

**CERIMÔNIA DE ASSINATURA DA  
MEDIDA PROVISÓRIA DO CONTRIBUINTE LEGAL**

Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro,  
Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente da República, General Mourão,  
Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro  
Dias Toffoli,

Exmo. Sr. Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes,

Exmo. Sr. Ministro de Estado da Economia, Paulo Guedes,

Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, Ministro de Estado André Mendonça,

Exmo. Sr. Chefe da Casa Civil, Ministro de Estado Ônix Lorenzoni,

Exmo. Sr. Secretário-Geral da Presidência da República, Ministro de Estado  
Jorge Antônio de Oliveira Francisco,

O Código Tributário Nacional tem dispositivo carente de regulamentação há mais de 50 anos: o art. 171, que permite à lei (e, portanto, à medida provisória) “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”.

É chegada a hora de disciplinar a hipótese.

A Administração Pública contemporânea, aí incluída a Administração Tributária, tem o cidadão, inclusive o cidadão enquanto contribuinte, como um detentor de Direitos Fundamentais que devem ser resguardados e promovidos. A relação não pode ser de desconfiança, mas deve ser de diálogo construtivo em favor do interesse público e do bem comum.

Daí a necessidade de evoluir de um modelo de Administração Pública majestática para um modelo de Administração Pública fundada no diálogo, na confiança e no consenso, uma Administração Pública que prestigia o cidadão e o contribuinte como detentores que são de Direitos Fundamentais. Não são meros meios das políticas públicas, mas são, eles próprios, os destinatários legítimos das políticas públicas.

É preciso tirar o Estado da jugular do cidadão. É preciso tirar o Estado do cangote do contribuinte. Esse esforço não é de hoje, inclusive em matéria tributária. Desde o Decreto n. 2.346, de 1997, a Administração Pública Federal

abraça os precedentes do Judiciário, inclusive para o fim de imediata restituição de tributos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Agora, Excelentíssimo Senhor Presidente da República, o Governo de Vossa Excelência dá um passo de ainda maior amplitude. Um passo que aponta para uma radical mudança de cultura na atuação da Advocacia Pública. É uma verdadeira mudança de paradigma: de uma relação de confronto para uma relação de cooperação. Admite-se, aqui, transação em matéria tributária. Portanto, em certas circunstâncias, a Fazenda e o contribuinte poderão dialogar e, à luz de critérios legais, rigorosamente republicanos; poderão negociar obrigações tributárias.

Veja-se o caso da Dívida Ativa da União. Tem ela, hoje, um estoque de R\$ 2,2 trilhões que são devidos por 4,5 milhões de contribuintes. Quase dois terços do estoque, algo em torno de R\$ 1,35 trilhão, são devidos por apenas 28 mil contribuintes. Conclusão óbvia: há uma grande concentração do estoque devido em relativamente poucos contribuintes.

Há alguns anos a PGFN mantém um rating da Dívida Ativa da União, partindo dos créditos com maior chance de recuperação àqueles com menor chance de recuperação. Em torno de 33% do estoque é rating A e B, porque correspondem a contribuintes que existem, que são produtivos, que têm patrimônio e que possuem dívidas recentes. O restante são contribuintes não localizados, sem produção, sem patrimônio, com dívidas antigas, em recuperação judicial ou, até mesmo, falidos. A PGFN, desde 2016, concentra-se no primeiro grupo, com resultados palpáveis de incremento de arrecadação do estoque da Dívida Ativa e, de quebra, sendo forte fator de desjudicialização. Isso porque são ajuizadas execuções fiscais apenas no primeiro grupo, ou seja, porque vieram a ser identificados contribuinte e patrimônio. Em 2016, foram recuperados R\$ 14,5 bilhões; em 2017, R\$ 26,1 bilhões; em 2018, R\$ 23,88 bilhões. Portanto, a abordagem qualitativa levada a efeito a partir do rating efetivamente resultou números positivos muito expressivos.

Isso não significa descuido com o estoque de rating C e D. Ao contrário: é essa parte do estoque merecedora de uma abordagem própria, adequada às suas características. Por exemplo, o protesto é instrumento simples e de custo módico empregado com sucesso já há alguns anos pela PGFN. Porém, importa diversificar abordagens também nesse segmento. É aí que entra a transação em matéria tributária (lógico, também passível de emprego em débitos outros, não apenas os inscritos em Dívida Ativa).

A transação em matéria tributária é alternativa aos parcelamentos dos últimos anos (conhecidos como REFIS), comprovadamente ineficientes. Isso porque beneficiam contribuintes perfeitamente viáveis, em plenas condições de cumprimento das respectivas obrigações tributárias. Por outro lado, esses mesmos parcelamentos não atendem a contento contribuintes em situação econômico-financeira degradada.

É preciso solução estrutural, não casuística para desafios da espécie. Isso porque, como já lembrava Alfredo Augusto Becker, “sempre que a juridicidade do

Direito Tributário é desvirtuada, ele reveste-se de andrajos jurídicos e como Cinderela – envolta num halo de mistério e superstição – foge ao Palácio da Justiça, quando a Despesa ultrapassa a Receita, na meia-noite dos orçamentos deficitários”.

Reformas tributárias são tentadas há décadas. Não prosperaram em razão da imensa diversidade de vetores que se debatem, seja entre Fazenda Pública e contribuintes, seja entre entes federados. Assim, uma reforma tributária para ter viabilidade precisa: (1) guardar absoluto respeito aos Direitos Fundamentais dos contribuintes; por isso mesmo (2) buscar simplificar a tributação, sem novas imposições principais ou acessórias; (3) ter rigorosa deferência às autonomias dos entes federados, aí incluída a própria União; e (4) prestigiar a repartição de receitas novas, inclusive as não-tributárias, descentralizando-as (a exemplo do que se está a fazer no ensejo da cessão onerosa).

Excelentíssimo Senhor Presidente da República: a medida provisória que Vossa Excelência assina nesta oportunidade é o primeiro passo de uma reforma tributária mais ampla, devotada ao pagador de tributos sem prejuízo da Fazenda Pública, sem prejuízo do interesse público, com rigorosa atenção ao bem comum.

Muito obrigado.

Brasília, 16 de outubro de 2019.

**José Levi Mello do Amaral Júnior**  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional