por adesão e por proposta individual.
3	Quais tipos de créditos podem ser transacionados?	Créditos tributários e não tributários, desde que inscritos em dívida ativa.		-	Créditos tributários e não tributários, desde que inscritos em dívida ativa.
4	Prevê descontos e prazo de pagamento?	Descontos para créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação que podem chegar até 70% e prazo de pagamento de até 145 meses.		-	Descontos para créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação que podem chegar até 70% e prazo de pagamento de até 145 meses.
5	Há exigência de garantias? Se sim, estão relacionadas ao desconto concedido?	Há a exigência de garantias para créditos classificados como recuperáveis nos parcelamentos que superarem 48 meses.		-	Há a exigência de garantias para créditos classificados como recuperáveis nos parcelamentos que superarem 60 meses.
6	Há aferição do grau de recuperabilidade do crédito? Quais os critérios?	Sim, serão analisadas as garantias, histórico de pagamento do contribuinte e tempo de inscrição em dívida ativa.		-	Sim, serão analisadas as garantias, histórico de pagamento do contribuinte e tempo de inscrição em dívida ativa.
7	É possível solicitar a revisão da classificação do crédito?	Sim.		-	Sim.
8	Benefício para contribuinte que adote práticas de ESG?	Não.		-	Não.
9	É exigida a transação de grupo econômico?	Sim, é exigida declaração reconhecendo a existência de grupo econômico de fato, nas hipóteses de procedência do pedido formulado pelo ente público em medidas judiciais por este ajuizadas. E o crédito é classificado como recuperável.		-	Sim, é exigida a declaração reconhecendo a existência de grupo econômico de fato, nas hipóteses de procedência do pedido formulado pelo ente público em medidas judiciais por este ajuizadas. E o crédito é classificado como recuperável.
10	Permite utilização de créditos líquidos e certos e/ou precatório, se sim, em que condições?	Sim, permite a utilização de créditos acumulados e de ressarcimento de ICMS, inclusive ST, limitado a 75% do valor do débito. A lei é omissa quanto a possibilidade de utilização de precatório.		-	Sim, após a aplicação dos descontos é permitida utilização de créditos acumulados e de ressarcimento de ICMS, inclusive ST, e de precatórios, limitados a 75% do valor do débito.
11	Permite utilização de valores depositados judicialmente?	Sim, os depósitos judiciais deverão ser utilizados para pagamento da transação, após a aplicação dos descontos.		-	Sim, os depósitos judiciais deverão ser utilizados para pagamento da transação, após a aplicação dos descontos.
12	Há previsão de desconto para honorários sucumbenciais?	Sim, previsão de redução dos honorários no mesmo percentual aplicado para redução das multas e juros dos créditos transacionados.		-	Sim, a previsão de redução dos honorários no mesmo percentual aplicado para redução das multas e juros dos créditos transacionados.
13	Há hipóteses de vedação à transação?	Vedados créditos não inscritos em dívida ativa, a redução do principal do crédito e redução da multa penal.		-	Sim, créditos não inscritos em dívida ativa, redução de multa penal já transitada em julgado, crédito de ICMS de empresa optante pelo Simples, devedores sistemáticos, entre outras.
14	Há previsão de divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrado?	Há previsão de divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrado?		-	Sim.

2.2.3 Região Centro-Oeste

Relativamente à região Centro-Oeste, identificou-se que somente os estados do Mato Grosso do Sul e de Goiás possuem legislações específicas sobre a transação tributária. Por outro lado, o Mato Grosso²² e o Distrito Federal, até a finalização da presente pesquisa, sequer possuíam legislação genérica que previsse tal método de resolução de conflito.

Relativamente à lei sul-mato-grossense, Lei Estadual nº 6.032/2022, identificou-se que, tal qual ocorre na Lei nº 13.988/2020, há previsão de duas modalidades de transação: por adesão e por proposta individual. Além disso, serão passíveis de transação os créditos de natureza tributária ou não tributária, inscritos em dívida ativa, ajuizados ou não.

Diferentemente do que ocorre em âmbito federal, contudo, o estado do Mato Grosso do Sul prevê descontos de até 10% para os créditos classificados em grau máximo de recuperabilidade, sendo que os demais descontos deverão ser regulamentados pela Procuradoria-Geral do Estado. Além disso, estabelece-se a possibilidade de pagamento em até 120 meses, sendo que, neste caso, exige-se garantia real.

Outro ponto inovador previsto na lei sul-mato-grossense está no fato de que a aferição do grau de recuperabilidade do crédito deverá ser regulamentada pelo Procurador-Geral do Estado, o qual deverá observar os seguintes pontos: **(i)** as garantias dos débitos ajuizados; **(ii)** a possibilidade de êxito na demanda; **(iii)** a idade da dívida; **(iv)** a capacidade de solvência do devedor; **(v)** seu histórico de pagamento; e **(vi)** os custos da cobrança judicial.

Por fim, há hipóteses de vedação à transação, sendo elas: **(i)** créditos não inscritos em dívida ativa; **(ii)** redução de multa penal que envolva devedor contumaz; **(iii)** redução de multa e juros para gozo de benefícios fiscais para pagamento à vista ou a prazo; ou **(iv)** transação que envolva pessoa física e

²² Após a finalização do presente relatório, foi publicada a Lei Complementar nº 802 de 17/12/2024 que estabelece os requisitos e as condições para que o Estado do Mato Grosso realize transação tributária. (MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 802**, de 17 de dezembro de 2024. Dispõe sobre a transação resolutive de litígio relativa à cobrança de créditos públicos estaduais, de natureza tributária ou não tributária inscritos em dívida ativa, e altera a Lei Complementar nº 111/2002, e dá outras providências. Mato Grosso: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso, 2024. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=470588>>. Acesso em: 06/01/2024).

jurídica que tenham praticado algum ato fraudulento contra o estado. Ademais, diferentemente da disciplina federal, não há possibilidade de revisão da classificação do crédito e a necessidade de divulgação, em meio eletrônico, de todos os termos de transação celebrados.

Já no estado de Goiás, a transação tributária foi instituída em 2024 com a publicação da Lei Complementar nº 197/2024. Na mesma direção das normas já analisadas, há a previsão da possibilidade de transação por adesão e por proposta individual.

Com relação aos créditos que podem ser transacionados, limita-se àqueles de natureza tributária inscritos em dívida ativa. Há a previsão de descontos para os créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação, os quais podem chegar até 70%. O prazo para pagamento é de até 145 meses. Diferentemente da disciplina federal, há a permissão para a utilização de valores depositados judicialmente para o pagamento da transação após a aplicação dos descontos.

Por fim, há alguns pontos de convergência com a Lei nº 13.988/2020: a permissão de utilização de precatórios, próprios ou de terceiros, para a amortização de saldo devedor transacionado, quando atendidas as condições previstas em lei específica e a necessidade de divulgação, em meio eletrônico, de todos os termos de transação celebrados.

