

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**O CICLO DE VIDA DA INOVAÇÃO NO SETOR
PÚBLICO: UMA ANÁLISE DO NOVO MODELO DE
COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA DO GOVERNO
FEDERAL BRASILEIRO**

trabalho de final de curso apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública
e de Empresas para obtenção do grau de Mestre

ELIO FERREIRA DE SOUZA JUNIOR

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**O CICLO DE VIDA DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DO
NOVO MODELO DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA DO GOVERNO FEDERAL
BRASILEIRO**

ELIO FERREIRA DE SOUZA JUNIOR

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Diego De Faveri Pereira Lima

Rio de Janeiro

2020

ELIO FERREIRA DE SOUZA JUNIOR

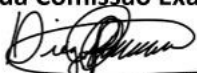
"O CICLO DE VIDA DA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DO NOVO MODELO DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO".

Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.


Data da defesa: 30/09/2020

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA


Presidente da Comissão Examinadora: Prof^o Diego de Faveri Pereira Lima



Diego de Faveri Pereira Lima
Orientador

p/ 

Ludwig Miguel Agurto Berdejo
Membro Interno


p/ 

Márcio Ladeira Avila
Membro Externo

Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº.068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.



Flavio Carvalho de Vasconcelos
Diretor



Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV
Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc

Souza Junior, Elio Ferreira de

O ciclo de vida da inovação no setor público : uma análise do novo modelo de cobrança da dívida ativa do governo federal brasileiro / Elio Ferreira de Souza Junior. – 2020.

105 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Diego de Faveri Pereira Lima.

Inclui bibliografia.

1. Desenvolvimento organizacional – Brasil. 2. Setor público – Brasil. 3. Dívida ativa – Brasil. 4. Impostos – Arrecadação - Brasil. I. Lima, Diego de Faveri Pereira. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.3

Nada é permanente, exceto a mudança. (Heráclito de Êfeso)

“Toda reforma interior e toda mudança para melhor dependem exclusivamente da aplicação do nosso próprio esforço.” (Immanuel Kant)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pela saúde e por me cercar de pessoas a quem amo.

Aos meus amados pais, por todo o amor e ensinamentos que moldam o meu caráter e conduzem as minhas ações.

À minha querida esposa, por todo o amor, companheirismo e suporte. Sem seu apoio, nada seria possível.

Aos meus filhos, pelos abraços que me encham de paz, bondade e serenidade.

À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por todo o suporte para a realização desse importante passo profissional e acadêmico.

Aos meus amigos de PGFN Leonardo Pestana, João Henrique e Daniel Xavier, pela ajuda na coleta dos dados utilizados neste estudo.

Aos meus amigos de mestrado, por todas as conversas e apoio recíproco. Foi uma longa e inesquecível jornada, um privilégio conviver com cada um.

Ao meu orientador Diego de Faveri, por me mostrar o caminho e me ajudar a alcançar um resultado que seria impossível sem sua valiosa colaboração.

A todos os professores do mestrado da FGV/EBAPE, por todos os ensinamentos e pelo agradável convívio.

RESUMO

Objetivo: o objetivo principal deste estudo consiste em avaliar o Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União (NMCDAU), segundo o “ciclo de vida da inovação no setor público” proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Metodologia: a metodologia foi dividida em duas partes, a primeira qualitativa e a segunda quantitativa. Na primeira parte, foram coletados os principais documentos reguladores e divulgadores do NMCDAU e realizada a análise de conteúdo. Na segunda parte do estudo, foram coletados dados quantitativos, nos sistemas de controle da PGFN e do CNJ, para análise da relação do NMCDAU quanto à taxa de congestionamento do poder judiciário, aos custos de cobrança, à arrecadação e à difusão da inovação, por meio de estatística descritiva dos indicadores selecionados, com a hipótese de pesquisa de que há impacto positivo relevante.

Resultados: os resultados indicam que o NMCDAU surge da constatada ineficiência do modelo tradicional de cobrança, se baseia nas melhores práticas adotadas em países membros da OCDE, com impacto positivo na arrecadação e na redução dos custos de cobrança, embora não tenha sido verificado impacto relevante na taxa de congestionamento do poder judiciário e na difusão da inovação.

Contribuições práticas: o trabalho contribui por meio da análise da política pública que se destina a resolver problemas históricos da cobrança de créditos públicos no Brasil, por meio da minuciosa análise dos normativos que norteiam as mudanças implementadas pela PGFN, a forma pela qual o processo se desenvolveu, seus resultados e impacto.

Contribuições sociais: o estudo pode contribuir para difusão da inovação analisada, por meio da adoção pelos demais entes federativos brasileiros, com potencial para solução de problemas relativos à baixa efetividade e elevados custos de cobrança dos créditos fiscais, bem como para redução da taxa de congestionamento do poder judiciário, com ganhos para toda a sociedade.

Originalidade: o trabalho avança em um campo pouco explorado de investigação da relação entre estratégias diferenciadas de cobrança e seu impacto na efetividade da arrecadação dos créditos fiscais, fazendo análise qualitativa e quantitativa de um modelo inovador no cenário nacional, seguindo o modelo proposto pela OCDE, denominado “ciclo de vida da inovação no setor público”.

Palavras-chave: inovação, dívida ativa, efetividade, arrecadação, custos, taxa de congestionamento.

ABSTRACT

Purpose: the main objective of this study is to evaluate the New Model for the Collection of the Active Debt of the Union (NMCDAU), according to the “life cycle of innovation in the public sector” proposed by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

Design/Methodology: the methodology was divided into two parts, the first qualitative and the second quantitative. In the first part, the main regulatory documents and disseminators of the NMCDAU were collected and content analysis was carried out. In the second part of the study, quantitative data were collected, in the control systems of PGFN and CNJ, for analysis of the NMCDAU's relation to the congestion rate of the judiciary, collection costs, collection and diffusion of innovation, through descriptive statistics of the selected indicators, with the research hypothesis that there is a relevant positive impact.

Findings: the results indicate that the NMCDAU arises from the verified inefficiency of the traditional collection model, is based on the best practices adopted in OECD member countries, with a positive impact on collection and reduction of collection costs, although there was no relevant impact on the congestion rate of the judiciary and on the diffusion of innovation.

Practical contributions: the work contributes through the analysis of public policy that aims to solve historical problems in the collection of public credit in Brazil, through the detailed analysis of the norms that guide the changes implemented by PGFN, the way in which the process developed, its results and impact.

Social contributions: the study can contribute to the dissemination of innovation analyzed, through the adoption by other Brazilian federative entities, with the potential for solution of problems related to the low effectiveness and high costs of collection of tax credits, as well as to reduce the congestion rate of the judiciary, with gains for the whole society.

Originality: the work advances in a little explored field of investigation of the relationship between differentiated collection strategies and their impact on the effectiveness of tax credit collection, making a qualitative and quantitative analysis of an innovative model in the national scenario, following the model proposed by the OECD, called “ life cycle of innovation in the public sector ”.

Keywords: innovation, active debt, effectiveness, collection, costs, congestion charge.

Search category: Master's thesis.

Lista de Figuras

Figura 1. Evolução do estoque da DAU	11
Figura 2. Fluxo do modelo tradicional de inscrição em DAU até o ajuizamento da execução fiscal	12
Figura 3. Tempo médio do processo baixado na Justiça Federal.	13
Figura 4. Distribuição de processos de execução fiscal segundo o motivo da baixa.	13
Figura 5. Série histórica da taxa de congestionamento das execuções fiscais em trâmite no primeiro grau da justiça federal.	14
Figura 6. Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total..	14
Figura 7. Distribuição dos processos de execução fiscal segundo o exequente.	15
Figura 8. Linha do tempo do NMCDU.	16
Figura 9. Ciclo de vida da Inovação.	24
Figura 10. Processo multifacetado da inovação.	26
Figura 11. Segmentação do ecossistema de inovação no setor público	27
Figura 12. Etapas da análise de conteúdo	33
Figura 13. Evolução do orçamento da PGFN – despesas empenhadas	54
Figura 14. Série histórica da arrecadação da DAU com benefícios fiscais.....	64
Figura 15. Evolução da arrecadação (excluída a arrecadação com benefícios fiscais), no período de 2013 a 2019.	64
Figura 16. Variação da arrecadação total excluídos os benefícios fiscais.....	65
Figura 17. Evolução da arrecadação forçada.....	65
Figura 18. Variação da arrecadação com execução fiscal	66
Figura 19. Evolução da arrecadação - corresponsável	66
Figura 20. Variação da arrecadação com corresponsáveis	67
Figura 21. Evolução da arrecadação - protesto	67
Figura 22. Variação da arrecadação com protesto de CDA	68
Figura 23. Evolução da arrecadação – CADIN/CND	68
Figura 24. Variação da arrecadação com CADIN/CND	69
Figura 25. Evolução da arrecadação - FGTS.....	69
Figura 26. Variação da arrecadação com FGTS.....	70
Figura 27. Evolução da arrecadação da dívida previdenciária	70
Figura 28. Variação da arrecadação da dívida previdenciária.....	71
Figura 29. Variação do PIB e da arrecadação de 2014 a 2019.....	72
Figura 30. Comparação da arrecadação total com a arrecadação por benefícios fiscais.....	72
Figura 31. Soma de inscrições em cobrança por ano da inscrição e indicador de ajuizamento	75
Figura 32. Participação por exequente na justiça federal	79
Figura 33. Comparação participação dos exequentes 2011 e 2019.....	80
Figura 34. Execuções fiscais patrocinadas pela PGFN extintas no período de 2013 a 2019 ..	81
Figura 35. Percentual de inscrições ajuizadas e não ajuizadas x estoque	82
Figura 36. Relação de inscrições ajuizadas x não ajuizadas por ano de inscrição (2013 a 2019)	82
Figura 37. Execuções Fiscais sobrestadas pelo art. 40 da LEF - DW-PGFN	83
Figura 38. Procuradorias respondentes por região	87
Figura 39. Adoção do protesto pelas Procuradorias respondentes antes ou depois do NMCDU	88
Figura 40. Adoção da transação tributária pelas Procuradorias respondentes	88
Figura 41. Adoção de núcleo de investigação fiscal e combate à fraude estruturada pelas Procuradorias respondentes	89

Figura 42. Classificação do estoque da dívida ativa pelas Procuradorias respondentes	90
Figura 43. Inclusão administrativa de corresponsáveis na CDA.....	90
Figura 44. Diligenciamento patrimonial prévio ao ajuizamento da execução fiscal pelas Procuradorias respondentes	91

Lista de Tabelas

Tabela 1. Premissas do NMCDAU.....	15
Tabela 2. Ações previstas na declaração sobre inovação do setor público	21
Tabela 3. Determinantes da inovação no setor público	21
Tabela 4. Níveis de análise das determinantes da inovação no setor público	22
Tabela 5. Objetivos das fases do ciclo de vida da inovação.....	24
Tabela 6. Resumo modelo de análise da inovação	27
Tabela 7. Arrecadação sobre o estoque em 2014	29
Tabela 8. Índice de eficiência da arrecadação da PGFN	29
Tabela 9. Perguntas que norteiam a pesquisa	32
Tabela 10. Projetos de leis de cessão / securitização da dívida ativa	35
Tabela 11. Notícias sobre o contexto do NMCDAU.....	35
Tabela 12. Parcerias.....	37
Tabela 13. Resumo da motivação do NMCDAU	38
Tabela 14. Notícias sobre o processo de geração e ideias para o NMCDAU	40
Tabela 15. Notícias sobre o apoio da alta administração da PGFN ao NMCDAU	41
Tabela 16. Notícias sobre riscos do NMCDAU	44
Tabela 17. Riscos do NMCDAU	44
Tabela 18. Resumo da análise da natureza da inovação.....	47
Tabela 19. Resumo inovação de serviço	51
Tabela 20. Notícias sobre o sistema PGFN-Analytics	52
Tabela 21. Notícias sobre núcleos de investigação fiscal na PGFN.....	53
Tabela 22. Resumo inovação de serviço	53
Tabela 23. Custos dos sistemas relacionados ao NMCDAU.....	54
Tabela 24. Notícias sobre capacitação em investigação fiscal	55
Tabela 25. Notícias sobre capacitação em gestão.....	56
Tabela 26. Medidas relativas à cobrança administrativa	57
Tabela 27. Resumo da inovação de processo	58
Tabela 28. Valores arrecadados, por estratégia de cobrança.....	61
Tabela 29. Critérios para enquadramento dos créditos recuperados nas estratégias de recuperação desenvolvidas pela PGFN	62
Tabela 30. Percentual de participação das estratégias de cobrança na arrecadação total.....	63

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
	Autoridade Nacional de Administração
ANAF	Tributária
CADIN	Cadastro de Inadimplentes
	Conselho Administrativo de Recursos
CARF	Fiscais
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CGU	Controladoria-Geral da União
CND	Certidão Negativa de Débitos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
	Constituição da República Federativa do
CRFB	Brasil
CTN	Código Tributário Nacional
	Documento de Arrecadação de Receita
DARF	Federal
DAU	Dívida Ativa da União
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
	Instituto Brasileiro de Geografia e
IBGE	Estatísticas
	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Amplio
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEF	Lei de Execuções Fiscais
NMCD	Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa
U	da União
	Organization for Economic Co-operation
OECD	and Development
PAF	Processo Administrativo Fiscal
PGF	Procuradoria-Geral Federal
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
STF	Supremo Tribunal Federal
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Sumário

1	Introdução.....	11
1.1	O contexto.....	11
1.2	Objetivos de pesquisa	17
1.3	Delimitação do estudo	17
1.4	Relevância e justificativa	18
2	Revisão da literatura	20
2.1	O contexto da inovação no setor público.....	20
2.2	O ciclo de vida da inovação.....	21
2.3	A experiência dos países membros da OECD	28
3	Estratégia de pesquisa	32
4	O que impulsionou o desejo de inovar no caso em análise? Motivação / identificação dos problemas.....	33
4.1	Método.....	33
4.2	Resultados.....	34
4.3	Discussão.....	38
5	O que afetou a tomada de decisão pela implementação do NMCDU? Viabilidade: geração de ideias/desenvolvimento de propostas.....	39
5.1	Método.....	39
5.2	Resultados.....	39
5.3	Discussão.....	48
6	O que foi necessário para a implementação do NMCDU? Capacidades: implementação.....	50
6.1	Método.....	50
6.2	Resultados – Inovação de Serviço	50
6.3	Resultados – Inovação de Processo	52
6.4	Resultados – Inovação Organizacional.....	56
6.5	Resultados – Inovação de Marketing.....	59
6.6	Discussão.....	59
7	O que afeta se as inovações implementadas pelo NMCDU continuam e se expandem? Experiência: impacto na arrecadação, nos custos de cobrança, na taxa de congestionamento e na difusão das lições aprendidas	60
7.1	Impacto na arrecadação	60
7.2	Custos	73
7.3	Taxa de congestionamento	78
7.4	Difusão das lições aprendidas.....	86
8	Considerações Finais	94
8.1	Limitações do método, contribuições do estudo e sugestões para futuras pesquisas	95
9	Referências	97
	Apêndice – Questionário.....	104

1 Introdução

1.1 O contexto

O pagamento de tributos é concebido como um dever dos cidadãos, que devem contribuir para o financiamento das atividades estatais, na medida de suas capacidades contributivas (Torres, 2014).

A maior parte dos valores devidos ao estado são adimplidos voluntariamente pelos contribuintes, haja vista que apenas 7,8% das entidades empresariais ativas possuem débitos inscritos em Dívida Ativa da União (DAU) (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional [PGFN], 2019a).

Inobstante, as obrigações tributárias que não são pagas voluntariamente podem causar enormes danos ao estado, que se vê privado de importantes recursos. Em âmbito federal, o estoque de créditos públicos inscritos em DAU administrado pela PGFN alcança a cifra de R\$ 2,436 trilhões, que vem aumentando ao longo do tempo, como ilustra a Figura 1.

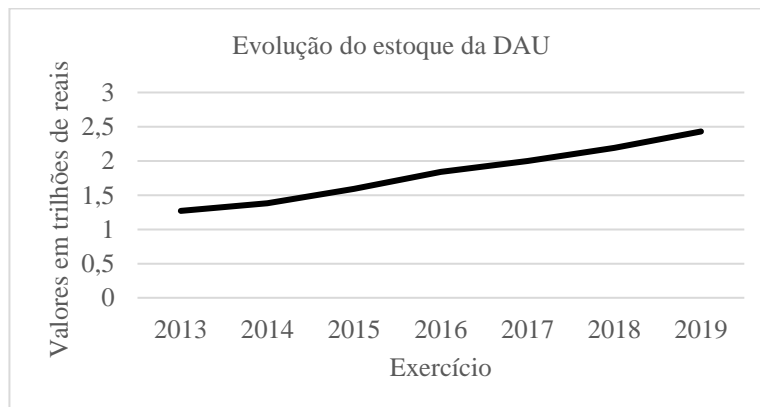


Figura 1. Evolução do estoque da DAU

Não efetuado o pagamento voluntariamente pelo contribuinte, as secretarias de fazenda dos entes federativos remetem o crédito fiscal para as Procuradorias fiscais, para inscrição em DAU e ajuizamento da pertinente execução fiscal, na forma dos artigos 201 a 204 do Código Tributário Nacional (CTN) (Lei n. 5.172, 1966), do Processo Administrativo Fiscal (PAF) (Decreto n. 70.235, 1972) e da Lei de Execuções Fiscais (LEF) (Lei n. 6.830, 1980), conforme o fluxo ilustrado na Figura 2.

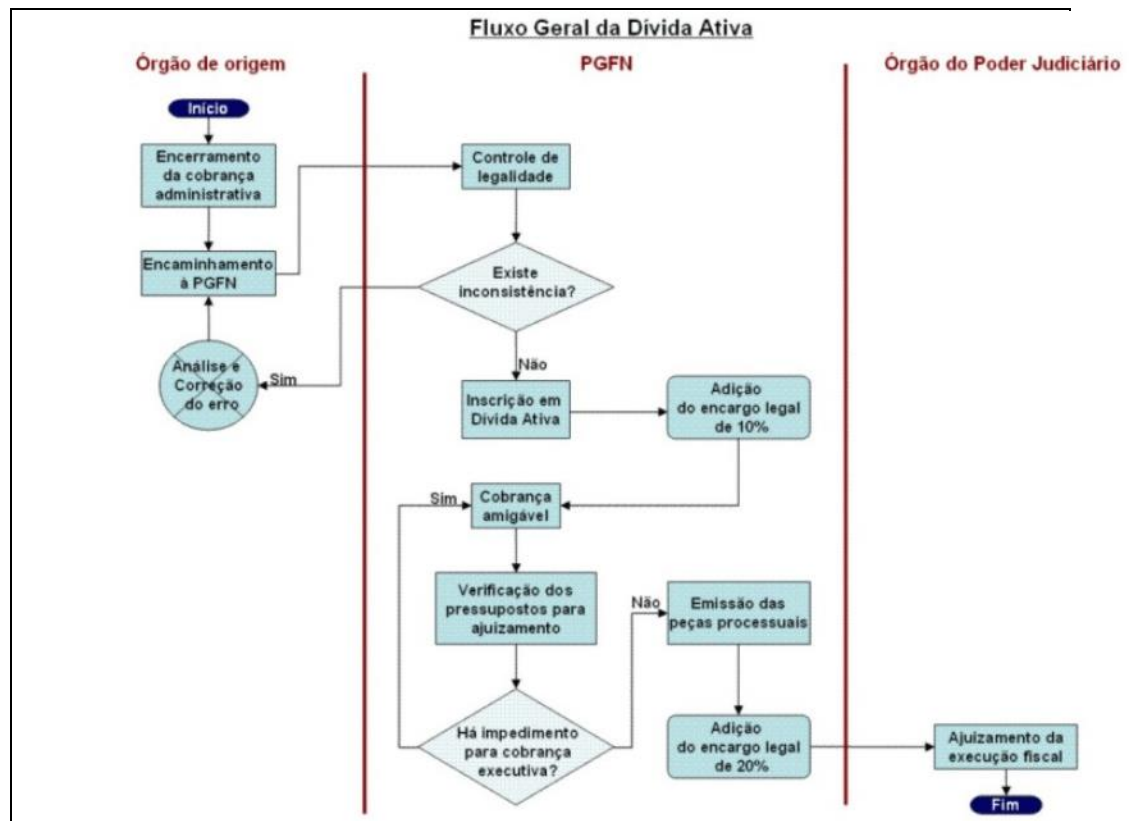


Figura 2. Fluxo do modelo tradicional de inscrição em DAV até o ajuizamento da execução fiscal

Fonte: Recuperado de <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/divida-ativa-da-uniao>

Em âmbito federal, a inscrição e cobrança da dívida ativa da União compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme previsto no artigo 131, § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (Constituição, 1988).

A inscrição em dívida ativa e o ajuizamento de execuções fiscais são, tradicionalmente, entendidos como atos vinculados, que dependem de autorização legislativa para não serem realizados, sob pena de responsabilidade funcional, cível e criminal do agente público que deixar de praticá-los (Tribunal de Justiça de Minas Gerais [TJMG], 2020).

Em virtude desta visão burocrática do direito, a avaliação da eficiência e efetividade das execuções fiscais como instrumento de cobrança do crédito público restou afastada por longos anos, concentrando-se as Procuradorias e o Judiciário no cumprimento formal dos atos legalmente previstos, sem qualquer compromisso com os resultados alcançados, em um típico paradigma burocrático de gestão.

Como consequência, ao longo dos anos, acumularam-se nas prateleiras do judiciário pilhas de execuções fiscais infundáveis, que se traduzem em repositório de atos inócuos, que consomem, em média, 9 anos até a baixa definitiva, prazo superior ao das demais classes processuais, conforme ilustra a Figura 3.

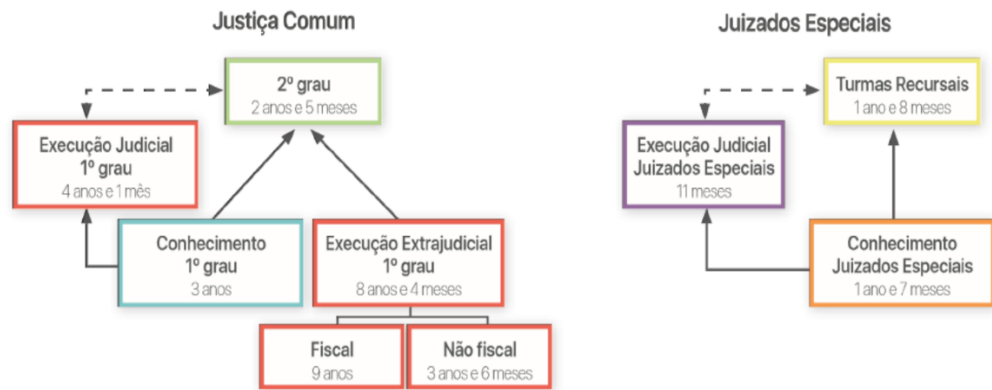


Figura 3. Tempo médio do processo baixado na Justiça Federal.

Fonte: Recuperado de “Justiça em números”, de Conselho Nacional de Justiça, 2019a, CNJ, p. 47.

O longo tempo de tramitação das execuções fiscais não se traduz em efetividade. Conforme apurado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2011), considerado o período de novembro de 2009 a fevereiro de 2011, somente em 33,9% dos casos a baixa do processo judicial ocorreu por pagamento do crédito executado, consoante demonstra a Figura 4.

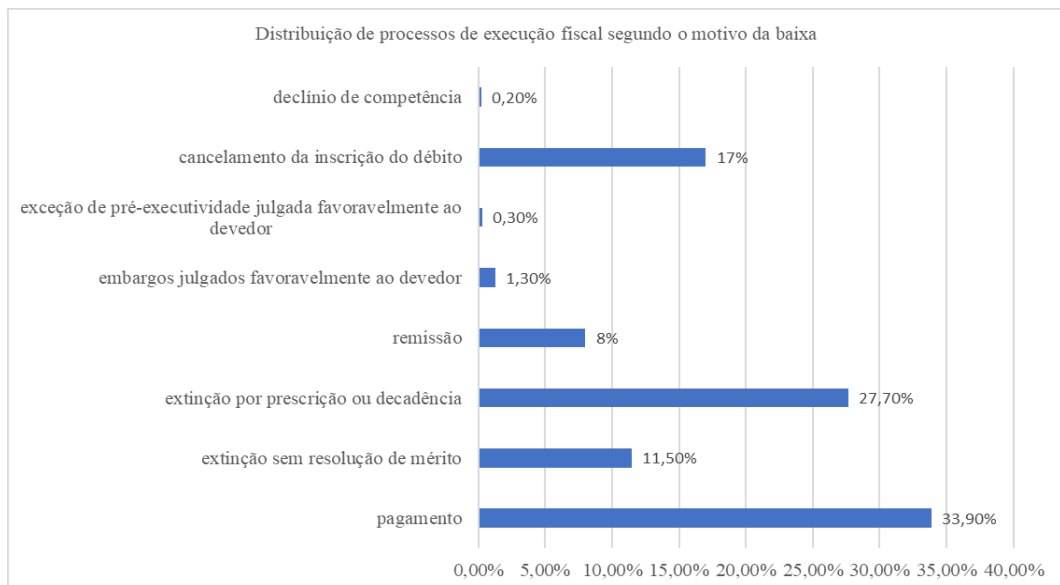


Figura 4. Distribuição de processos de execução fiscal segundo o motivo da baixa.

Fonte: Adaptado de “Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal”, de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, IPEA, p. 20.

Ou seja, 66,1% das execuções fiscais não atingiram seu objetivo, de modo que todos os atos realizados (e os custos associados) foram inócuos.

O excessivo número de execuções fiscais tem sido apontado como um dos fatores principais da morosidade e inefetividade do poder judiciário. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2019a), ao final do exercício 2018, as execuções fiscais representavam 45% dos processos pendentes na justiça federal, com taxa de congestionamento de 93%.

O CNJ, tem se valido da denominada taxa de congestionamento como indicador para medir o percentual de casos que permanecem pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou. A taxa de congestionamento a 93% significa que a cada 100 processos de execuções fiscais que tramitaram perante a justiça federal em 2018, apenas 7% foram definitivamente extintos.

Contudo, análise dos dados fornecidos pelo CNJ, no que se refere à taxa de congestionamento das execuções fiscais em trâmite perante a justiça federal no primeiro grau, revela uma tendência de alta até 2016, revertida em 2017 e 2018, conforme ilustra a Figura 5.



Figura 5. Série histórica da taxa de congestionamento das execuções fiscais em trâmite no primeiro grau da justiça federal.

Quando comparada a taxa de congestionamento da fase de execução com a fase de conhecimento, fica clara a influência negativa dos processos de execução para a taxa de congestionamento do poder judiciário e, conseqüentemente, para a celeridade e efetividade da prestação jurisdicional, conforme ilustra a Figura 6.

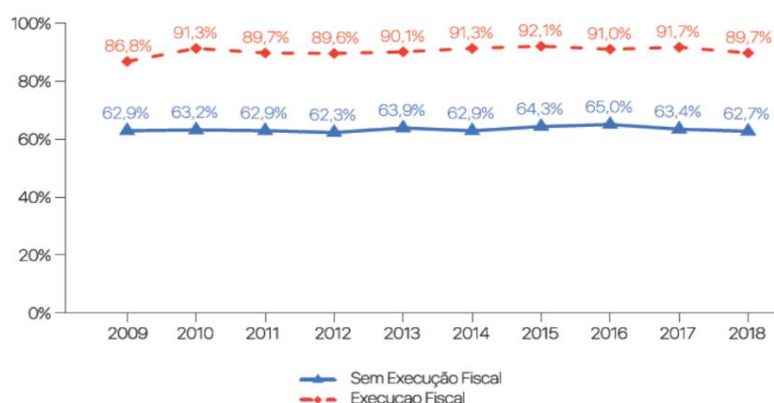


Figura 6. Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total

Fonte: Recuperado de “Justiça em números”, de Conselho Nacional de Justiça, 2019a, CNJ, p. 133.

Por sua vez, a PGFN tem papel crucial na solução de tal problema, ao menos a nível federal, haja vista que é responsável por 58,7% das execuções fiscais em trâmite perante a

justiça federal brasileira, conforme ilustra a Figura 7, que considera o cenário de setembro de 2019.

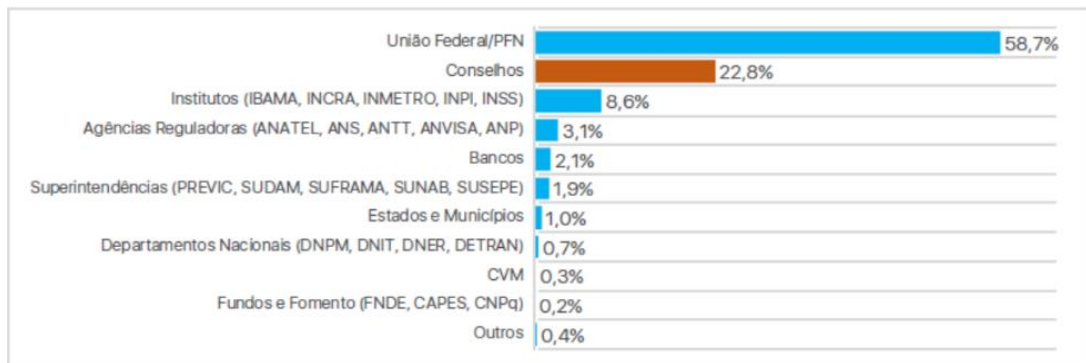


Figura 7. Distribuição dos processos de execução fiscal segundo o exequente.

Fonte: Recuperado de “Diagnóstico da atuação dos Conselhos Profissionais na cobrança da dívida ativa”, de Conselho Nacional de Justiça, 2019b, CNJ, p. 9.

Além dos problemas referentes à inefetividade e ao congestionamento do poder judiciário, o modelo tradicional de cobrança do crédito público apresenta outro relevante problema, seu elevado custo.

Em 2012 (IPEA, 2012), foi apresentado estudo à PGFN especificamente quanto ao seu desempenho na execução fiscal de créditos da União por meio da Justiça Federal, em que se concluiu que o custo unitário médio total de uma ação de execução fiscal promovida pela PGFN junto à Justiça Federal, em 2012, era de R\$ 5.606,67, considerando-se o tempo médio total de tramitação de 9 anos, 9 meses e 16 dias, e a probabilidade de se obter a recuperação integral do crédito de 25,8%.

A considerar o custo mínimo de R\$ 5.606,67 e a taxa de sucesso de 25,8%, definiu-se que o ponto a partir do qual é economicamente justificável a propositura de execuções fiscais pela PGFN é de R\$ 21.731,45 (IPEA, 2012). Ou seja, nas ações de execução fiscal de valor inferior a este, é improvável que a União consiga recuperar um valor igual ou superior ao custo do processamento judicial.

Portanto, identificam-se três principais problemas no modelo tradicional de cobrança dos créditos públicos: alto custo, baixa efetividade e alta demanda pelo poder judiciário.

A partir desse diagnóstico, a PGFN, assumindo sua responsabilidade para a solução dos três problemas acima apontados, deu início, no exercício de 2016, à implantação do projeto denominado Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União (NMCDAU).

Esse projeto foi pautado nas premissas descritas na Tabela 1.

Tabela 1

Premissas do NMCDAU

Aferição do grau de recuperabilidade do débito;

Seleção de devedores com características que permitam a elaboração de estratégia uniforme de atuação;
 Programação da cobrança, com estabelecimento de metas e criação de indicadores;
 Direcionamento do fluxo de cobrança, com racionalização dos recursos humanos e logísticos;
 Investimento em inteligência artificial para cobrança de pequenos e médios devedores;
 Pesquisa e análise patrimonial em grande escala;
 Adequada gestão patrimonial do devedor;
 Produção e informações estratégicas para auxiliar na elaboração e ações de cobrança em nível tático e operacional;
 Investimento na atividade de inteligência fiscal;
 Redução massiva da quantidade de execuções fiscais em tramitação, com alocação da força de trabalho nas atividades que representem efetiva perspectiva de arrecadação;
 Utilização da execução fiscal apenas quando esgotados os meios extrajudiciais de cobrança e/ou identificados indícios de patrimônio em nome do devedor principal e eventuais corresponsáveis.

O NMCDU tem por um dos seus objetivos que a execução fiscal passe de principal (praticamente único) meio de cobrança do crédito fiscal, para constituir tão somente uma das alternativas disponíveis, tornando mais eficiente e efetiva, tanto a cobrança administrativa quanto a judicial.

Para lustrar as principais medidas que envolvem o NMCDU, apresenta-se uma linha do tempo, conforme a Figura 8.

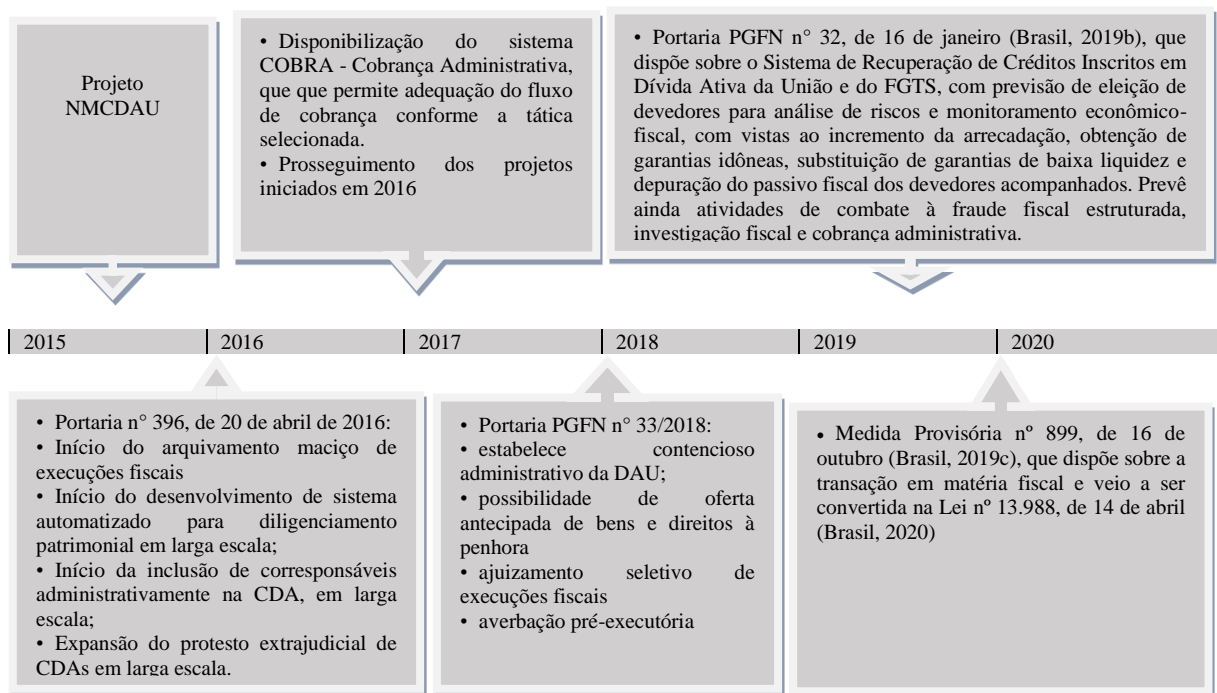


Figura 8. Linha do tempo do NMCDU.

Com as estratégias de cobrança relativas à inclusão em larga escala de corresponsáveis e do protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA), a PGFN almeja incrementar a arrecadação extrajudicial.

Por meio de sistemas inteligentes, a PGFN pretende realizar o monitoramento de devedores e garantias, bem como combater a fraude fiscal estruturada, de maneira a alcançar maior efetividade na cobrança dos créditos correlatos.

Com o arquivamento maciço das execuções fiscais, o diligenciamento patrimonial e o ajuizamento seletivo, a PGFN pretende retirar da análise do judiciário processos sem perspectiva de recuperação, de maneira que as execuções fiscais relativas a créditos recuperáveis possam ser analisadas com mais celeridade e efetividade, com incremento da arrecadação judicial.

Ademais, referidas medidas têm como objetivo influenciar na redução decisiva da taxa de congestionamento da justiça federal e, conseqüentemente, na redução dos custos de cobrança, com ganhos para toda a sociedade.

Portanto, o projeto do NMCDU tem por escopo solucionar os três maiores problemas do modelo tradicional de cobrança do crédito público, a justificar a análise dos principais normativos que regulam a implementação das medidas previstas e dos dados necessários para aferição dos resultados e do impacto alcançados.

1.2 Objetivos de pesquisa

Este estudo tem por objetivo geral analisar a concepção, implementação e resultados do NMCDU à luz do modelo proposto pela *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) (2020), com base no denominado “ciclo de vida da inovação”, que trata a inovação como um processo constituído de seis fases, quais sejam, identificação do problema, geração de ideias, desenvolvimento de propostas, implementação do projeto, avaliação dos resultados e difusão das lições aprendidas.

A luz do modelo da OECD (2020), as seguintes perguntas devem ser respondidas: 1) O que impulsionou o desejo de inovar no caso em análise? 2) O que afetou a tomada de decisão pela implementação do NMCDU? 3) O que foi necessário para a implementação do NMCDU? 4) O que afeta se as inovações implementadas pelo NMCDU continuam e se expandem?

1.3 Delimitação do estudo

Este estudo se limita ao exame da cobrança da DAU sob administração da PGFN, no período de 2013 a 2019, a fim de que se tenha uma janela de tempo equivalente, antes e após o início do primeiro ato de implementação do NMCDU, ocorrido em abril de 2016.

Quanto à execução fiscal, tem como foco os processos que tramitam perante a justiça federal, por representarem a maior parte do acervo de processos patrocinados pela PGFN, que figura como a principal exequente nessa seara judicial.

O estudo se limita ao nível organizacional, de maneira que não serão abordadas questões atinentes às instâncias individual e sistêmica da inovação.

1.4 Relevância e justificativa

O estudo proposto tem sua importância justificada, haja vista a escassez de pesquisas sobre medidas inovadoras de cobrança da dívida ativa no Brasil, notadamente quanto ao impacto de tais medidas e as lições aprendidas para difusão.

O foco dos estudos sobre inovação no setor público, atualmente, tem sido o processo de inovação, com vistas à compreensão dos principais fatores que influenciam na implementação e apropriação de inovações, que incluem vantagem comparativa, análise de custo-benefício, existência de sobra de recursos (humanos e financeiros), *networks*, cooperação e liderança (Cavalcante & Cunha, 2017).

Poucos estudos, porém, se ocupam da análise do processo de inovação de uma forma abrangente, incluindo os resultados e impacto das inovações implementadas (Rogers, 2003; De Vries, Bakkers & Tummers, 2015).

Este estudo pretende colaborar para superação dessa lacuna, seguindo o modelo abrangente proposto pela OECD (2020), descrito no capítulo 2.2.

Os resultados da pesquisa podem contribuir para difusão das inovações implementadas para os demais entes federativos brasileiros, a possibilitar a diminuição dos custos de cobrança do crédito público para toda a federação, além de contribuir para diminuição sensível da taxa de congestionamento do poder judiciário brasileiro, gerando um ciclo virtuoso para a solução dos problemas de efetividade e morosidade da prestação jurisdicional, com incremento da recuperação de recursos públicos.

O trabalho encontra-se dividido em oito capítulos, sendo o primeiro destinado à introdução, em que são apresentados o contexto, o objetivo, a pergunta de pesquisa, delimitado o estudo e exposta sua relevância.

No capítulo 2, é apresentado o referencial teórico utilizado no estudo, relacionado às teorias sobre inovação, consolidadas no denominado “ciclo de vida da inovação” no setor público, conforme modelo proposto pela OECD (2020).

O capítulo 3 é reservado à exposição da estratégia de pesquisa adotada, enquanto os capítulos 4, 5, 6 e 7 são destinados à exposição do método, do resultado e da discussão relacionados a cada uma das perguntas de pesquisa, reservando-se o capítulo 8 para considerações finais.

2 Revisão da literatura

Neste capítulo apresentam-se o contexto da inovação no serviço público e o modelo de avaliação da OECD (2020) adotado para o desenho e desenvolvimento da pesquisa realizada, com a definição das categorias que a norteiam.

2.1 O contexto da inovação no setor público

A mudança é inerente à vida. O caráter mutável da realidade foi destacado já na antiguidade pelo filósofo grego Heráclito de Êfeso, em uma série de aforismos, ao afirmar: “Tu não podes descer duas vezes no mesmo rio, porque novas águas correm sempre sobre ti” (Souza, 1978).

De igual sorte, a gestão se revela a prática da mudança tanto no setor privado quanto no público. Motta (2007) pontua que as ciências sociais foram povoadas de teorias sobre a mudança, influenciando a ciência da administração que, por ser mais recente, nasceu marcada pela ideia da mudança planejada.

No campo da ciência da administração pública, a inovação ocupa, atualmente, um papel central, consagrado na expressão “imperativo da inovação” (Brown & Osborne, 2013).

Inobstante essa centralidade, Djellal, Gallouj e Miles (2013) destacam que há poucos estudos sobre inovação relacionados ao setor público, sobretudo quanto à inovação interna (voltada para as organizações públicas). Por outro lado, De Vries *et al* (2015) asseveram que, nos últimos quinze anos, a inovação no setor público tem sido mais estudada.

Em verdade, o setor público, historicamente, atua para suprir as denominadas falhas do mercado, de maneira a dar suporte às atividades do setor privado, bem como se dedica à correção das falhas do governo, compreendidas como situações em que a intervenção estatal gera mais problemas que soluções, com desperdícios de recursos públicos (Winston, 2006).

Todavia, a atuação estatal inovadora não se atém à correção das falhas do mercado e das falhas de governo. Kattel e Karo (2016) ilustram os seis principais campos em que o estado atua de forma inovadora: 1) investimento público em ciência, tecnologia e inovação; 2) inovação decorrente de compras públicas (as demandas do governo estimulam o desenvolvimento de produtos inovadores pelo setor privado); 3) inovações institucionais econômicas; 4) inovações institucionais políticas; 5) inovações nos serviços públicos; e 6) inovação organizacional.

Nota-se, assim, as diferentes facetas do papel do estado na inovação, que pode ser definida, sob o viés público e de maneira abrangente, como “o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, abrangendo um

processo novo ou incremental (foco interno) e serviços (foco externo)” (European Commission [EC], 2013).

