



# **SEMINÁRIO DE DIREITO TRIBUTÁRIO**

**CONSELHO ADMINISTRATIVO DE  
RECURSOS FISCAIS – CARF, RFB, UFC**

**FORTALEZA, 13 E 14 DE ABRIL DE 2023**

# **TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Principais achados e conclusões do  
Diagnóstico do Contencioso  
Administrativo Tributário**

**Fortaleza, 14 de abril de 2023**

SEMINÁRIO DE DIAGNÓSTICO DO  
CONTENCIOSO  
RIBUTÁRIO  
ADMINISTRATIVO

# VISÃO GERAL DO DIAGNÓSTICO CONTENCIOSO

## ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

### HIPÓTESES CONSOLIDADAS

Fátima Cartaxo  
Consultora



# HIPÓTESE CONSOLIDADA 1<sup>(1)</sup>

## O Processo Tributário e a Arquitetura Institucional do Contencioso Fiscal

SEMINÁRIO DE DIAGNÓSTICO DO  
CONTENCIOSO  
TRIBUTÁRIO  
ADMINISTRATIVO

**Morosidade Decisória Instâncias Superiores** – acréscimo em média de 55% do tempo já transcorrido.

**R – avaliar IRDR –Instituto de Resolução de Demandas Repetitivas- art. 976 – CPC; transformação digital do contencioso tributário (AT); uso mais intensivo de inteligência artificial (precedentes) (AT)**

**Recursos de Ofício** – 90% de manutenção da decisão de 1ª Instância – Impacto no tempo processual.

**R – avaliar critérios e aprimorar o instituto RO; rever critérios (AT)**

**Ausência de espelhamento: arrecadação x contencioso** – PIS/COFINS (37,9% x 20,5%); IRPJ/CSLL (31,7% X 13,7%); IRPF (4,8%X14,6%).

**R – medidas orientativas e preventivas Pessoas Físicas; explicitação das teses consolidadas ou sumuladas (AT)**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 1<sup>(2)</sup>

## O Processo Tributário e a Arquitetura Institucional do Contencioso Fiscal

**Modelo de Federalismo Fiscal** – insegurança jurídica; falta de uniformidade; multiplicidade de normas processuais; diversidade interpretativa em matéria legislativa comum; guerra fiscal.

**R – Mecanismos jurídicos e/ou institucionais para obtenção de consensos interpretativos; mecanismos de harmonização interpretativas entre as ATE; solução das grandes teses controversas; medidas de desestímulo a recursos meramente protelatórios (AT/COMSEFAZ); revisão dos de admissibilidade de recursos**

**Diversidade no Número de Julgadores** - São Paulo – 2,92 p/mh – Belo Horizonte – 14,28 p/mh – Desigualdade de estrutura e de carga de trabalho –

**R – Definição de parâmetros nacionais; requisitos institucionais minimamente padronizados**

**\*Protocolos CONFAZ/COMSEFAZ de harmonização interpretativa em MLC**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 2 <sup>(1)</sup> Diversidade e Complexidade da Legislação Processual Tributária

SEMINÁRIO DE DIAGNÓSTICO DO  
CONTENCIOSO  
TRIBUTÁRIO  
ADMINISTRATIVO

- ➔ Multiplicidade de legislações processuais tributárias => autonomia legislativa dos entes federados
- ➔ Diversidade de estruturas, procedimentos, prazos e meios de defesa => insegurança jurídica
- ➔ Disparidades normativas e discricionariedades na definição de modelos de funcionamento e arquitetura institucional
- ➔ Ausência de mecanismos de harmonização interpretativa entre as decisões dos contenciosos tributários subnacionais **(AT/COMSEFAZ)**
- ➔ Elevado Custo de conformidade, mesmo com tendência pela convergência => monitoramento constante (LEG)

**R – Norma Geral do Processo Administrativo Tributário (LEG)**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 2 <sup>(2)</sup> Diversidade e Complexidade da Legislação Processual Tributária

**Coexistência de ritos procedimentais diversificados, não harmonizados formalmente, com bases legais independentes**

➡ Elementos básicos do Auto de Infração e Hipóteses de Recursos de Ofício – 66,7% de convergência

