

# Nota informativa



## Transação Tributária no Enfrentamento da Pandemia

quinta-feira, 11 de fevereiro de 2021

### Resumo

- Durante a pandemia, as medidas de diferimento de tributos e de contribuições ao FGTS, de suspensão de ações de cobrança, de antecipação no pagamento de restituições do IRPF e de redução temporária nas contribuições parafiscais do Sistema S promoveram um importante alívio de caixa para pessoas físicas e jurídicas.
- Nesse período, o instrumento da transação tributária se consolidou como mecanismo permanente de negociação de passivos tributários, na medida em que permite uma ação rápida e focalizada da administração tributária, em apoio aos contribuintes com reais dificuldades financeiras.
- Os diversos editais de transação abertos permitiram o fechamento de milhares de acordos. Em relação aos débitos inscritos em dívida ativa, sob responsabilidade da PGFN, foram assinados 261 mil acordos, envolvendo R\$ 81,9 bilhões em débitos. No caso do contencioso administrativo de pequeno valor, a cargo da RFB, foram 2.665 mil negociações, atingindo quase R\$ 37,5 milhões em débitos.
- Dados econômicos de dezembro mostram consistência da recuperação econômica, com indicadores da indústria e do comércio varejista recuperando os níveis pré-pandemia. Mesmo o setor de serviços, mais afetado pelas medidas de isolamento, reverteu boa parte das perdas sentidas durante a crise. A arrecadação do último trimestre de 2020 também corrobora essa tendência.
- Cenário de recuperação retira qualquer justificativa para a edição de um novo programa de parcelamento de tributos de caráter abrangente. Ao contrário, reforça a importância da transação focalizada em contribuintes ainda em dificuldades por conta da pandemia.
- Nessa linha, Governo reabre os prazos de adesão dos editais abertos durante a pandemia para permitir a inclusão de débitos cujos vencimentos tenham ocorrido no período de calamidade pública e que não tenham sido pagos em razão dos efeitos econômicos desse evento. Novo prazo de inscrição dos débitos se estende até 31 de maio de 2021, podendo o contribuinte solicitar adesão até 30 de junho de 2021.



## Introdução

As medidas de isolamento social implementadas em resposta à pandemia do Covid-19 causaram uma queda brusca no faturamento de boa parte das empresas brasileiras, bem como na renda de muitos trabalhadores, levando o Governo Federal a adotar uma série de ações de apoio que pudessem proporcionar algum alívio financeiro aos mais atingidos.

Nessa linha, foram anunciadas diversas medidas de diferimento de tributos, beneficiando pessoas físicas e jurídicas, que incluíram as contribuições previdenciárias patronais, PIS/COFINS, Simples Nacional, Imposto de Renda de Pessoa Física [IRPF], além de prestações de programas de parcelamento. No total, os contribuintes tiveram a oportunidade de postergar o pagamento de aproximadamente R\$ 139,8 bilhões em tributos.

A Receita Federal [RFB] também acelerou o pagamento das restituições do IRPF em 2020, que foram distribuídas em cinco lotes, começando já no mês de maio e se encerrando em setembro. Para efeito de comparação, em 2019 esse cronograma se estendeu por sete meses, indo de junho a dezembro.

Merecem destaque, ainda, as ações de suspensão, prorrogação e diferimento de atos de cobrança de débitos inscritos na Dívida Ativa da União [DAU] e daqueles de responsabilidade da Receita Federal, cujo impacto estimado, considerando somente as ações relativas a DAU, foi da ordem de R\$ 242,8 bilhões. Também houve alterações nas contribuições parafiscais a cargo das empresas, com diferimento do recolhimento das contribuições em favor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço [FGTS], que trouxe alívio temporário de R\$ 30 bilhões, e redução, por três meses, nas contribuições direcionadas às entidades do Sistema S, que permitiram uma economia definitiva de R\$ 2,2 bilhões.

Além dessas iniciativas de caráter extraordinário, a administração tributária também lançou mão de um instrumento permanente negociação e resolução de litígios para suporte a contribuintes com reais dificuldades de honrar seus compromissos com a Fazenda Pública. Trata-se da transação tributária, criada pela Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

Ao longo de 2020, vários editais de transação foram abertos com objetivo de permitir condições facilitadas de pagamento para contribuintes com créditos inscritos em Dívida Ativa e em contencioso administrativo de pequeno valor.