Nessa perspectiva, esta pesquisa segue o modelo do “ciclo de vida da inovação”, proposto pela OECD (2020), apresentado no capítulo 2.2, para avaliação do NMCDAU.

Ademais, faz-se importante identificar a teoria da mudança que embasa o NMCDAU, relacionada aos estudos sobre eficiência e efetividade na recuperação de créditos públicos, que preconizam o fortalecimento da cobrança administrativa e dos poderes da administração fiscal, expostos no capítulo 2.3.

2.2 O ciclo de vida da inovação

Em 2019, os países membros da OECD subscreveram a “Declaração sobre inovação do setor público” (2019a), pela qual afirmam seu forte compromisso com as ações descritas na Tabela 2.

Tabela 2

Ações previstas na declaração sobre inovação do setor público

- 1) Abraçar e aprimorar a inovação no setor público
- 2) Incentivar e equipar todos os servidores públicos para inovar
- 3) Cultivar novas parcerias e envolva diferentes vozes
- 4) Apoiar a exploração, iteração e testes
- 5) Difundir lições e compartilhar práticas

Nessa perspectiva, a OECD tem apoiado e desenvolvido diversos estudos sobre a inovação no setor público (2015, 2016, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g, 2019a e 2019b), consolidados em um roteiro para ajudar as organizações públicas no desenvolvimento de uma abordagem mais sofisticada para a inovação, sugerindo critérios para guiar organizações na seleção de ferramentas e métodos que as auxiliem durante os diferentes estágios do denominado “ciclo de vida da inovação” (OECD, 2020).

A partir do estudo realizado sobre o sistema de inovação do serviço público do Canadá (OECD, 2018a), são definidas quatro determinantes para que a inovação ocorra de modo consistente e sistemático, descritas na Tabela 3.

Tabela 3

Determinantes da inovação no setor público

Motivação	A inovação desafia o <i>status quo</i> , de maneira que é preciso um motivo suficientemente forte (como a inefetividade ou ineficiência da forma pela qual as coisas são feitas), para que a inovação possa superar os argumentos usualmente utilizados para se manter o procedimento estabelecido.
Viabilidade	Para convencer a instância de tomada de decisão a optar por uma inovação se faz necessária alguma forma de impulso adicionado ou ponderação, que crie a viabilidade de que a inovação seja escolhida (por exemplo, pelo foco da argumentação nas falhas da abordagem tradicional), pois a inovação, por definição, opera no campo da incerteza com os riscos

	associados, o que os tomadores de decisões em geral procuram evitar, revelando-se uma tendência à tomada de decisões conservadoras no serviço público.
Capacidade	A inovação exige novas capacidades, que em geral são mais sofisticadas e complexas do que aquelas necessárias para o desempenho das atividades usuais, de maneira que se revela necessária especial atenção e apoio para o desenvolvimento das capacidades necessárias, a fim de que o tomador da decisão possa optar pela inovação, ainda que inexistentes as competências, processos, infraestrutura e sistemas necessários.
Experiência	As inovações, por proporem mudanças no “jeito como as coisas sempre foram feitas”, costumam ser recebidas com ceticismo ou mesmo por paralelos com experiências fracassadas, enfraquecendo a perseverança do desejo de inovar por aqueles que a propõem a colocar as ideias inovadoras em prática. Assim, é necessário que haja uma experiência ou um <i>feedback</i> positivo relacionados à inovação que confira justificativa suficiente para o prosseguimento da inovação. Por isso, é necessário que se divulguem evidências de que a inovação está se desenvolvendo com os resultados esperados ou mesmo pelo encorajamento ou <i>feedback</i> positivo por parte de clientes e superiores hierárquicos. Por outro lado, <i>feedbacks</i> negativos costumam fazer fracassar a continuidade da implementação da inovação, antes que se torne uma prática padrão.

Essas quatro determinantes ajudam a entender que a inovação precisa superar a inércia inerente a qualquer organização, que pode ser exacerbada pela cultura, tradição, protocolos, processos, conhecimento, evidências, decisões prévias, investimentos e comprometimentos, que limitam a inovação.

Essas determinantes devem ser examinadas de modo diferente em relação a cada uma das instâncias em que se verificam, no nível individual, organizacional ou sistêmico.

O foco desta dissertação está no nível organizacional, em virtude do que não são abordadas as instâncias individual e sistêmica.

A Tabela 4 consigna o modelo estabelecido pela OECD (2020), para desenvolvimento de inovações por organizações do setor público, a fim de se facilitar a compreensão do leitor.

Tabela 4

Níveis de análise das determinantes da inovação no setor público

Qual o nível em que se situa o foco da análise? Principais determinantes da inovação	Individual (esforço individual)	Equipe / Organização (esforço coletivo / compartilhado)	Sistema (interseção e agregação de esforços múltiplos)
Motivo da inovação: o que está impulsionando a intenção de inovar?	Motivação para inovar (por exemplo, eu preciso ou quero resolver um problema / tentar algo novo; destacar-me na multidão / diferenciar-me dos outros; fazer isso como parte do meu trabalho / função / identidade)	Identificação de problemas / ideias geradas (por exemplo, temos ou queremos corrigir os desafios da política ou da prestação de serviços; responder a crises ou prioridades políticas; atender às expectativas das partes interessadas; realizar o trabalho para uma missão)	Clareza sobre a inovação (por exemplo, está claro que as coisas precisam mudar; a inovação faz sentido e é uma prioridade; a inovação é uma responsabilidade)

Viabilidade da inovação: o que afeta a probabilidade de tentativa de inovação?	Oportunidade para inovar (por exemplo, posso trabalhar em um projeto em que a inovação é apropriada ou desejada; aplicar uma nova técnica ou abordagem em meu trabalho; tentar, ou ser exposto a, algo diferente)	Ideias geradas / propostas desenvolvidas (por exemplo, identificamos opções de como podemos resolver um problema de uma forma inovadora; os processos estão abertos para fazer as coisas de maneira diferente; existe aprovação para tentar algo diferente quando apropriado)	Paridade de inovação (por exemplo, as configurações padrão podem ser contestadas ou estão abertas para fazer as coisas de maneira diferente; regras ou processos de todo o sistema não influenciam injustamente contra propostas inovadoras)
Capacidade da inovação: o que é necessário para levar a cabo a tentativa de inovação?	Habilidade para inovar (por exemplo, eu tenho as ferramentas, habilidades e recursos para empreender a inovação)	Implementação do projeto (por exemplo, temos o que precisamos para realizar o (s) projeto (s), incluindo as habilidades, sistemas, tecnologias e recursos relevantes)	Adequação para inovação (por exemplo, a infraestrutura, o investimento e o compromisso existem para garantir que os sistemas gerais sejam adequados para empreendimentos inovadores, mesmo quando eles podem não ter sido previstos)
Experiência da inovação: o que afeta a continuidade da inovação?	Aprender com a inovação (por exemplo, aprendo sobre como as pessoas e as coisas reagem, o que é possível alcançar / impactar e se essa mudança é valorizada)	Avaliação / lições difundidas (por exemplo, sabemos quais efeitos ocorreram como resultado da inovação e usamos esse conhecimento para informar outros projetos; isso ajuda a moldar a cultura da organização e a atitude sobre inovação)	Normalidade em torno da inovação (por exemplo, inovação não é vista como uma aberração, uma excentricidade ou brincadeira, mas sim como algo que é integrado e construído sobre)

Nota. Fonte: Adaptado de “*The public sector innovation lifecycle: A device to assist teams and organizations in developing a more sophisticated approach to public sector innovation*”, de OECD, 2020, p. 11.

O estudo ora desenvolvido tem por foco o nível organizacional, de maneira que se revela apropriada a utilização do “ciclo de vida da inovação” proposto pela OECD (2020), como critério de análise do processo de inovação do NMCDU, conforme ilustra a Figura 9.