Confira-se, abaixo, tabela que expõe todos os pontos analisados nas legislações dos estados localizados na região Centro-Oeste:

REGIÃO CENTRO-OESTE					
		MATO GROSSO DO SUL	MATO GROSSO	DISTRITO FEDERAL	GOIÁS
1	Há previsão de transação, genérica ou legislação específica?	Sim, legislação específica. Lei Estadual nº 6.032/2022.	Não.	Não.	Sim, legislação específica. Lei Complementar Estadual nº 197/2024
2	Quais foram as modalidades de transação quanto ao grau de generabilidade da proposta?	Transação por adesão e por proposta individual.	-	-	Transação por adesão e por proposta individual.
3	Quais tipos de créditos podem ser transacionados?	Créditos de natureza tributária ou não tributária, inscritos em dívida ativa, ajuizados ou não.	-	-	Créditos de natureza tributária inscritos em dívida ativa.
4	Prevê descontos e prazo de pagamento?	Desconto de até 10% para crédito classificado em grau máximo de recuperabilidade. Demais descontos serão regulamentados pela PGE. Há previsão de parcelamento em até 120 meses.	-	-	Descontos para créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação que podem chegar até 70% e prazo de pagamento de até 145 meses.
5	Há exigência de garantias? Se sim, estão relacionadas ao desconto concedido?	Garantia real para parcelamentos em 120 meses.	-	-	Pende ato do Procurador-Geral disciplinando a matéria.
6	Há aferição do grau de recuperabilidade do crédito? Quais os critérios?	Sim, deverá ser regulamentado pelo Procurador-Geral do Estado, que deverá observar as garantias dos débitos ajuizados, a possibilidade de êxito demanda, a idade da dívida, a capacidade de solvência do devedor.	-	-	Sim, deverá ser regulamentado pelo Procurador-Geral do Estado, os quais deverão observar a idade da dívida inscrita, a capacidade contributiva do devedor, os custos da cobrança judicial, a condição econômica do contribuinte, os

		seu histórico de pagamentos e os custos da cobrança judicial.			atributos dos créditos inscritos e o histórico de recuperação.
7	É possível solicitar a revisão da classificação do crédito?	Não há menção.	-	-	Não há menção.
8	Benefício para contribuinte que adote práticas de ESG?	Não há menção.	-	-	Não há menção.
9	É exigida a transação de grupo econômico?	Não há menção.	-	-	Não há menção.
10	Permite utilização de créditos líquidos e certos e/ou precatório, se sim, em que condições?	Sim, permite utilização de créditos líquidos e certos do contribuinte em desfavor do estado, reconhecidos em decisão transitada em julgado.	-	-	Sim, permite utilização de créditos líquidos e certos do contribuinte em desfavor do estado, reconhecidos em decisão transitada em julgado.
11	Permite utilização de valores depositados judicialmente?	Sim, os depósitos judiciais deverão ser utilizados para pagamento da transação, após a aplicação dos descontos.	-	-	Sim, os depósitos judiciais poderão ser utilizados para pagamento da transação, após a aplicação dos descontos.
12	Há previsão de desconto para honorários sucumbenciais?	Sim, desconto no mesmo percentual aplicado na transação dos créditos tributários.	-	-	Não há menção.
13	Há hipóteses de vedação à transação?	Sim, créditos não inscritos em dívida ativa; redução de multa penal; envolva devedor contumaz; que reduza o valor principal do débito; que reduza juros e multa para gozo de benefícios fiscais para pagamento à vista ou a prazo; ou que envolva pessoa física e jurídica que tenha praticado atos fraudulentos contra o estado.	-	-	Sim, veda créditos não inscritos em dívida ativa, créditos integralmente garantidos em ações judiciais transitadas em julgado e que envolva o ICMS - PROTEGE.
14	Há previsão de divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrado?	Não há menção.	-	-	Sim.

2.2.4. Região Nordeste

A região Nordeste do Brasil, a mais numerosa em termos de unidades federativas, avançou significativamente na regulamentação da transação em âmbito estadual - apenas no ano corrente, Pernambuco, Bahia, Piauí e Ceará publicaram legislações específicas sobre o tema e Sergipe disciplinou o instituto em 2021. De outro lado, o estado da Paraíba apenas possui norma genérica; e Alagoas, Rio Grande do Norte e Maranhão sequer possuem legislação sobre transação tributária.

Iniciando-se a análise detalhada dos casos pelo estado de Sergipe, a transação está prevista na Lei nº 8.911/2021, a qual estabelece que os créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa e em fase de execução pela Procuradoria Geral do Estado, poderão ser transacionados na modalidade de adesão ou por proposta individual. Além disso, diferentemente do que dispõe a Lei nº 13.988/2020, há a previsão de descontos de até 90%, pagamento em até 120 meses - a depender do grau de recuperabilidade da dívida -, vedação à utilização de precatórios e permissão de os valores depositados judicialmente sejam abatidos do valor dos créditos após a aplicação dos descontos.

Há igualmente previsão de hipóteses nas quais não é possível celebrar transação, quais sejam: **(i)** créditos não inscritos em dívida ativa; **(ii)** redução de multa penal já transitada em julgado; **(iii)** crédito de ICMS de empresa optante pelo Simples Nacional; e **(iv)** adicional de ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate a Erradicação da Pobreza.

Por fim, estabelece-se que a exigência de garantia e a aferição do grau de recuperabilidade do crédito serão disciplinadas por ato do Procurador Geral do Estado, o qual deverá, ao estipular o grau de recuperabilidade, observar critérios preferencialmente objetivos, tais como a idade da dívida inscrita, a capacidade contributiva do devedor e os custos da cobrança judicial.

O estado do Ceará implementou a transação tributária nos termos da Lei nº 18.706/2024 e da Instrução Normativa PGE-CE 5/2024. Na mesma direção da norma federal e de outros instrumentos já analisados, é possível a transação de créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa, ajuizados ou não, por adesão ou por proposta individual.

Com relação aos descontos, a lei cearense estabelece que para os créditos considerados recuperáveis o desconto será de até 60% e, para os créditos irrecuperáveis, pode-se chegar em até 70% de redução na multa e nos juros. As parcelas da transação, em consonância com a Lei nº 13.988/2020, poderão ser pagas em até 145 meses.

Outro ponto que merece ser destacado é o fato de que a Instrução Normativa PGE-CE nº 5/2024, em total harmonia com a legislação federal, estabelece ser possível realizar a revisão da classificação do crédito e que os termos de transação deverão ser publicizados. Por outro lado, os critérios para aferição do grau de recuperabilidade e a exigência de garantias para a celebração da transação deverão ser regulamentados por ato do Procurador Geral do Estado.

Por fim, permite-se a utilização de depósitos judiciais para o pagamento da transação após a aplicação dos descontos e, quanto aos honorários, sua base de cálculo será o valor transacionado após a aplicação dos descontos. Não há qualquer previsão sobre a possibilidade de utilização de créditos líquidos e certos e/ou precatórios e da exigência de transação de grupo econômico.