Hipóteses de Vícios e Nulidades – significativas diferenças de regime jurídico

Voto de qualidade – 0% de convergência considerando a legislação federal vigente a partir de 2020; 100% , considerando, a legislação anterior

➡ **Maior tendência a convergir com a legislação federal (Paradigma Decreto 70.235/72)**

**R – Norma Geral do Processo Administrativo Tributário (LEG)**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 3 (1)

## Incentivos à Litigiosidade Tributária – natureza econômica, financeira, jurídica negocial

- ➔ **Empresas de grande porte** - Uso estratégico do contencioso fiscal - Sociedades Anônimas ou Limitadas
- ➔ **Empresas de pequeno porte** - (aderentes ao regime do Simples Nacional) - concentram suas dívidas na esfera administrativa, utilizando menos a fase judicial – Prazo médio de vida útil – 5,6 anos – DAU – inadimplência decorrente de impostos autodeclarados
- ➔ **Morosidade Processual e Probabilidade de Reforma do Lançamento Tributário**
- ➔ **Gratuidade do Contencioso Administrativo + Suspensão da Exigibilidade +**
- ➔ **Taxas de atualização do crédito tributário**
- ➔ **Antagonismo e pouca transparência nas Relações entre o Fisco e o Contribuinte =>critérios interpretativos**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 3 <sup>(2)</sup>

## Incentivos à Litigiosidade Tributária – natureza econômica, financeira, jurídica e negocial

ANUÁRIO DE DIAGNÓSTICO DO  
CONTENCIOSO  
TRIBUTÁRIO  
ADMINISTRATIVO

- ➔ **Antagonismo e pouca transparência nas Relações entre o Fisco e o Contribuinte =>critérios interpretativos**
- ➔ **Expectativa de Decisão Administrativa ou Judicial de Caráter Vinculante**
- ➔ **Divergências Interpretativas sobre a legislação tributária => insegurança jurídica**

**R – Adoção de medidas saneadoras ou preventivas: redução da taxa de congestionamento e do tempo de tramitação (AT); redução e/ou integração de instâncias julgadoras; avaliação da gratuidade processual + depósito + taxas de atualização do crédito tributário (SELIC); explicitação dos critérios interpretativos e pacificação das grandes teses controversas (AT) implantação gradual de meios alternativos de solução de conflitos etc (LEG);**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 4

## Especialização dos Julgadores Tributários

- ➔ **Critérios e Requisitos de investidura => conhecimento e experiência em direito tributário e legislação fiscal**
- ➔ **Percepção dos respondentes:**
  - a) a especialização contribui para a qualidade e celeridade das decisões
  - b) 56% dos respondentes apoiam a nomeação por concurso público
  - c) não se vislumbrou correlação entre rotatividade dos julgadores e qualidade decisória
  - d) a permanência do julgador no cargo acabaria por contribuir para sua especialização
- ➔ **92,3% => decisões de mérito em recursos voluntários => pressupõem conhecimento técnico especializado**

**R – Manter e aperfeiçoar os requisitos de especialização do julgador tributário na esfera administrativa, repercutindo na qualidade e celeridade das decisões proferidas (AT)**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 5 <sup>(1)</sup>

## Meios Alternativos de Solução de Conflitos Tributários

**Meios Alternativos de Solução de Conflitos** – redução da litigância – jurisdição administrativa => contribuir para uma efetiva e qualificada tutela dos interesses jurídicos dos administrados.

**Pouca utilização dos meios alternativos no Brasil x Utilização crescente em âmbito internacional** => Ação 14 do Projeto BEPS – Convenções Modelo da ONU e da OCDE – Convenção e Diretiva da União Europeia => Arbitragem Tributária Internacional

**Indisponibilidade do Interesse Público e Renúncia de Receita** – questões preliminares relevantes

**Sentimento de desconfiança entre as partes** - dificulta o avanço de soluções consensuais **(AT)**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 5 (2)

**Transação Tributária no Brasil =>** a) Previsão Normativa no CTN (arts. 156, III e 171)  
b) Previsão expressa em legislações estaduais: 12/16; c) Legislações recentes específicas e mais detalhadas – 2020-2021; d) Lei 13.988/2020 – análise dos resultados PGFN e RFB; e) Transação no Estado de São Paulo; f) Transparência Ativa; g) Pesquisa qualitativa – percepção dos respondente => iniciativa tímida na implementação de acordos **(AT + LEG)**

**Mediação Tributária no Brasil =>** a) Legislação Paradigma – Lei 13.140/2015; b) Eficácia preponderante em nível federal; c) Possibilidade de cada ente federativo criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos (arts. 32 a 34); d) Experiência incipiente em matéria tributária – Projetos de Lei em tramitação; e) Pioneirismo do Município de Porto Alegre – Lei 13.028 de 11/03/2022; f) Outras iniciativas: PE e BH. **(AT + LEG)**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 5 (3)

SEMINÁRIO DE DIAGNÓSTICO DO  
CONTENCIOSO  
TRIBUTÁRIO

**Arbitragem Tributária no Brasil** – a) Ausência de resultados entre os entes pesquisados; b) Necessidade de legislação específica para a matéria tributária (tema polêmico – alteração do CTN; alcance da Lei de Arbitragem de 2015); c) Matérias mais apropriadas para o método arbitral (questões técnicas, que envolvam análise factual); e) Hipóteses de recurso ao poder judiciário (tribunal superiores); f) Implantação gradual, com segurança e respaldo institucional; g) Recomendação CNJ nº120 de 26/20/2021 – cita a arbitragem em seu art. 1º, parágrafo primeiro, inciso II; h) aperfeiçoando-se os critérios de seleção de árbitros e dos mecanismos de controle técnico e deontológico de sua atuação. (AT)

**Autocomposição Processual – Negócios Jurídicos Processuais – Boa Prática de Equacionamento Consensual** a) Experiência da PGFN a partir de 2018 (Portaria PGFN nº742/2018, com fundamento no art. 190 do CPC); b) Vedado reduzir o montante dos créditos tributários; c) Equacionamento Consensual, mediante: (i) calendarização da execução fiscal; (ii) plano de amortização do débito fiscal; (iii) aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias; (iv) modo de constrição ou alienação de bens (AT)

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 5 (4)

SEMINÁRIO DE DIAGNÓSTICO DO  
CONTENCIOSO  
TRIBUTÁRIO  
ADMINISTRATIVO

**Conclusões e Recomendações** – a) A utilização dos meios alternativos para resolução de conflitos em matéria tributária tem apresentado importante progresso ao longo das últimas décadas, em âmbito internacional, sendo ainda bastante incipiente no Brasil;

b) Não existem soluções imediatas e absolutamente eficazes para reduzir nosso contencioso fiscal;

c) A utilização dos meios alternativos fazem parte da solução e representam um esforço relevante para: (i) a desobstrução dos tribunais com redução do estoque de processos tributários; (ii) desjudicialização das relações entre o fisco e o contribuinte; (iii) melhoria da arrecadação e do ambiente de negócios

**Recomenda-se ampliar gradualmente a utilização dos meios alternativos para resolução de conflitos em matéria tributária: (i) considerando que a resolução de litígios tributários não é prerrogativa exclusiva do poder judiciário; (ii) respeitando o princípio da legalidade; (iii) pautando-se as decisões na moldura legal vigente no país. (AT + LEG)**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 6 (1)

## Medidas Preventivas do Litígio Tributário

SEMINÁRIO DE DIAGNÓSTICO DO  
CONTENCIOSO  
TRIBUTÁRIO

**Prevenção da Litigiosidade Tributária** – Cooperação, Confiança, Transparência nas relações entre o fisco e o contribuinte

**Tendência Internacional** => Medidas preventivas – Programas de transparência e conformidade tributária – Paradigma da confiança e da colaboração. Recomendações da OCDE e de outros organismos multilaterais

**Situação no Brasil – Pesquisa Qualitativa** - Antagonismo – Desconfiança – Baixa Colaboração – Insegurança Jurídica – Pouca Transparência – **Criação dos primeiros Programas de Conformidade Cooperativa:** RFB, Estados e Municípios

**Consulta Tributária** – Implementação nos Entes Subnacionais : (i) pessoas legitimadas; (ii) efeitos da consulta; (iii) possibilidade de recurso; (iv) aplicação a fatos passados; (v) matéria tributária ainda não tributada. **Convergência com o regime paradigmático federal.**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 6 (2)

## Medidas Preventivas do Litígio Tributário

SEMINÁRIO DE DIAGNÓSTICO DO  
CONTENCIOSO

**Conformidade Cooperativa** – 2002 – *Fórum on Tax Administration* – 2008 – *Enhanced Relationship* => novo paradigma de relacionamento entre Fisco e contribuinte; ferramentas de gestão de risco, comunicação e transparência.