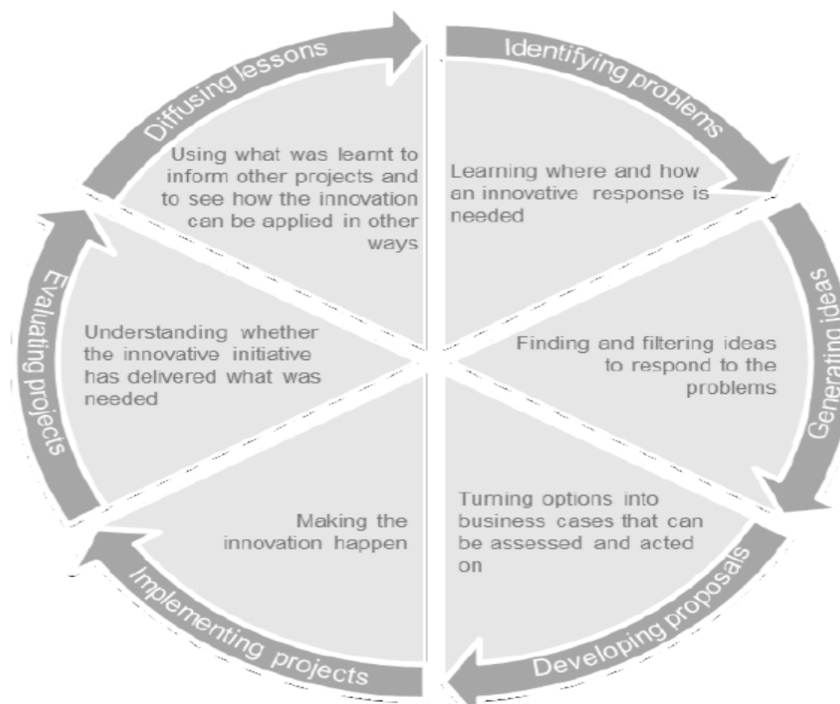


Figura 9. Ciclo de vida da Inovação.

Fonte: Recuperado de “*The public sector innovation lifecycle: A device to assist teams and organisations in developing a more sophisticated approach to public sector innovation*”, de OECD, 2020, p. 11.

O ciclo de vida da inovação se inicia, segundo o modelo proposto, pela identificação do problema que demanda uma resposta inovadora para sua solução, seguindo-se a geração de ideias e o desenvolvimento de propostas, que devem ser implementadas, com a consequente avaliação de impacto e a sua difusão. A avaliação da inovação como um processo estruturado permite seja replicada e apoiada.

A Tabela 5 resume o objetivo de cada uma das fases do ciclo de vida da inovação.

Tabela 5

Objetivos das fases do ciclo de vida da inovação

Identificação do problema	Identificar problemas é sobre aprender onde e como uma resposta inovadora se faz necessária. Esse aprendizado não se relaciona apenas com os problemas existentes ou estabelecidos, mas também com problemas emergentes ou aqueles que ainda não aconteceram. Uma organização (ou equipe) capaz de aprender continuamente e refletir, será mais capaz de sentir a necessidade (e as oportunidades) de mudança, e abrir espaço para coisas novas em meio ou além das atividades existentes.
Geração de ideias	A geração de ideias é sobre encontrar e filtrar ideias para responder aos problemas, para oferecer opções. Uma ideia é uma articulação de uma possibilidade alternativa (OECD, 2017b). Pode refletir novos conhecimentos e nova tecnologia, que abre caminho para novas formas de agir, ou pode refletir nova compreensão da realidade existente. Sem a capacidade de efetivamente obter ideias, uma equipe (ou organização) será limitada no escopo de possibilidades de que estiver ciente, o que significa que pode vir a perder oportunidades importantes, ou ser empurrada em certas direções, apesar do potencial de melhores alternativas.
Desenvolvimento de propostas	O desenvolvimento de propostas envolve transformar opções – que podem ser ásperas e não testadas – em casos de negócios que podem ser avaliados e implementados. Isso envolve amadurecer as opções selecionadas para que se possa aprender sobre seus méritos relativos e o que pode ser aplicado em sua implementação, de modo que uma escolha lastreada em informações consistentes possa ser feita. Uma boa proposta ajuda os tomadores de decisão (que às vezes podem ser os proponentes do projeto em si) a entender

	os custos e benefícios de buscar um curso de ação, e os custos e benefícios de não perseguir um curso de ação, dada a inerente incerteza envolvida em fazer algo novo ou diferente.
Implementação de projetos	A implementação de projetos é sobre tornar a inovação real. Trata-se de perceber os objetivos da proposta escolhida, ao mesmo tempo em que se navegam e manuseiam as questões inevitáveis que surgem de como a ideia atende à realidade. A implementação do projeto faz a diferença entre um grande plano e um resultado significativo. A implementação é particularmente complicada para projetos inovadores, pois a inovação envolve incerteza e a chance de que as coisas possam dar errado ou em direções inesperadas. Um bom projeto de implementação garante que os objetivos e parâmetros principais de uma proposta sejam cumpridos sem ser rígido ou incapaz de se ajustar à medida que novas informações são aprendidas com o processo de implementação.
Avaliação dos projetos	Avaliar projetos é entender se a iniciativa inovadora entregou o que fora projetado, e por qual razão obteve êxito ou não. Um projeto inovador pode tomar caminhos inesperados e, portanto, uma avaliação que se limite a perquirir se foi entregue o que fora proposto, não contribui de forma relevante para o aprendizado e, inevitavelmente, fornece um relato injusto do processo de inovação. A avaliação pode variar em extensão, alcance e forma, mas foi definida como a "avaliação sistemática e objetiva de um projeto em curso ou concluído, programa ou política, seu desenho, implementação e resultados" (OCDE, 2011 na OCDE, 2018c). Para uma equipe ou organização, a avaliação pode ser a diferença entre não ter sucesso e ser bem sucedido, pois sem entender formalmente por que os projetos tiveram sucesso (ou falharam) será difícil replicar ou repeti-los. Essa questão é exacerbada quando se trata de inovação, pois a incerteza inerente envolvida pode dificultar a identificação de relações causais, pré-condições necessárias e fatores de contribuição.
Lições de difusão	A etapa denominada lições de difusão diz com a utilização do que foi aprendido para informar outros projetos e ver como a inovação pode ser aplicada de outras formas. A inovação é um processo frequentemente desperdiçado (Potts, 2009), e os custos de tentar e realizar experimentos pode ser alto, especialmente se visto ao nível de um projeto único que não conseguiu entregar resultados esperados. Lições de difusão podem ajudar a amenizar alguns dos custos, bem como garantir que os sucessos de inovação possam ser aprendidos, ampliados ou adaptados às necessidades.

Outro aspecto destacado pelo modelo da OECD (2020) consiste na influência da mudança de contexto na inovação, por meio de uma diferenciação entre pequenas e grandes mudanças e as respectivas implicações em cada uma das fases do ciclo de vida da inovação no setor público.

Em contextos de pequenas mudanças / inovações, os problemas são relativamente bem conhecidos e relacionados a competências e expertises disponíveis, o leque de possibilidades consideradas é reduzido, é mais fácil de se verificar o mérito de uma proposta, assim como o mapeamento dos recursos, competências e capacidades necessárias para a implementação, é mais fácil de se avaliar os resultados de uma intervenção e, por fim, revela-se facilitado aprendizado e a difusão das inovações.

Por outro lado, em contextos de mudanças / inovações relevantes, faz-se necessário atentar para como os problemas antigos podem ter mudado e para o surgimento de novos problemas / oportunidades, abre-se um leque mais abrangente de oportunidades, que vem acompanhado de maior incerteza quanto aos resultados de cada proposta apresentada, exigindo que o gestor molde a estratégia na prática, adaptando-a, ante a constatação de *gaps* verificados entre o que fora previsto e o que se verifique na prática, sendo mais difícil de se obter uma

relação causal entre as inovações implementadas e os resultados alcançados, dificultando o aprendizado sobre os fatores que influenciaram no sucesso ou no fracasso da inovação e as decorrentes possibilidade de difusão.

Nessa perspectiva, para lidar com as incertezas da inovação, o modelo da OECD (2020) propõe uma abordagem em forma de portfólio, de maneira que sejam implementados múltiplos experimentos de uma só vez em um problema específico, com o objetivo de gerar uma maior chance de sucesso, conforme o esquema proposto em estudo anterior (OECD, 2018g), ilustrado na Figura 10.

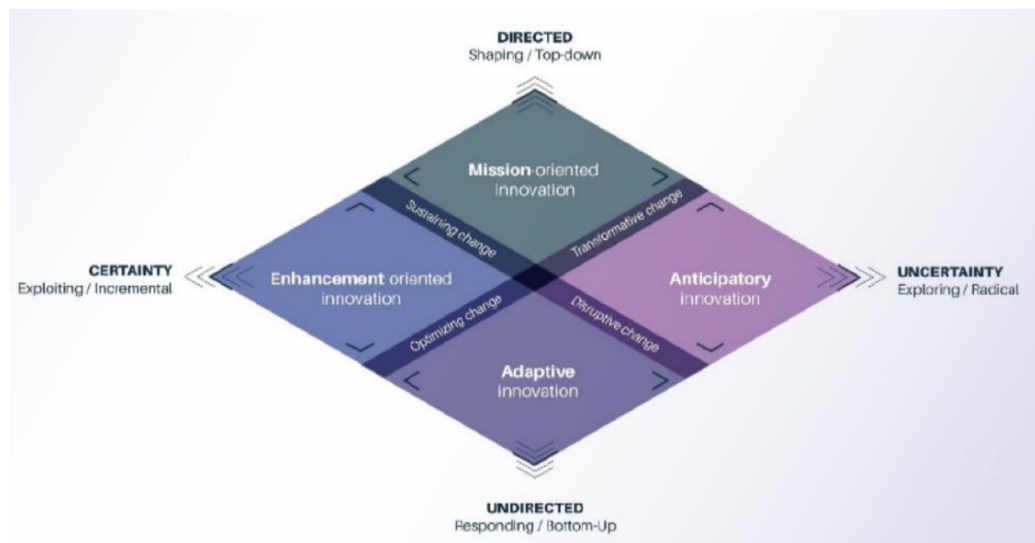


Figura 10. Processo multifacetado da inovação.

