

# JOTA

PL 529/2.020

## Transação tributária no estado de São Paulo?

É fundamental a inclusão de processos administrativos na seara da transação paulista no contencioso tributário

ANDRÉ LUIZ FONSECA FERNANDES

MARIANA CARDOSO MARTINS

24/09/2020 11:50

Atualizado em 24/09/2020 às 16:29



Crédito: Pixabay

O recente Projeto de Lei nº 529/2.020 (PL), do Governo do Estado de São Paulo, visa a, como se lê no Ofício Conjunto SEFAZ/SPOG nº 7/2.020 (Ofício Conjunto) que o acompanha, “dotar o Estado de meios de enfrentamento da grave situação fiscal que ora

*vivenciamos devido aos efeitos negativos da Pandemia da COVID-19 sobre as receitas públicas”.*

Para tanto, o PL prevê uma série de medidas<sup>[1]</sup>, como a criação da transação para a liquidação de débitos de natureza tributária ou não tributária.

A mencionada espécie de transação prevista no PL é muito semelhante àquela instituída no âmbito federal pela Medida Provisória nº 899/2.019 (MP), posteriormente convertida na Lei nº 13.988/2.020. Isto é destacado pelo próprio Ofício Conjunto, que assinala ser esta *“uma tentativa de uniformizar a cobrança sob o ponto de vista federativo, o que também é produtora à arrecadação, na medida em que o contribuinte vê-se diante de um mesmo sistema de cobrança e de possibilidade de sua resolução.”*<sup>[2]</sup>

**JOTA PRO**  
**TRIBUTOS**

**Receba os resultados dos principais julgamentos tributários do país no mesmo dia em que eles acontecem**

Com o JOTA, as decisões do poder não te surpreendem

**CLIQUE PARA SABER MAIS**

Assim como se dá na esfera federal, o PL contempla duas espécies principais de transação tributária: I – a *transação na cobrança da dívida ativa* inscrita pela

Procuradoria Geral do Estado (art. 42, inciso I do PL); e II – a *transação no contencioso tributário* (art. 42, inciso III do PL), que abrange as “ações, principais ou incidentais, que questionem a obrigação a ser transacionada, parcial ou integralmente”.

A *transação na cobrança da dívida ativa* tenta, com base na específica capacidade de pagamento de débitos tributários de contribuinte/responsável e em critérios de recuperabilidade de tais débitos, promover a conformidade fiscal daqueles. Pode ser o início de uma “*mudança de rota*” da administração tributária paulista, fundada na concepção de que a reiteração de Programas Especiais de Parcelamentos (PEPs) ofende a justiça fiscal e prejudica a arrecadação, porque estes programas atuam de modo linear e beneficiam, inclusive, aqueles que não precisam (porque dispõem de plena capacidade de pagamento de suas obrigações tributárias).

---

**Já a *transação no contencioso tributário* tenta reduzir a litigiosidade tributária estadual na esfera judicial a partir da constatação de que a complexidade da legislação – que leva a dúvidas e interpretações conflitantes sobre grande variedade de questões, configuradoras de legítimas controvérsias interpretativas – provoca e induz tal litigiosidade.**

Ao contrário da transação na esfera federal, a transação paulista no contencioso tributário não abrange processos administrativos. Não há sentido em tal diferenciação, ainda mais porque, como mostram os dados da SEFAZ/SP – Tribunal de Impostos e Taxas (TIT), estão em curso, no ano de 2.020, 8.566 processos administrativos de natureza tributária no Estado, envolvendo quase 130 bilhões de reais<sup>[3]</sup>.

Se o objetivo é reduzir a litigiosidade causada pelas dificuldades de interpretação de uma legislação complexa e, muitas vezes, incoerente (como no caso do ICMS), é fundamental a inclusão de processos administrativos na seara da transação paulista no contencioso tributário.

## **A crítica acima ao modelo de transação tributária do PL não exclui, porém, os seus vários méritos. A criação de um sistema estadual multiportas de solução de litígios tributários – que abranja a transação tributária e, no futuro, a arbitragem tributária – é salutar e tem o potencial de promover efetiva segurança jurídica.**

Há, entretanto, ressalva importante a ser feita, que diz respeito ao art. 48 do PL. De acordo com o *caput* deste artigo, a transação somente será deferida após o pagamento de custas, despesas e taxas. O parágrafo único do dispositivo assinala que cabe ao contribuinte/responsável recolher *“a taxa de processamento de transação, que tem como base de cálculo o valor líquido dos débitos transacionados e alíquota de 0,1% a 2%, segundo o tipo de transação e o montante envolvido, conforme regulamentação do Procurador Geral do Estado.”*

Há fundadas dúvidas sobre a constitucionalidade desta taxa, que não encontra paralelo no regime de transação tributária federal. Entre as várias críticas que poderiam ser feitas está a de que inexistente a necessária definição específica do fato gerador de tal tributo (ARE 957.650 RG/AM, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 5/5/2.016 – reafirmação da jurisprudência dominante sobre a matéria).