Devido à praticidade e focalização desse instrumento, que permite à administração disponibilizar com rapidez condições de negociação adequadas à capacidade de pagamento dos beneficiários, a transação se mostra um mecanismo mais eficiente de negociação de passivos tributários que os tradicionais programas de parcelamentos abertos nos últimos. Tais programas, dada sua generosidade em abrangência, impedem a arrecadação de um volume importante de recursos públicos, tanto por beneficiar contribuintes financeiramente saudáveis, quanto por desincentivar o pagamento tempestivo dos tributos.



## Transação Tributária na Pandemia

Em linhas gerais, a transação tributária pode ser aplicada, sempre sob critério de conveniência e oportunidade da Administração Pública, na negociação de créditos tributários não judicializados a cargo da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil [RFB], de créditos inscritos em Dívida Ativa e aos tributos da União sob responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional [PGFN], assim como nos créditos inscritos em dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais, de responsabilidade da Procuradoria-Geral Federal [PGF] e da Procuradoria-Geral da União [PGU].

Durante a pandemia, PGFN e RFB lançaram diversos editais de transação com o objetivo de ajudar contribuintes com dificuldade de honrar seus compromissos por conta da crise gerada pela disseminação da Covid-19.

Em março de 2020, a PGFN lançou a transação extraordinária<sup>1</sup>, que permitiu condições especiais de parcelamento dos débitos inscritos em DAU. Nesse caso, foi estabelecido o pagamento de entrada correspondente a 1% [um por cento] do valor total dos débitos a serem transacionados, divididos em até 3 [três] parcelas iguais e sucessivas, com parcelamento do restante em até 81 [oitenta e um] meses, sendo em até 142 [cento e quarenta e dois] meses na hipótese de contribuinte pessoa natural, empresários individuais, microempresas, empresas de pequeno porte, instituições de ensino, Santas Casas de Misericórdia, sociedades cooperativas e demais organizações da sociedade civil. No caso de débitos relativos a contribuições sociais de empregadores e trabalhadores, o parcelamento máximo concedido foi de 60 [sessenta] meses por conta de limitação imposta pela Constituição.

Em junho foi a vez da transação excepcional<sup>2</sup>, por meio da qual a PGFN ofereceu diferentes possibilidades de parcelamento, adequadas à capacidade de pagamento dos contribuintes, levando em consideração a queda no rendimento bruto da pessoa física ou na receita bruta da pessoa jurídica ocorrida em 2020, com relação a 2019. Com isso, a Procuradoria buscava capturar os impactos econômicos da pandemia. Nesse edital, vale dizer, além de prazos maiores, também foram previstos descontos aos créditos tidos como irrecuperáveis ou de difícil recuperação.

Os benefícios da transação excepcional foram estendidos, posteriormente, a dois públicos em particular: em agosto, para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte com créditos relativos ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições [Simples Nacional]<sup>3</sup>; e em setembro, para os produtores rurais e agricultores familiares, com débitos originários de operações de crédito rural e de dívidas contraídas no âmbito do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Acordo de Empréstimo 4.147-BR<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Portaria PGFN nº 7.820, de 18 de março de 2020, atualizada pelas Portarias PGFN nº 9.924, de 14 de abril de 2020, e nº 18.176, de 30 de julho de 2020.

<sup>2</sup> Portaria PGFN nº 14.402, de 16 de junho de 2020.

<sup>3</sup> Portaria PGFN nº 18.731, de 6 de agosto de 2020.

<sup>4</sup> Portaria PGFN nº 21.561, de 30 de setembro de 2020.



Embora todos os editais lançados tivessem prazos específicos de adesão, em setembro a PGFN estendeu o prazo limite de todos eles para 29 de dezembro<sup>5</sup>, como forma de garantir mais flexibilidade aos contribuintes em dificuldade.

Em paralelo, também vigorava, desde agosto de 2020, o edital de transação publicado pela RFB dedicado aos contribuintes com débitos de pequeno valor em contencioso administrativo tributário, assim considerados aqueles que não superam o valor correspondente a 60 [sessenta] salários-mínimos na data da adesão, incluídos principal e multa de ofício.

O edital, que continha quatro modalidades de pagamento que relacionavam o volume de descontos oferecido ao prazo de pagamento escolhido, também estipulava que a adesão ao programa teria que ser feita até o dia 29 de dezembro.

Como resultado dessa atuação, os órgãos da administração tributária federal fecharam milhares de acordos. Considerando apenas as negociações com a PGFN, foram mais de 268 mil acordos formalizados com os contribuintes, sendo cerca de 66 mil pessoas físicas e mais de 201 mil pessoas jurídicas. Em termos de volume, o total de créditos transacionados chegou a R\$ 81,9 bilhões, sendo R\$ 5,9 bilhões negociados com pessoas físicas e mais R\$ 75,9 bilhões negociados com pessoas jurídicas. Do total, aproximadamente R\$ 60 bilhões eram classificados como irre recuperáveis ou de difícil recuperação, ou seja, um montante de recursos que dificilmente ingressaria nos cofres da União sem o advento do instrumento da transação.