**Experiências Internacionais em Cooperative Compliance** – OCDE, FTA, CIAT, Austrália, Reino Unido, Espanha e México.

**Iniciativas Brasileiras** : Confia (RFB); Nos Conformes (SP); Contribuinte Pai D'Égua (CE); Programa de Estímulo à Conformidade Tributária (RJ); Programa de Conformidade Tributária (DF); Nos Conformes (RS); Em Dia com Porto Alegre (PA)

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 6 (3)

SEMINÁRIO DE DIAGNÓSTICO DO  
CONTENCIOSO  
TRIBUTÁRIO  
ADMINISTRATIVO

## Conclusões e Recomendações

- a) **Consulta e Conformidade Cooperativa não esgotam o elenco de medidas preventivas do litígio tributário**
- b) Instrumentos de Explicitação dos Critérios Interpretativos utilizados pelas Administrações Tributárias: Pareceres Normativos, Portarias, etc **(AT)**
- c) Revisão Prévia do Auto de Infração => evitar contencioso desnecessário **(AT)**
- d) Sistema Eficaz de Precedentes Judiciais e Súmulas Administrativas **(AT)**
- e) Acordos Prévios sobre temas que envolvem controvérsias **(AT + LEG)**
- f) Realização de Perícias ou Diligências antes da Formalização do Lançamento de Ofício **(AT + LEG)**
- g) Redução das Lacunas e Indeterminações Conceituais da legislação tributária **(AT + LEG)**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 6 (4)

## PROGRAMA NACIONAL DE PREVENÇÃO DA LITIGIOSIDADE TRIBUTÁRIA –

**PILARES:** (i) simplificação da legislação tributária material e processual(**LEG**); (ii) harmonização interpretativa entre os diversos órgãos fazendários(**AT + COMSEFAZ**); (iii) divulgação dos critérios jurídicos interpretativos da legislação tributária(**AT**); (iv) aperfeiçoamento do instituto da consulta tributária(**AT + LEG**); (v) implementação de programas de conformidade tributária(**AT + LEG**); (vi) utilização de precedentes e súmulas administrativas vinculantes(**AT + LEG**); (vii) priorização de medidas orientativas em detrimento de medidas punitivas(**AT**); (viii) elucidação previa das questões factuais(**AT + LEG**); (ix) harmonização de institutos, prazos e procedimentos

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 7 <sup>(1)</sup>

## Impactos Econômicos da Litigiosidade

**Repercussão para as Finanças Públicas, Patrimônio do Contribuintes e Ambiente de Negócios**

**Fundamentos:** (i) Arrecadação Tributária; (ii) Impactos para a economia do país (congestionamento da Justiça e volume excessivo de processos fiscais); (iii) Morosidade do sistema de solução de conflitos

**Estimativa das Perdas Arrecadatórias** = > percentual médio de sucesso do Fisco 57%

**O Ponto de Vista do Contribuintes** - Pesquisa Qualitativa => provisionamentos, distribuição de lucros

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 7 <sup>(2)</sup>

## Impactos Econômicos da Litigiosidade Tributária

### Recomendações :

**Adoção de medidas eficazes** para resolução dos conflitos fiscais e redução do estoque de processos tributários em tramitação nas esferas administrativa e judicial (celeridade e efetividade) - **(AT + LEG)**

**Aprofundar estudos** sobre os custos da litigância tributária e seus impactos econômicos, envolvendo o contencioso fiscal dos 03 níveis de governo; as esferas administrativa e judicial; e as diversas dimensões afetadas **(AT)**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 8 <sup>(1)</sup>