Quanto ao estado de Pernambuco, a transação tributária está disciplinada na Lei Complementar estadual nº 546/2024, que estabelece a possibilidade de

os créditos de natureza tributária ou não tributária, inscritos em dívida ativa, serem transacionados nas modalidades de adesão ou proposta individual.

Acerca dos descontos concedidos, tal norma dispõe que os créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação poderão ter descontos de até 70% e prazo de pagamento em até 145 meses. Ainda, estabelece que os critérios para a mensuração do grau de recuperabilidade das dívidas sujeitas à transação e a exigência de garantias serão fixados pelo ato do Procurador Geral do Estado e a possibilidade de utilização de créditos acumulados e de ressarcimento de ICMS, inclusive ICMS ST, e de precatórios, limitados a 75% do valor do débito.

Em harmonia com a Lei nº 13.988/2020, a lei de Pernambuco também não menciona se é permitida ou não a utilização de valores depositados judicialmente. Já com relação aos honorários, dispõe que incidirão sobre o valor transacionado e, em casos excepcionais, poderão ter o percentual reduzido para 5%.

Em relação ao estado da Bahia, é a Lei Estadual nº 14.727/2024 que regulamenta a transação tributária, de modo a permitir a negociação, por adesão ou por proposta individual, de créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa. Igualmente, há previsão de divulgação, em meio eletrônico, de todos os termos de transação celebrados. Nesses pontos, portanto, a legislação baiana se assemelha à legislação federal.

Nesse sentido, prevê-se, ainda, a possibilidade de solicitar a revisão da classificação do crédito e a exigência de transação de grupo econômico. Não há, no entanto, a previsão legal de quais serão os descontos, os prazos de pagamento e os critérios para a classificação dos créditos como irrecuperáveis ou de difícil recuperação - tais determinações ficaram a cargo do chefe do Poder Executivo e não houve, até a conclusão desta pesquisa, a publicação do decreto respectivo.

Relativamente ao estado do Piauí, a Lei Estadual nº 297/2024 prevê que é possível a celebração de transação, por adesão ou proposta individual, de créditos tributários inscritos em dívida ativa ou objeto de ações antiexacionais que questionem a obrigação tributária. Já com relação aos descontos e ao prazo de pagamento, a legislação se assemelha à legislação federal: prevê descontos de até 70% para créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação e pagamento em até 145 meses.

Em consonância com outras legislações da região Nordeste, a legislação do Piauí estabelece que a exigência de garantias e a aferição do grau de recuperabilidade do crédito deverá ser regulamentada por ato do Procurador Geral do Estado. Especificamente quanto ao grau de recuperabilidade, o Procurador deverá observar o insucesso dos meios ordinários e convencionais de cobrança e a vinculação dos benefícios a critérios preferencialmente objetivos, que incluem, ainda, **(i)** a idade da dívida inscrita; **(ii)** a capacidade contributiva do devedor; e **(iii)** os custos da cobrança judicial.

Além disso, há a possibilidade de utilização de precatórios para o pagamento da dívida, desde que limitado a 75% do valor do débito e do uso de depósitos judiciais para a mesma finalidade, após a aplicação dos descontos. Referida lei também prevê hipóteses de vedação à transação, tais como nos casos de créditos não inscritos em dívida ativa, redução de multa penal, ICMS de empresas optantes pelo Simples Nacional e adicional de ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza. Na mesma direção da norma federal, há a previsão expressa de que os acordos de transação deverão ser divulgados em meio eletrônico.

Diferentemente do que se vê nos estados supracitados e no âmbito federal, o estado da Paraíba só possui legislação genérica acerca da transação tributária. Nesse sentido, a Lei Estadual nº 6.379/96, em seu art. 179, estabelece que “o Poder Executivo, através de decreto que indicará a autoridade competente, poderá autorizar a realização de compensações, transações [...], observadas as condições gerais definidas em convênios celebrados e ratificados pelos estados e pelo Distrito Federal, na forma prevista em Lei Complementar”. Até a finalização da presente pesquisa, o decreto supracitado não havia sido publicado.

Confira-se, então, tabela que reúne as informações acima relatadas:

REGIÃO NORDESTE						
		CEARÁ	PERNAMBUCO		BAHIA	PIAUI
1	Há previsão de transação, genérica ou legislação específica?	Sim, legislação específica. Lei Estadual nº 18.706/2024 e Instrução Normativa PGE-CE 5/2024.	Sim, legislação específica. Lei Complementar Estadual nº 546/2024		Sim, legislação específica. Lei Estadual nº 14.727/2024.	Sim, legislação específica. Lei Complementar Estadual nº 297/2024.
2	Quais foram as modalidades de transação quanto ao grau de generabilidade da proposta?	Transação por adesão e por proposta individual.	Transação por adesão e por proposta individual.		Transação por adesão e por proposta individual.	Transação por adesão e por proposta individual.
3	Quais tipos de créditos podem ser transacionados?	Créditos tributários e não tributários, inscritos na dívida ativa, ajuizados ou não.	Créditos de natureza tributária ou não tributária, inscritos em dívida ativa		Créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa.	Créditos tributários inscritos em dívida ativa ou objeto de ações antiexecucionais que questionem a obrigação tributária.
4	Prevê descontos e prazo de pagamento?	Desconto para créditos recuperáveis de até 60% e irrecuperáveis até 70% de redução na multa e nos juros. Parcelamento em até 145 meses.	Descontos para créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação que podem chegar até 70% e prazo de pagamento de até 145 meses		A Lei delegou ao chefe do Poder Executivo a fixação dos descontos e prazos de pagamento (art. 5º, §5º, da Lei 14.727/24)	Descontos para créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação que podem chegar até 70%, e prazo de pagamento de até 145 meses.
5	Há exigência de garantias? Se sim, estão relacionadas ao desconto concedido?	Pendente de ato do Procurador Geral disciplinando a matéria	Pendente de ato do Procurador Geral disciplinando a matéria			Pendente de ato do Procurador Geral disciplinando a matéria.
6	Há aferição do grau de recuperabilidade do crédito? Quais os critérios?	Sim, deverá ser regulamentado por ato do Procurador Geral do Estado, que deverá observar a idade da dívida inscrita, a capacidade contributiva do devedor, os custos da cobrança judicial, a condição econômica do contribuinte, os atributos dos créditos inscritos e o histórico de recuperação.	Os critérios para mensuração do grau de recuperabilidade das dívidas sujeitas à transação serão fixados por ato do Procurador Geral do Estado.		Os critérios para classificação dos créditos como irrecuperáveis ou de difícil recuperação serão objeto de norma regulamentar editada pelo chefe do Poder Executivo.	Sim, deverá ser regulamentado por ato do Procurador Geral do Estado, que deverá observar insucesso dos meios ordinários e convencionais de cobrança e a vinculação dos benefícios a critérios preferencialmente objetivos que incluem ainda a idade da dívida inscrita, a capacidade contributiva do devedor e os custos da cobrança judicial.
7	É possível solicitar a revisão da classificação do crédito?	Sim, há previsão no art. 30, da IN PGE-CE 5/2024.			Não há menção.	Não há menção.
8	Benefício para contribuinte que adote práticas de ESG?	Não há menção.	Não há menção.		Não há menção.	Não há menção.
9	É exigida a transação de grupo econômico?	Não há menção.	Não há menção.		Não há menção.	Não há menção.
10	Permite utilização de créditos líquidos e certos e/ou precatório, se sim, em que condições?	Não há menção.	Sim, permitida utilização de créditos acumulados e de ressarcimento de ICMS, inclusive ST, e de precatórios, limitados a 75% do valor do débito.		Sim, previsão de utilização de créditos acumulados, de ressarcimento de ICMS, inclusive ST, e precatório, limitado a 75% do valor do débito.	Sim, permite utilização de precatório, limitado a 75% do valor do débito.
11	Permite utilização de valores depositados judicialmente?	Sim, os depósitos judiciais deverão ser utilizados para pagamento da transação, após a aplicação dos descontos.	Não há menção.		Não há menção.	Sim, os depósitos judiciais deverão ser utilizados para pagamento da transação, após a aplicação dos descontos.
12	Há previsão de desconto para honorários sucumbenciais?	Sim, os honorários terão como base de cálculo o valor transacionado após aplicação dos descontos.	Incidirão sobre o valor transacionado e, em casos excepcionais, terão o percentual reduzido para 5%.		Sim, desconto no mesmo percentual da transação.	Sim, serão reduzidos na proporção da redução do crédito tributário total.
13	Há hipóteses de vedação à transação?	Débitos não inscritos em dívida ativa; débitos de multa penal; o devedor sistemático; créditos de ICMS do Simples Nacional; débito integralmente garantido; adicional do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – Fecop.	Sim, crédito não inscrito em dívida ativa; multa de direito penal; crédito tributário objeto de sonegação final com sentença condenatória e débito integralmente garantido.		Sim, que reduza multas de natureza penal.	Sim, créditos não inscritos em dívida ativa; redução de multa penal; ICMS de empresa optante pelo Simples; e adicional de ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza.
14	Há previsão de divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrado?	Sim.	Sim.		Sim.	Sim.