A RFB, por sua vez, fechou 2.665 acordos, dos quais 1.912 com pessoas físicas e 753 com pessoas jurídicas. No total, foram negociados quase R\$ 37,5 milhões em débitos considerados de pequeno valor.

## Situação Econômica<sup>6</sup>

Depois de chegar ao ponto mais crítico da crise em abril de 2020, a economia brasileira vem mostrando resultados sucessivos de recuperação, com boa parte dos setores da economia já mostrando nível de atividade superior ao momento pré-crise. Dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] referentes a dezembro/2020 mostram que a indústria naquele mês atingiu seu oitavo resultado mensal de crescimento, já superando em 3,4% o nível de produção pré-pandemia [fevereiro/2020]. Nesses oito meses seguidos de alta desde maio/2020, a

---

<sup>5</sup> Portaria PGFN nº 21.562, de 30 de setembro de 2020.

<sup>6</sup> Vide Nota Informativa SPE/SEF/ME: “Atividade econômica mantém bom ritmo de crescimento no início do 4T20”, de 11 de dezembro de 2020.



indústria cresceu 41,8% no período e mais que compensou a queda acumulada de 27,1% ocorrida em março e abril/2020 decorrente dos efeitos da crise sanitária.

De forma análoga, o comércio varejista também recuperou todas as perdas de 2020, dado que o indicador ampliado, que inclui automóveis e materiais de construção, registrou, em dezembro/2020, o mesmo patamar com relação ao nível anterior à crise [fev/20]. Igualmente, o indicador de varejo restrito recuperou o nível pré-crise no mesmo período e fechou o ano de 2020 com alta de 1,2%. A produção agrícola não fica muito atrás, com a estimativa feita em dezembro pelo IBGE apontando aumento de 5,2% na safra de grãos em 2020 com relação ao ano anterior. Para 2021, espera-se novo recorde de produção, com crescimento de 3,2% na safra de grãos.

Apenas o setor de serviços ainda se mostra aquém do nível apresentado no início da pandemia, exatamente por ter sido o setor mais diretamente afetado pelas medidas de isolamento social. No entanto, o nível atual [dezembro/2020] do setor é apenas 3,8% abaixo do valor de fevereiro/2020, o que mostra reversão da maior parte da queda de 18,9% que ocorreu no pior momento da pandemia.

Esse momento de retorno da atividade econômica é atestado pelos dados de arrecadação dos últimos meses de 2020, conforme apuração da RFB. Considerando as declarações de pagamento dos tributos pagos através do regime Simples Nacional, percebe-se que a maioria dos setores monitorados apresentaram crescimento de arrecadação, na comparação com o mesmo mês de 2019, a partir do mês de julho.

No ano, em razão do forte impacto que a pandemia provocou na arrecadação dessas empresas, especialmente nos meses de abril a junho de 2020, o resultado apresentou retração de 2,0% em relação a 2019. No entanto, se considerarmos somente o último trimestre do ano, observou-se crescimento de 19,3% na arrecadação das empresas do Simples Nacional.

Com relação aos demais tributos, a situação é bastante similar. No período de outubro a dezembro de 2020, cerca de 80% dos setores já mostraram arrecadação superior ao mesmo período de 2019. Considerando todo o conjunto dos setores, o crescimento real da arrecadação ficou em 7,9%, na mesma base de comparação.

Desse modo, percebe-se que a recuperação em curso é consistente e disseminada por praticamente todos os ramos da economia, não havendo justificativa, portanto, para a aprovação de iniciativas legislativas que venham a proporcionar uma renegociação de tributos em caráter generalizado, incluindo pessoas e empresas que conseguiram se manter solventes ou que melhoraram seu desempenho econômico ao longo de 2020.



## Novas Medidas

Ainda assim, o Governo Federal se mantém atento ao cenário econômico, com especial cuidado aos setores que ainda sofrem os efeitos da pandemia, porquanto algumas medidas de isolamento social foram mantidas ou reestabelecidas em alguns municípios.