Além disto, se a transação tributária paulista for efetuada majoritariamente por meio eletrônico, a referida taxa será devida, basicamente, em razão da emissão de guia de recolhimento de tributos, o que é, há muitos anos, considerado inconstitucional pela jurisprudência do STF (RE 789.218 RG/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 17/4/2.014 – reafirmação da jurisprudência dominante sobre a matéria)<sup>[4]</sup>.

Mas não se quer aqui analisar a (in)constitucionalidade do citado tributo. O ponto a ser salientado é outro. Ainda não há uma cultura de diálogo e de cooperação entre administração tributária paulista e contribuinte/responsável, e sim uma relação de desconfiança e de litígio. Enquanto for esta a situação, não haverá transação tributária consolidada em terras paulistas. E não será a instituição de um novo tributo – que pode chegar a excessivos 2% do valor líquido dos débitos transacionados – que permitirá o

estabelecimento desta nova cultura e a consolidação do instituto. Pelo contrário: sua criação acarretará nítido desestímulo à transação tributária paulista.

Há, ainda, outras questões no PL que suscitam perplexidades e que merecem amplo debate público<sup>[5]</sup>. Tais questões serão abordadas em futuro texto dos autores, sempre com o objetivo de apresentar subsídios ao aperfeiçoamento do regime de transação tributária que se quer instituir no Estado de São Paulo.

---

**Se você gosta do JOTA INFO, conheça agora o JOTA PRO. São informações que podem valer milhões de reais para a sua empresa, a um clique de distância. Experimente o JOTA PRO Tributos: <https://bit.ly/32Xhkxz>**

JOTA PRO Tributos | Os subsídios para suas deci...



---

[1] Não se pode deixar de criticar a proposta do PL de redução de incentivos fiscais de ICMS em plena crise econômica provocada pela pandemia. A crítica deve ser ainda mais contundente quando se nota que o Estado de São Paulo reconhece, por meio do Convênio ICMS nº 76/2.020 e do Decreto nº 65.171/2.020, que tal crise impediu que muitos contribuintes honrassem seus compromissos relativos a Programas Especiais de Parcelamentos (PEPs) entre 1º de março e 30 de julho de 2.020 e dá a estes contribuintes a oportunidade de restabelecer os parcelamentos

rompidos. Efetivamente, é o momento de auxiliar contribuintes em crise, e não o de prejudicá-los mediante redução de incentivos fiscais.

[2] De fato, a transação tributária federal vem servindo de catalisador e de modelo à criação de transação tributária em Estados e Municípios. Vários destes entes criaram ou estão criando seus próprios regimes de transação tributária, como é o caso do Município de São Paulo (Lei nº 17.324/20) e do Estado de São Paulo (o PL). Cf. MASCITTO, Andréa e FERNANDES, André Luiz Fonseca, *Transação no Contencioso pode Engavetar Milhares de Processos*, LexLatin. Publicação de 24/8/2.020 (<https://br.lexlatin.com/opiniao/transacao-no-contencioso-pode-engavetar-milhares-de-processos>).

[3] Cf. [https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/tit/Paginas/estoque\\_processos.aspx](https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/tit/Paginas/estoque_processos.aspx).

[4] Por este motivo, ao menos duas emendas ao PL (a Emenda de Pauta nº 357, apresentada em 20/8/2.020 pelos Deputados Estaduais Daniel José, Heni Ozi Cukier, Ricardo Mellão e Sergio Victor e a Emenda de Pauta nº 481, apresentada na mesma data pelo Deputado Estadual Itamar Borges) – dentre as mais de 600 que foram apresentadas – pretendem suprimir o citado art. 48 do PL.

[5] Por exemplo: o §2º do art. 47 do PL aceita, em garantia de transação tributária, “*créditos líquidos e certos do contribuinte em desfavor do Estado, reconhecidos em decisão transitada em julgado*”. Entretanto, o *caput* do art. 46 do PL veda “*a utilização de direitos, mesmo que líquidos, certos e exigíveis, como os de precatórios ou ordens de pagamento de pequeno valor para liquidação ou parcelamento do débito*.” Não há razão para tal tratamento diferenciado: aceitos em garantia de transação, os créditos atinentes a precatórios/requisições de pequeno valor também deveriam ser aceitos como meio de pagamento no bojo de uma transação tributária.

---

**ANDRÉ LUIZ FONSECA FERNANDES** – Aluno do Doutorado em Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Tributário pela PUC/SP. Membro do Grupo de Pesquisa “Métodos Alternativos de Resolução de Disputa em Matéria Tributária” do Núcleo de Direito Tributário da FGV Direito SP. Sócio de Alcides Jorge Costa Advogados Associados.

**MARIANA CARDOSO MARTINS** – Graduanda em Ciências Contábeis pela Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – FIPECAFI. MBA em Gestão Tributária pela Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – FIPECAFI. Pós-Graduada em Direito de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/Rio. Cofundadora e Diretora Adjunta do Instituto Brasileiro de Arbitragem Tributária (IBAT).

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.