REGIÃO NORDESTE						
		SERGIPE	RIO GRANDE DO NORTE	PARAÍBA	MARANHÃO	ALAGOAS
1	Há previsão de transação, genérica ou legislação específica?	Sim, legislação específica. Lei nº 8.911/2021	Não.	Sim, previsão genérica no art. 179 da Lei Estadual nº 6.379/1996.	Não.	Não.
2	Quais foram as modalidades de transação quanto ao grau de generabilidade da proposta?	Transação por adesão e por proposta individual.	-	-	-	-
3	Quais tipos de créditos podem ser transacionados?	Créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa pela SEFAZ e executados pela PGE.	-	-	-	-
4	Prevê descontos e prazo de pagamento?	Descontos de até 90% e pagamentos em até 120 meses, a depender do grau de recuperabilidade da dívida.	-	-	-	-
5	Há exigência de garantias? Se sim, estão relacionadas ao desconto concedido?	Pende ato do Procurador Geral disciplinando a matéria.	-	-	-	-
6	Há aferição do grau de recuperabilidade do crédito? Quais os critérios?	Sim, deverá ser regulamentado pelo Procurador Geral do Estado e deverão observar critérios preferencialmente objetivos quanto a idade da dívida inscrita, a capacidade contributiva do devedor e os custos da cobrança judicial.	-	-	-	-
7	É possível solicitar a revisão da classificação do crédito?	Não há menção.	-	-	-	-
8	Benefício para contribuinte que adote práticas de ESG?	Não há menção.	-	-	-	-
9	É exigida a transação de grupo econômico?	Não há menção.	-	-	-	-
10	Permite utilização de créditos líquidos e certos e/ou precatório, se sim, em que condições?	Há vedação expressa para utilização de precatório.	-	-	-	-
11	Permite utilização de valores depositados judicialmente?	Sim, os depósitos abaterão o valor dos créditos após os descontos.	-	-	-	-
12	Há previsão de desconto para honorários sucumbenciais?	Não há menção.	-	-	-	-
13	Há hipóteses de vedação à transação?	Sim, créditos não inscritos em dívida ativa, redução de multa penal já transitada em julgado, crédito de ICMS de empresa optante pelo Simples, adicional de ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza.	-	-	-	-
14	Há previsão de divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrado?	Não há menção.	-	-	-	-

2.2.5. Região Norte

Relativamente à região Norte do Brasil, apurou-se que dos sete estados ali localizados, três não possuem leis que regulamentam a transação tributária, sendo eles: Rondônia, Roraima e Tocantins. Por outro lado, os estados do Acre e do Amapá publicaram, respectivamente, a Lei Complementar nº 7/1982 e a Lei 400/1997, as quais, de forma genérica, trataram da possibilidade de celebração de transação tributária visando à extinção do litígio.

Nesse sentido, a lei do Acre estabelece que “mediante concessões mútuas determinadas por lei, é facultada a celebração de transação para o término do litígio e conseqüente extinção de créditos tributários”²³. Já a lei do

²³ ACRE. **Lei Complementar nº 7 de 1982 do Estado do Acre**. Acre: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 1982. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ac/lei-complementar-n-7->

Amapá é clara ao dispor que “o Poder Executivo através de Decreto que indicará a autoridade competente poderá autorizar a realização de compensação ou transação”²⁴.

No que se refere ao estado do Amazonas, a transação tributária está prevista na Lei Estadual nº 6.289/2023, no Decreto nº 48.971/2024, na Portaria PGE nº 33/2024 e na Portaria nº 27/2019 GSEFAZ/GPCE. Nos respectivos instrumentos, consta que poderão ser celebradas transações, por adesão ou proposta individual, de créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa.

Além disso, diferentemente do previsto na Lei nº 13.988/2020, a legislação amazonense prevê descontos de até 100% dos juros para os créditos classificados nos *ratings* C e D; de até 50% sobre a multa para os créditos classificados no *rating* C; e de até 65% sobre a multa para créditos de *rating* D; além de prazo de pagamento em até 120 meses.

Outro ponto que merece destaque são os critérios para a aferição do grau de recuperabilidade do crédito: **(i)** o valor da dívida em relação ao faturamento dos últimos 12 meses; **(ii)** o tempo de inscrição da dívida superior a 5 anos; **(iii)** a existência ou não de garantias; **(iv)** a situação da inscrição estadual junto ao Cadastro de Contribuintes do ICMS do estado do Amazonas – CCA; e, por fim, **(v)** se o devedor é falido ou falecido.