Nesse contexto, cabe lembrar que as medidas de diferimento de tributos estipularam que a maior parte das parcelas postergadas seriam cobradas nos meses finais do ano. No caso do PIS/COFINS e contribuição previdenciária patronal, o volume diferido teria que ser pago, juntamente com as parcelas regulares, nos meses de agosto, outubro e novembro<sup>7</sup>. Já para as empresas optantes pelo Simples Nacional, esses pagamentos deveriam ocorrer em outubro, novembro e dezembro<sup>8</sup>. Finalmente, em relação aos programas de parcelamento, a normalização se daria nos meses de agosto, outubro e dezembro<sup>9</sup>.

Também vale considerar a impossibilidade de os contribuintes aderirem a um edital de transação imediatamente após o vencimento de um tributo devido. No caso dos editais abertos pela PGFN, a adesão é condicionada à inscrição dos débitos em DAU, o que, em geral, leva cerca de 120 [cento e vinte dias] desde a data de vencimento. Esse prazo se justifica, pois a própria RFB dispõe de mecanismos de cobrança amigável do tributo, sem falar na imposição de encargo legal adicional sobre o crédito que é inscrito em dívida ativa, como forma de estimular o contribuinte a pagar seus compromissos sem atrasos.

Na verdade, durante a pandemia esses prazos foram maiores por conta da suspensão, até de 30 de junho, dos atos de cobrança da RFB.<sup>10</sup> Assim, como os prazos de adesão dos editais abertos por conta da pandemia se encerravam no dia 29 de dezembro, as parcelas dos tributos e dos programas de parcelamento diferidos com previsão de pagamento de outubro a dezembro não poderiam ser adicionadas à transação.

Como forma de resolver esse problema, a PGFN publicou hoje a Portaria nº 1696, de 10 de fevereiro de 2021, que reabre o prazo de adesão de editais de transação vigentes durante a pandemia, nas seguintes condições:

- a. Os contribuintes poderão negociar débitos que venham a ser inscritos em dívida ativa até 31 de maio de 2021, cujos vencimentos tenham ocorrido no período de calamidade pública e que não tenham sido pagos em razão dos efeitos econômicos adversos da pandemia;

---

<sup>7</sup> Portarias ME nº 139, de 3 de abril de 2020, e nº 245, de 15 de junho de 2020.

<sup>8</sup> Portaria CGSN nº 154, de 3 de abril de 2020.

<sup>9</sup> Portaria ME nº 201, de 11 de maio de 2020.

<sup>10</sup> Portaria RFB nº 543, de 20 de março de 2020, atualizada pela Portaria RFB nº 936, de 29 de maio de 2020.



- b. O prazo para solicitar adesão é de até 30 de junho de 2021.

Desse modo, tornam-se passíveis de inclusão até mesmo os créditos relativos a tributos não pagos em dezembro de 2020, de forma que todo o período coberto pelo episódio de calamidade pública passa a ser atendido.

Com essa medida, o Governo espera atender os contribuintes que já vinham em dificuldade ao longo de 2020, uma vez que haviam aderido à transação, e que teriam ainda mais dificuldade com a concentração de tributos no fim do ano. Por outro lado, também são incluídos os contribuintes que conseguiram se manter adimplentes com o Fisco, mas que tiveram dificuldade de arcar com pagamento de mais de uma parcela de imposto num mesmo mês.

## **Conclusão**

A eclosão da pandemia e a necessidade de atuação rápida por parte do Poder Público mostraram a eficiência e agilidade do instrumento de transação tributária. Ao longo de 2020, os vários editais publicados mostraram a capacidade da administração tributária de focalizar a negociação nos contribuintes mais atingidos, modulando as condições favorecidas de pagamento, como descontos e prazos, à real situação financeira de cada beneficiário.

Por sua vez, a faculdade de extensão nos prazos de adesão, efetuada ao longo de 2020 e agora em fevereiro de 2021, com a medida descrita na seção anterior, mostra a possibilidade de se vincular o período de vigência do tratamento favorecido à continuidade da crise em vigor, sem extensões desnecessárias.

Em sentido oposto, os programas especiais de parcelamento se caracterizam pela rigidez, na medida em que demandam alteração legislativa, e pela abrangência, já que representantes dos mais diversos setores econômicos buscam aproveitar a oportunidade para também obter tratamento favorecido, ainda que não precisem.

O resultado, inexoravelmente, é perda para a sociedade como um todo, que deixa de contar com recursos importantes, seja pelo incentivo ao pagamento intempestivo dos tributos, seja pelo benefício concedido a contribuintes financeiramente saudáveis. Essa situação se mostra mais gravosa num momento de crise, quando o Estado é chamado a aumentar seus desembolsos, mesmo que sob elevado patamar de endividamento.