## Compensação Tributária como Fator de Incremento do Contencioso Fiscal

**Tributos mais Frequentes em Processos de Compensação => COFINS e IRPJ**  
=> 52% (Base sem compensação desses mesmos tributos => 31%)

**Natureza Jurídica e Atividades Econômicas Predominantes => Sociedades Anônimas – Indústria de Transformação; Atividades Financeiras; Comércio de Carros e Motos.**

**Pequena Relevância dos Processos de Compensação Tributária no Contencioso Administrativo Federal => 8,1% dos processos administrativos tributários em tramitação no CARF.**

# HIPÓTESE CONSOLIDADA 8 <sup>(2)</sup> Compensação Tributária como Fator de Incremento do Contencioso Fiscal

**RECOMENDAÇÃO** – Revisão da sistemática de compensação para os tributos mais geradores de litigiosidade administrativa tributária: PIS/COFINS. Apesar da baixa representatividade no volume dos processos administrativos, os valores envolvidos são bastante expressivos. Ressalte-se que percentual significativo dos processos de compensação é solucionado junto à administração tributária, sem a necessidade de instauração de litígio. **(AT + LEG)**

**HIPÓTESE 8 INFIRMADA => A COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA NÃO É FATOR SIGNIFICATIVO DE INCREMENTO DO CONTENCIOSO FISCAL FEDERAL DO BRASIL**

# CONCLUSÕES FINAIS (1)

**1-O grande volume do Contencioso Tributário brasileiro não tem relação de causalidade direta com fluxos, procedimentos e etapas processuais da legislação em vigor**

**2-Implantação de um amplo Programa de Prevenção da Litigiosidade Tributária de âmbito nacional – mecanismos de harmonização interpretativa e redução da indeterminação conceitual**

**3-Maior integração e cooperação entre as instâncias administrativa e judicial**

**4-Manter e aperfeiçoar a especialização dos julgadores tributários -92% de decisões que enfrentam o mérito.**

**5-Intensificar a implantação dos meios alternativos de solução de conflitos tributários – analisar resultados iniciais da transação**

**6- Melhorar o relacionamento entre o fisco e os contribuintes => mudança de paradigma=>segurança jurídica, transparência, cooperação e confiança**

# CONCLUSÕES FINAIS (2)

**7-Harmonização jurisprudencial e obtenção de consensos interpretativos.**

**8-Avaliar a redução do número de instâncias administrativas e judiciais, assim como, a possibilidade de integração de instâncias administrativas e judiciais => redução dos longos prazos de tramitação processual**

**9- Ampliar e aperfeiçoar a utilização de precedentes judiciais e súmulas administrativas vinculantes**

**10-Implantação de mecanismos de pacificação e resolução das grandes teses controversos (entre as quais a transação)**

**11 – Implantação de protocolos/convênios CONFAZ/COMSEFAZ de natureza interpretativa da legislação tributária, com vínculo de obrigatoriedade para os seus signatários**

**12- Simplificação legislativa com redução (reavaliação) das multas e obrigações acessórias**

# TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA – PRINCIPAIS ACHADOS E RESULTADOS <sup>(1)</sup>

**1- Dentre os 16 entes federativos pesquisados (2021), 12 possuem alguma **previsão normativa a respeito da transação**, ao menos nas legislações regentes do PAF ou nos respectivos Códigos Tributários Estaduais – 12/16**

**2- Considerando-se os 12 entes federados que preveem transação em seus sistemas jurídicos, apenas 3 o fazem de forma mais genérica, no corpo de seus Código Tributário ou de diploma regent do PAF. A grande maioria (9) possui legislação específica sobre transação tributária, detalhando os procedimentos em seus respectivos âmbito - 09/12**

**3- Características comuns às legislações pesquisadas: (a) extinção da obrigação tributária, mediante cumprimento das obrigações assumidas no acordo; (b) a mera propositura da transação não extingue nem suspende as respectivas obrigação tributárias; (c) caso a transação envolva parcelamento ou moratoria dos créditos em debate, haverá causa suspensiva da exibibilidade (art. 151 do CTN);**

# TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA – PRINCIPAIS ACHADOS E RESULTADOS (2)

**4- Escopo e Abrangência da transação** - há tratamentos diversificados a respeito do escopo e abrangência da transação: (a) sem limitações/qualquer crédito tributário (maioria- 07/12); (b) casos excepcionais envolvendo grande controvérsia/alta indagação jurídica; (c) incidência de multa ou encargos moratórios; (d) créditos inscritos em dívida ativa; contencioso de pequeno valor etc .

**5- Impedimentos ou exclusões:** créditos consolidados de proponentes em recuperação judicial ou extrajudicial, liquidação, CNPJ ou CPF baixado ou inapto.

**6- Momento da Transação** – via de regra (nível federal), depois da constituição do crédito tributário, após a instauração da fase litigiosa do processo (RFB) e/ou após a inscrição na Dívida Ativa da União (PGFN). Nos demais entes pesquisados, o momento da transação predomina como sendo depois da inscrição na dívida ativa (06/09). Dois entes pesquisados admitem a propositura da transação em qualquer fase da tramitação administrativa ou judicial (antes mesmo da inscrição na dívida ativa).

# TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA – PRINCIPAIS ACHADOS E RESULTADOS <sup>(3)</sup>

**7- Renúncia às impugnações ou recursos administrativos ou judiciais e ao direito em que se fundam** – regra geral os diplomas disciplinadores da transação preveem que a celebração do acordo implica confissão de dívida e desistência de impugnações ou recursos administrativos ou judiciais, bem como, a renúncia a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundam as referidas impugnações ou recursos.

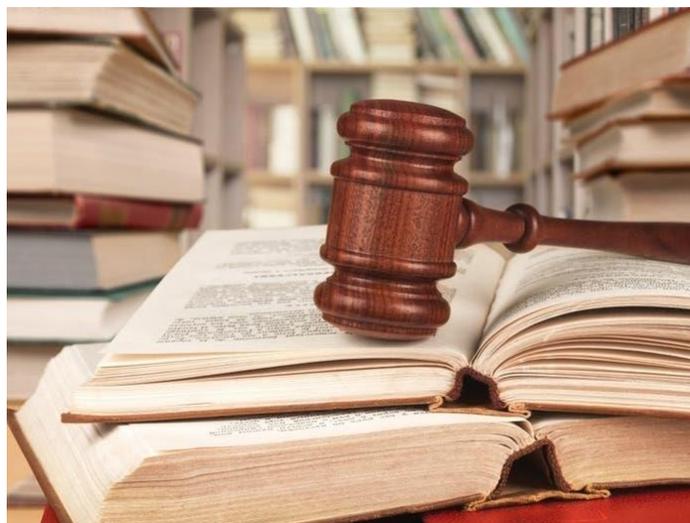
**8- Autorizações para celebração da transação** – via de regra é o Chefe do Executivo ou o Secretário da Fazenda ou, ainda, o Procurador (Advogado) Geral do ente. No âmbito federal: RFB e PGFN, conforme disciplina legal

**9-Tendências e peculiaridades** – (a) percebe-se existir certa tendência recente (2020/2021-05/12) de os entes disciplinarem a transação em diplomas específicos e de forma mais detalhada; (b) convergência quanto às modalidades de acordo: adesão ou proposta individual; (c) relevante e disseminada controvérsia e contencioso de pequeno valor – **impactos na redução e prevenção da litigiosidade** (economicidade e eficiência); (d) considerações sobre capacidade de pagamento e recuperabilidade do crédito tributário => **viabilizar a superação da situação transitória de crise econômico-financeira do contribuinte.**

# TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA – PRINCIPAIS ACHADOS <sup>(4)</sup>

## 10 – Alguns números relevantes:

- (i) **Triplicou** o índice de regularidade das empresas em Recuperação Judicial, permitindo a regularização de centenas de empresas e a manutenção de empregos
  
- (ii) Arrecadação de **R\$25,2 bilhões** decorrentes de transação. No ano passado (2022) foram arrecadados **R\$14,1 bilhões**
  
- (iii) Estoque objeto de transação – **R\$365 bilhões**



**OBRIGADA**

**Fátima Cartaxo  
Consultora - BID**