Na hipótese de o contribuinte integrar grupo econômico reconhecido em decisão administrativa ou judicial, deverá utilizar a capacidade do grupo para fins de transação. Por outro lado, o § 4º do art. 25 da Portaria GPGE nº 22/2024 permite que o Procurador possa utilizar a CAPAG apenas do devedor principal, ainda que mais benéfica.

Diferente do que prescreve a Lei nº 13.988/2020, a lei do estado do Amazonas não prevê a necessidade de divulgação, em meio eletrônico, dos termos de transação celebrados e não menciona nada acerca da possibilidade de utilização de créditos líquidos e certos e/ou precatórios.

[1982-acre-institui-o-novo-codigo-tributario-do-estado-do-acre-e-da-outras-providencias>](#).

Acesso em: 10/10/2024.

²⁴ AMAPÁ. **Lei nº 400 do Estado do Amapá**. Amapá: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 1997. Disponível em:< <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=118630>>. Acesso em: 10/10/2024.

Com relação ao estado do Pará, a Lei Estadual nº 9.260/2021, o Decreto Estadual nº 1.795/2021 e a Instrução Normativa nº 1/2023 – PGE/SEFAZ regulamentam a transação, por adesão ou proposta individual, dos créditos tributários e não tributários, administrados pela Secretaria do Estado da Fazenda e os inscritos em dívida ativa.

Tais normas ainda preveem descontos de até 60% para os créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação; prazo de pagamento em até 60 parcelas; aferição do grau de recuperabilidade do crédito mediante a análise, em síntese, da situação econômica dos devedores; e possibilidade de revisão da classificação do crédito.

Por outro lado, não há menção quanto à exigência de transação do grupo econômico; a utilização de valores depositados judicialmente; de precatórios e/ou créditos líquidos e certos; e, por fim, quanto à dos termos de transação.

Confira-se, abaixo, tabela que sumariza as informações acima:

REGIÃO NORTE				
		ACRE	AMAPÁ	AMAZONAS
1	Há previsão de transação, genérica ou legislação específica?	Sim, previsão genérica no art. 230 da Lei Complementar Estadual nº 7/1982.	Sim, previsão genérica no art. 151 da Lei 400/1997.	Sim, legislação específica. Lei Estadual nº 6.289/23, Decreto nº 48.971/2024, Portaria GPGE nº 033/2024 e Portaria nº 27/2019-GSEFAZ/GPCE.
2	Quais foram as modalidades de transação quanto ao grau de generabilidade da proposta?	-	-	Transação por adesão e por proposta individual.
3	Quais tipos de créditos podem ser transacionados?	-	-	Créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa.
4	Prevê descontos e prazo de pagamento?	-	-	Descontos de 100% dos juros para créditos classificados nos ratings C e D. Desconto de até 50% sobre a multa para os créditos classificados no rating C e de até 65% sobre a multa para créditos classificados no rating D. Prazo de parcelamento em até 120 meses.
5	Há exigência de garantias? Se sim, estão relacionadas ao desconto concedido?	-	-	Exige-se garantia, mas ela não está atrelada ao percentual de descontos e nem sequer é impeditiva para transação.
6	Há aferição do grau de recuperabilidade do crédito? Quais os critérios?	-	-	Sim. Os critérios adotados levam em consideração: o valor da dívida em relação ao faturamento dos últimos 12 meses; o tempo de inscrição da dívida superior a 5 anos; existência ou não de garantias; a situação da inscrição estadual junto ao Cadastro de Contribuintes do ICMS do estado do Amazonas – CCA; se o devedor é falido ou falecido.
7	É possível solicitar a revisão da classificação do crédito?	-	-	Não há previsão de revisão.
8	Benefício para contribuinte que adote práticas de ESG?	-	-	Não há menção.
9	É exigida a transação de grupo econômico?	-	-	Sim. Caso o contribuinte integre grupo econômico reconhecido em decisão administrativa ou judicial, deverá utilizar a capacidade de pagamento do grupo. Mas o § 4º do art. 25, da Portaria GPGE Nº 33/2024, permite que o Procurador use a CAPAG apenas do devedor principal, ainda que mais benéfica.
10	Permite utilização de créditos líquidos e certos e/ou precatório, se sim, em que condições?	Faculta ao Poder Executivo efetuar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Estadual.	-	Não há menção.
11	Permite utilização de valores depositados judicialmente?	-	-	Não há menção.
12	Há previsão de desconto para honorários sucumbenciais?	-	-	Não há menção.
13	Há hipóteses de vedação à transação?	-	-	Sim, débitos não inscritos em dívida ativa; redução de multa penal; multa ou condenação decorrente de ato de improbidade; ICMS de empresa optante pelo Simples Nacional.

14	Há previsão de divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrado?	-	-	Não há menção.
----	---	---	---	----------------

REGIÃO NORTE					
		RONDÔNIA	RORAIMA	TOCANTINS	PARÁ
1	Há previsão de transação, genérica ou legislação específica?	Não.	Não.	Não.	Sim, legislação específica. Lei Estadual nº 9.260/2021, Decreto Estadual nº 1.795/21 e Instrução Normativa nº 1/2023 - PGE/SEFA.
2	Quais foram as modalidades de transação quanto ao grau de generabilidade da proposta?	-	-	-	Transação por adesão e por proposta individual.
3	Quais tipos de créditos podem ser transacionados?	-	-	-	Créditos tributários e não tributários, administrados pela Secretaria do Estado da Fazenda e aos inscritos em dívida ativa.
4	Prevê descontos e prazo de pagamento?	-	-	-	Desconto para créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação de até 60%. Prazo de pagamento em até 60 parcelas.
5	Há exigência de garantias? Se sim, estão relacionadas ao desconto concedido?	-	-	-	Há exigências de garantias para créditos acima de 60.000 Unidades Padrão Fiscal do estado do Pará (UPF-PA).
6	Há aferição do grau de recuperabilidade do crédito? Quais os critérios?	-	-	-	Sim, mediante análise da situação econômica dos devedores, calculada de forma a estimar se possui condições de efetuar o pagamento integral dos débitos, no prazo de 5 anos, sem desconto. A capacidade de pagamento será mensurada a partir da verificação das informações cadastrais, patrimoniais ou econômico-fiscais prestadas pelo devedor ou outras fontes de informações, a critério da autoridade competente.
7	É possível solicitar a revisão da classificação do crédito?	-	-	-	Sim, nos termos do art. 30 do Decreto nº 1795/2021.
8	Benefício para contribuinte que adote práticas de ESG?	-	-	-	Não há menção.
9	É exigida a transação de grupo econômico?	-	-	-	Não há menção.
10	Permite utilização de créditos líquidos e certos e/ou precatório, se sim, em que condições?	-	-	-	Não há menção.
11	Permite utilização de valores depositados judicialmente?	-	-	-	Não há menção.
12	Há previsão de desconto para honorários sucumbenciais?	-	-	-	Sim, desconto no mesmo percentual do aplicado na transação.
13	Há hipóteses de vedação à transação?	-	-	-	Sim, veda dispensa do tributo devido, que importe em crédito para o devedor e que alcance fatos geradores anteriores àqueles previstos nos editais.
14	Há previsão de divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrado?	-	-	-	Não há menção.

Uma vez compreendido o atual cenário da transação tributária estadual em cada uma das regiões do Brasil, passa-se a apresentar, com maior detalhamento, aspectos relativos à transação tributária federal como modelo de aplicação aos entes subnacionais.

3. A transação tributária federal como modelo de aplicação aos entes subnacionais

Inicialmente, cabe ressaltar que dentre os estados que já possuem lei de transação específica, não se encontrou nenhum que possua critérios nítidos para a concessão dos benefícios da transação tributária, como se vê nos casos das transações instituídas pela Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Na prática, observa-se que muitos fatores ainda pendem de ato do Procurador Geral do estado respectivo para disciplinar a matéria, ou mesmo da publicação de decreto. Tais lacunas dificultam a perspectiva do contribuinte quanto aos parâmetros que serão utilizados caso a caso e desestimulam a transação, em razão da falta de clareza dos benefícios.

O principal ponto de comparação refere-se ao *quantum* de desconto concedido pelo estado na realização da transação. Inicialmente, tem-se que todos os benefícios verificados nas legislações estaduais têm como base aqueles previstos na Lei 13.988/2020 (até 70% de desconto e pagamento em até 145 parcelas), apesar de algumas ainda preverem possibilidades menores de desconto. Sendo assim, a previsão relativa ao desconto máximo é nítida, ao passo em que os critérios minimamente objetivos sobre o montante de desconto que cada contribuinte gozará ainda são um pouco nebulosos.

Frise-se, neste contexto, que não é possível ignorar o fato de que a transação tributária é um meio autocompositivo de solução de litígios, de modo que, ainda que a legislação estabeleça percentuais mínimos e máximos, os descontos aplicados devem ser estipulados caso a caso, a depender da situação econômica do contribuinte. Em outras palavras, verifica-se que a legislação dá o norte e os parâmetros mínimos e máximos, sendo possível personalizar a transação tributária de modo a permitir a sua adequação à situação financeira das empresas.

Pode-se fazer um paralelo, como muito exitosamente a PGFN traçou, relacionado à capacidade contributiva da empresa. Quanto menor a denominada Capacidade de Pagamento (CAPAG), maior será o desconto para saldar a dívida. Em linhas gerais, trata-se de metodologia que observa a capacidade econômica do contribuinte para a concessão de descontos, de modo a concretizar o princípio da isonomia e da capacidade contributiva. No âmbito da

transação tributária federal, os critérios para a definição da CAPAG são claros e bem desenhados, permitindo-se identificar quais os descontos que o contribuinte poderá obter. Em âmbito estadual, contudo, não se vê tal transparência, exceção feita apenas a poucos estados.

As legislações estaduais, na sua maioria, para auferir a capacidade de pagamento, levam em consideração características do crédito e não do contribuinte. Em outras palavras, para apurar a capacidade de pagamento, os estados com leis específicas analisam as seguintes características: **(i)** existência ou não de garantia; **(ii)** histórico de pagamento; **(iii)** tempo de inscrição em dívida ativa.

A título exemplificativo, destaca-se que as legislações do Mato Grosso do Sul e de Goiás até tratam da capacidade contributiva do devedor, mas não especificam detalhadamente como ela seria mensurada. Além disso, verificou-se que várias legislações parecem confundir a capacidade contributiva do devedor com características do crédito tributário. Isto porque, a existência ou não de garantias, assim como o histórico de pagamento e o tempo de inscrição, não são aspectos que podem auxiliar na verificação da efetiva capacidade de pagamento do contribuinte.

Por outro lado, a título de complementação, destaca-se que, dentre os estados analisados, somente o Pará adota um modelo de capacidade de pagamento semelhante ao utilizado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Percebe-se, portanto, que o modelo estadual para a apuração da capacidade de pagamento se distancia muito do modelo da capacidade de pagamento presumida adotada em âmbito federal.

Além disso, especificamente acerca dos descontos concedidos, identificou-se que há subjetivação demasiada, o que pode, muitas vezes, ferir o princípio da isonomia, pois é possível que contribuintes em situações semelhantes não recebam o mesmo tratamento. De um lado incentiva-se a rápida quitação da dívida, com impacto positivo na arrecadação tributária, mas, de outro, não há atendimento aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva ao se vedar a aplicação de desconto máximo para aqueles contribuintes que necessitam de maior prazo para pagamento.

Veja-se que, do mesmo modo em que há exigência do pagamento em parcela única para desconto máximo, há outros pontos que podem dificultar a pactuação da transação. Nesse sentido, destaca-se a exigência de garantias. Para a Fazenda Estadual, as garantias são vantajosas e majoram a possibilidade de satisfação do crédito; já para os contribuintes em situação econômica delicada, entretanto, a exigência de apresentação de garantias pode inviabilizar a transação.

Alguns estados – tais como São Paulo, Mato Grosso do Sul, Pará, Amazonas e Espírito Santo – exigem a apresentação de garantia para que sejam concedidos maiores prazos de pagamento. A imposição dessa exigência, sem quaisquer exceções, resulta em prejuízo evidente a empresas em dificuldade financeira, contrariando os fins aos quais se propõe a transação tributária.

A existência de editais de transação, como aqueles da PGFN e RFB, nos quais não são exigidas garantias e aplica-se a CAPAG, poderiam ser implementados pelos estados à luz do sucesso em termos arrecadatários, pela resolução dos conflitos. Ainda que haja a impossibilidade de apresentação de um plano customizado de pagamento, tais alternativas podem auxiliar empresas sem bens a serem ofertados em garantia.

Apurou-se, também, que diversos estados – tais como Espírito Santo, São Paulo, Amazonas, Sergipe, Ceará, Piauí, Mato Grosso do Sul e Goiás – preveem a possibilidade de pagamento de parte dos créditos tributários com valores depositados judicialmente. Trata-se de critério que diferencia as transações estaduais da transação federal, já que, em âmbito federal, não há previsão expressa de utilização dos valores bloqueados judicialmente para fins de pagamento da transação. Tal possibilidade fica sob a discricionariedade do Procurador da Fazenda Nacional envolvido no acordo.

Outro ponto de divergência entre as leis estaduais analisadas e a legislação federal está no fato de que, no âmbito federal, há previsão de que, sempre que possível, na celebração das transações, serão observados e perseguidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Justamente nessa direção, a legislação federal prevê a concessão de descontos para as empresas que adotarem práticas ESG, que tenham por objetivo fomentar aspectos sociais, ambientais e de governança corporativa. Não há uma única lei estadual que incorpore tal critério.

Por fim, a presente pesquisa constatou que, a exemplo do que ocorre em âmbito federal, a simples proposta de transação estadual não suspende as execuções fiscais.

A sumarização desses pontos aponta para a relativa falta de uniformidade nas transações tributárias estaduais: não há sequer regulamentações idênticas entre si, mas apenas aspectos semelhantes. A despeito disso, é imprescindível destacar que os dados supracitados demonstram que vários aspectos das leis estaduais são baseados no que está expresso na lei federal.

A transação tributária é instrumento relevante para a resolução de conflitos em matéria tributária que tende a ser implementado por grande parte dos estados. Inclusive, é inegável que o sucesso no âmbito federal impulsiona o instituto e acelera tal implementação. É visível, também, que há muitos pontos de intersecção entre as transações – federal e estadual – que já foram implementadas.

4. O futuro da transação tributária à luz da reforma tributária: ensaio

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 reformulou amplamente a tributação sobre o consumo no Brasil, pela criação de novos tributos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, além dos impostos seletivos, também de competência da União, que incidirão sobre bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente.

O objetivo principal da reforma foi simplificar o sistema tributário nacional, substituindo cinco tributos existentes — ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI — por uma estrutura mais eficiente e harmonizada. A regulamentação das novas regras ainda está em andamento no Congresso Nacional, mas desde logo surgem desafios significativos, especialmente no contexto das transações tributárias, que agora precisam refletir sobre a integração e a uniformidade entre os entes federativos. O objetivo deste item do relatório é jogar luz sobre os desafios em torno da reforma tributária com o olhar específico nas transações tributárias.

O diagnóstico inicial do sistema tributário brasileiro destacava problemas estruturais, como a fragmentação da base tributária, a cumulatividade dos impostos e o estímulo à guerra fiscal. A fragmentação resultava da concessão indiscriminada de benefícios fiscais, criando distorções entre produtos beneficiados. Já a cumulatividade elevava custos ao longo das cadeias produtivas, tornando os tributos pouco transparentes para consumidores e empresas. Por sua vez, a guerra fiscal era impulsionada pela cobrança do ICMS na origem, incentivando estados a competirem para atrair investimentos com políticas tributárias agressivas.

É a partir desse breve contexto histórico que a EC nº 132/2023 propôs soluções para esses desafios, estruturando o IBS e CBS como um imposto neutro e baseado no destino, com o objetivo de eliminar a cumulatividade e

reduzir as distorções regionais, desaguando no princípio da neutralidade no IBS e CBS.

Além da simplificação, a emenda trouxe avanços importantes ao explicitar os princípios de justiça tributária, simplicidade e transparência no sistema. O conceito de justiça fiscal, antes implícito, foi formalizado, contemplando a capacidade contributiva e a busca pela progressividade, com o objetivo de atenuar os efeitos regressivos do sistema tributário atual. Essas diretrizes alinham-se à ideia de equidade, promovendo uma tributação mais justa e proporcional às condições econômicas dos contribuintes. Outro marco foi a incorporação de novos princípios ao texto constitucional, como o da cooperação²⁵. Esse princípio, introduzido pela Emenda Constitucional 132/2023, tem como objetivo nortear as relações entre os entes federativos na gestão e aplicação do IBS e da CBS.

No contexto das transações tributárias, o princípio da cooperação assume especial relevância, pois exige uma articulação eficaz entre União, estados e municípios para garantir um sistema integrado, eficiente e justo. Isso inclui o compartilhamento de informações fiscais, a harmonização de procedimentos administrativos e a transparência na divisão de receitas. Além disso, tal determinação reforça a necessidade de coordenação e consenso na regulamentação das transações, permitindo que estes sejam utilizados como instrumentos para fortalecer o equilíbrio federativo e evitar disputas judiciais incidentais, promovendo assim um ambiente fiscal mais estável e previsível.

A EC nº 132/2023 representa, portanto, um avanço significativo para o sistema tributário brasileiro, trazendo um novo modelo centrado em eficiência, equidade e cooperação. Contudo, permanecem desafios como a operacionalização do IBS e da CBS e o equilíbrio entre neutralidade e justiça fiscal, levantando questões que desafiam respostas claras. Como as demandas fiscais serão resolvidas no âmbito do comitê gestor? Será possível garantir a paridade de tratamento entre os dois tributos, considerando que são as mesmas

²⁵ Art. 145 (...) § 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

hipóteses de incidência, fato gerador e base de cálculo? A tese aplicada à CBS deverá necessariamente ser aplicada ao IBS, especialmente diante da previsão de um único arcabouço normativo?

Além disso, como será organizada a gestão desses tributos? Haverá um comitê gestor unificado ou comitês separados para União, estados e municípios? E como tratar as disparidades econômicas e regionais nesse modelo cooperativo? O princípio da cooperação, embora incorporado ao texto constitucional, encontra desafios práticos para sua implementação, particularmente em um país de dimensões continentais e com diferenças econômicas tão destacadas. A legislação sobre transações tributárias precisará ser compartilhada e harmônica, mas isso exigirá esforço para conciliar as realidades locais com a uniformidade normativa.

Outro ponto crítico é a ausência de uma discussão robusta sobre os instrumentos de transação tributária no contexto da reforma tributária. Como serão tratadas as questões processuais tributárias, que aparentemente foram deixadas de lado? A operacionalização das transações precisará abordar a complexidade dos litígios fiscais existentes, garantindo que a reforma não se limite a um modelo teórico, mas que traga soluções práticas para os problemas históricos do sistema tributário brasileiro. É fundamental que a regulamentação dessas transações considere os aspectos econômicos e regionais, promovendo o equilíbrio federativo e a justiça fiscal, sob pena de perpetuar desigualdades no novo modelo tributário.

Além disso, a criação de um único comitê gestor ou de estruturas separadas para administração de cada tributo ainda gera debates. Como serão tratadas as demandas fiscais e processuais, que atualmente carecem de regulamentação robusta? A falta de discussão efetiva sobre os instrumentos de transação tributária à luz da transação tributária, especialmente em relação às especificidades do IBS e da CBS, pode dificultar a implementação de soluções práticas e justas. Por isso, o princípio eficiente de cooperação entre os entes federativos precisará ser uma base para superar esses desafios, promovendo um modelo de governança e alinhamento com os objetivos de simplificação, neutralidade e justiça fiscal estabelecida pela reforma tributária.

A transação tributária, prevista como um mecanismo para a regularização de débitos fiscais, ganha novo significado no contexto da reforma tributária. Apesar dos avanços, o tratamento das questões processuais tributárias foi deixado de lado. Litígios fiscais complexos e a falta de clareza sobre os instrumentos normativos para métodos alternativos de resolução de disputa em matéria tributária, como a própria transação tributária, podem dificultar e até fazer retroceder os mecanismos que temos hoje. Uma solução possível seria a adoção da lei federal de transação tributária como um modelo para os demais entes. Para tanto, contudo, faz-se fundamental avaliar como esses mecanismos podem atender igualmente aos estados e municípios desenvolvidos e aqueles com menor capacidade arrecadatória.

Nesse contexto de necessária harmonização normativa e progressiva entre União, estados e municípios, o Comitê Gestor terá um papel estratégico na orientação dessas transações, garantindo que sejam utilizadas não apenas como instrumento para a regularização tributária, mas também como ferramenta para equilibrar interesses federativos, reduzir as desigualdades regionais e promover a justiça fiscal. Na nossa visão, o sucesso da reforma tributária dependerá, em grande medida, de tal capacidade de harmonização.

O futuro da reforma tributária, portanto, não se limita à criação de novos tributos, mas passa por construir um ambiente fiscal mais colaborativo, incluindo os métodos alternativos de conflito, para que estes sejam protagonistas na redução do contencioso, no fortalecimento da governança federativa e na construção de um sistema mais eficiente e justo para todos.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei Complementar nº 7 de 1982 do Estado do Acre**. Acre: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 1982. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ac/lei-complementar-n-7-1982-acre-institui-o-novo-codigo-tributario-do-estado-do-acre-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 10/10/2024.

AMAPÁ. **Lei nº 400 do Estado do Amapá**. Amapá: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 1997. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=118630>>. Acesso em: 10/10/2024.

BRASIL. Código Civil (2002). **Código Civil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2002.

BRASIL. Código Tributário Nacional (1966). **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF: Senado Federal, 1966.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.988/2020**, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses em que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm>. Acesso em: 14 de mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022**. Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 1.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação **in loco** na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14375.htm>. Acesso em: 25/11/2024.

BRASIL. **Lei nº 13.988/2020**. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm>. Acesso em: 14 de mar. 2024. BRASIL.

BRASIL. Portaria PGFN nº 6.757, de 29 de julho de 2023. Regulamenta a transação da cobrança de créditos da União e do FGTS. Brasília, DF: Ministério da Fazenda/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=125274>>. Acesso em 07/10/2024.

BRASIL. Portaria PGFN nº 1.241, de 10 de outubro de 2023. Altera a Portaria PGFN nº 6.757, de 29 de julho de 2022, que regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Brasília, DF: Ministério da Fazenda/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=134006>>. Acesso em 07/10/2024.

BRASIL. Portaria RFB nº 247, de 22 de novembro de 2022. Regulamenta a transação de créditos tributários sob administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Brasília, DF: Ministério da Fazenda/Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=127311>>. Acesso em 07/10/2024.

CÂMARA, Lauro Tércio Bezerra. **Transação tributária no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 32. Ed. São Paulo: Noeses, 2022.

CÔELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GALINDO, Fábio; ZENKNER, Marcelo; KIM, Yoon Jung. **Fundamentos do ESG: geração de valor para os negócios e para o mundo**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

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

GRINOVER, Ada Pellegrini. Conciliação e mediação endoprocessuais na legislação projetada. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 13, n. 91, p. 71-92, set. /out. 2014.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 802**, de 17 de dezembro de 2024. Dispõe sobre a transação resolutiva de litígio relativa à cobrança de créditos públicos estaduais, de natureza tributária ou não tributária inscritos em dívida ativa, e altera a Lei Complementar nº 111/2002, e dá outras providências. Mato Grosso: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso, 2024. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=470588>>. Acesso em: 06/01/2024.

MINAS GERAIS. Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975. **Código Tributário do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1975. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/6763/1975/?cons=1>>. Acesso em: 09/10/2024.

MIRANDA, Pontes de. Tratado de direito privado: parte especial. Direito das obrigações. Extinção das dívidas e obrigações. Dação em soluto. Confusão. Remissão de dívidas. Novação. Transação. Outros modos de extinção. 3. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1984. v. 25, pp. 152-153.

OLIVON, Beatriz e PIMENTA, Guilherme. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional recuperou R\$ 48 bilhões em 2023. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 de abril de 2024. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/04/16/procuradoria-geral-da-fazenda-nacional-recuperou-r-48-bilhoes-em-2023.ghtml>>. Acesso em 10/10/2024.

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

PAULSEN, Leandro. **Constituição e código tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência**. 18. Ed. São Paulo: SaraivaJur, 2017.

PISCITELLI, Tathiane. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. PGFN alcança R\$ 21,9 bilhões em valor recuperado no primeiro semestre. **Gov.br**, Brasília, 21 de julho de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-alcanca-r-21-9-bilhoes-em-valor-recuperado-no-primeiro-semester>>. Acesso em 18/11/2024.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973. Dispõe sobre o procedimento tributário administrativo e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1973. Disponível em: <<https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2006.537.pdf>>. Acesso em: 25/11/2024.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: dos contratos e das declarações unilaterais da vontade**.v.3. São Paulo: Saraiva, 2004.

RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos: Lei nº 10.406, de 10.01.2002 - atualizado de acordo com o Novo Código Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SANTA CATARINA. Lei nº 1.938, de 26 de dezembro de 1966. **Código Tributário do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1966. Disponível em: <https://legislacao.sef.sc.gov.br/Consulta/Views/Publico/Frame.aspx?x=/Cabecalhos/frame_lei_3938.htm>. Acesso em: 08/10/2024.

SANTA CATARINA. [Regulamento das normas gerais (RNGDT)]. Regulamento das normas gerais de Santa Catarina. Disponível em: <Disponível em: <https://legislacao.sef.sc.gov.br/Consulta/Views/Publico/Frame.aspx?x=/Cabecalhos/frame_rngdt_84.htm>. Acesso em: 08/10/2024.

SANTIAGO, Igor Mauler; BREYNER, Frederico Menezes. **Inaplicabilidade do artigo 739-A do Código de Processo Civil aos Embargos à Execução Fiscal**. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 55, p. 63-92, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/163/150>>. Acesso em: 27 nov. 2024.

SÃO PAULO. Lei nº 17.843, de 07 de novembro de 2023. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e sobre a cobrança da dívida ativa, altera a Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, e a Lei nº 17.784, de 2 de outubro de 2023, revoga os artigos 41 a 56 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, e a Lei nº 14.272, de 20 de outubro de 2010, e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.doe.sp.gov.br/executivo/procuradoria-geral-do-estado/disciplina-a-lei-n-17843-de-7-de-novembro-de-2023-na-parte-em-que-202402071110110122383>>. Acesso em: 08/10/2024.

SEEFELDER, Claudio; CALCINI, Fábio Pallaretti; NETO, Halley Henares; CAMPOS, Rogério. (coord). **Comentários sobre a transação tributária: à luz da Lei nº 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário**. 1. ed. 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: Editora Dialética, 2022.

VENOSA, Silvio Salvo de. **Direito civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

I Jornada Direito Tributário: enunciados aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2022, p. 15. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornada-de-direito-tributario/direito-tributario/@@download/arquivo#page15>>. Acesso em: 06/01/2025.

Núcleo de Direito Tributário - Métodos
Adequados de Resolução de Conflitos
em Matéria Tributária