Fonte: Recuperado de “*The public sector innovation lifecycle: A device to assist teams and organisations in developing a more sophisticated approach to public sector innovation*”, de OECD, 2020, p. 25.

Da figura acima, extrai-se a diferenciação entre inovações radicais e incrementais, que é destacada por vários autores, sugerindo que os estudos devam se concentrar nas mudanças radicais, por terem potencial de impacto maior (Tushman & Anderson, 1985; Tidd, Bessant & Pavit, 2008; Osborne e Brown, 2011).

Importante salientar que, nesta dissertação, se adota o conceito mais amplo de inovação, a englobar tanto inovações incrementais quanto inovações radicais, consideradas as diferentes situações de mudança de contexto, conforme proposto pela OECD (2018g).

Por fim, o modelo da OECD (2020) destaca a importância de se analisar a inovação sob a perspectiva de um ecossistema, de maneira que as inovações propostas incluam outros atores, capacidades e contribuições potenciais, para produção de valor público, conforme a Figura 11.

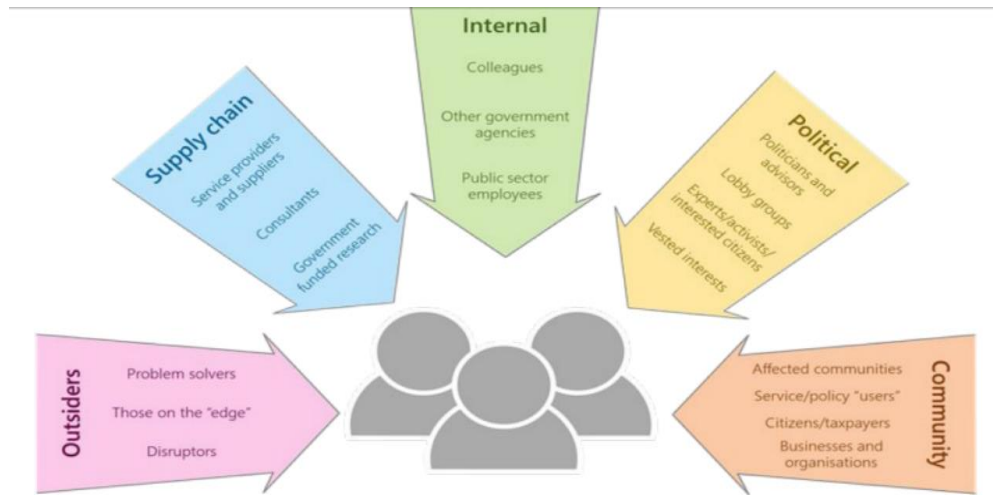


Figura 11. Segmentação do ecossistema de inovação no setor público

Fonte: Recuperado de “*The public sector innovation lifecycle: A device to assist teams and organisations in developing a more sophisticated approach to public sector innovation*”, de OECD, 2020, p. 32.

Em suma, pode-se sintetizar o modelo da OECD (2020) conforme Tabela 6.

Tabela 6

Resumo modelo de análise da inovação

Determinantes	fases do ciclo de vida da inovação	fatores de influência		
Motivação: o que está impulsionando a intenção de inovar?	identificação do problema/geração de ideias	contexto	portfólio	ecossistema
Viabilidade: o que afeta a probabilidade de tentativa de inovação?	geração de ideias/desenvolvimento de propostas			
Capacidade: o que é necessário para levar a cabo a tentativa de inovação?	implementação			
Experiência: o que afeta a continuidade da inovação?	avaliação/lições de difusão			

O estudo ora em curso segue este roteiro para analisar o NMCDAU, a fim de contribuir para a compreensão do processo de inovação no caso concreto em estudo, de maneira a colaborar para a difusão das lições aprendidas, conforme compromisso assumido na declaração sobre a inovação do setor público, à qual o Brasil aderiu, em 21/05/2019.

Por oportuno, no capítulo 2.3 desta dissertação analisam-se algumas experiências dos países membros da OECD, a fim de subsidiar a compreensão das inovações propostas e implementadas pelo NMCDAU e seu alinhamento com as boas práticas internacionais relacionadas à cobrança da dívida ativa.

2.3 A experiência dos países membros da OECD

Rogers (2003) salienta que o impacto de inovações implementadas, em geral, é negligenciado nos estudos sobre o tema, enquanto De Vries *et al.* (2015) pontuam que quarenta por cento dos estudos sobre inovações sequer se ocupam dos resultados e impactos das inovações.

Conforme Mulgan e Albury (2003) os resultados devem ser medidos em termos de ganhos significativos de eficiência, efetividade e qualidade dos serviços prestados.

Diversos estudos tratam da eficiência e da eficácia da administração tributária ao redor do mundo. Debacker, Heim, Tran e Yuskavage (2015) encontraram uma correlação significativa entre as auditorias fiscais intermitentes realizadas pela Receita Federal dos Estados Unidos e o aumento da agressividade do planejamento tributário das empresas fiscalizadas logo após a fiscalização, sugerindo que as empresas entendem pouco provável que venham a sofrer nova fiscalização logo após terem sido fiscalizadas, contrariando as expectativas comuns.

Dascălu e Nasta (2015), salientam que a arrecadação de sinistros fiscais pode ser mais eficiente, concentrando os recursos dos órgãos de execução de dívidas nos contribuintes com um alto volume de atrasos (cerca de 20% dos contribuintes com dívidas pendentes superiores a 15.000 lei acumulam 95% dos atrasos globais), de maneira que a aplicação de procedimentos para monitorar os contribuintes em dificuldade, antes de estarem sob o procedimento de insolvência, permita à Autoridade Nacional de Administração Tributária (ANAF) realizar, oportunamente, inspeções fiscais, medidas de restrição de ordem e execução de hipotecas.

Estes estudos indicam que a preocupação da tributação deve estar, sobretudo, antes da evasão fiscal, de maneira que os contribuintes cumpram voluntariamente com suas obrigações, abordando os mecanismos de *compliance* disponíveis para o estado e seus efeitos.

De fato, a maior parte dos contribuintes brasileiros cumpre regularmente suas obrigações. Levantamento feito pela PGFN (PGFN, 2019a), revela que somente 7,8% das pessoas jurídicas ativas e 5,5% das pessoas físicas que auferem renda acima do piso da tributação pelo imposto de renda possuem débito inscrito em dívida ativa da União.

Entretanto, esses valores inadimplidos são extremamente relevantes. Em 2019, os valores inscritos em DAU chegaram a 2,4 trilhões de reais. Para cobrança desse passivo, tradicionalmente, dispunha a União Federal tão somente da LEF, como visto na introdução deste estudo.

Em estudo comparativo em relação a países como França, Estados Unidos da América, e Chile, Silva (2016) evidencia a baixa efetividade da execução fiscal brasileira, salientando a

existência de uma correlação entre o poder conferido à administração fiscal para execução imediata das medidas constritivas de cobrança do crédito público e a eficiência / efetividade da cobrança, conforme demonstrado na Tabela 7, relativa ao ano 2014.

Tabela 7

Arrecadação sobre o estoque em 2014

França	EUA	Chile	Brasil
53,4%	6,4%	12,18%	1,48%

Percebe-se que a França apresenta alto índice de recuperação, o que Silva (2016) credita ao modelo de execução fiscal francês, desenvolvido exclusivamente por meio de uma jurisdição administrativa, sendo de todo rejeitada a intervenção do poder judiciário, bem como a cultura francesa, que associa o pagamento de tributos aos benefícios sociais disponibilizados à população, com alto índice de adimplemento voluntário (98%), que permite enérgica e imediata reação contra os contribuinte inadimplentes.

No que tange ao Brasil, cumpre esclarecer que o estoque da dívida ativa da União é muito antigo, de maneira que precisa ser depurado, para que se tenha maior precisão quanto à avaliação do índice de eficiência da arrecadação da PGFN.

A classificação da recuperabilidade do estoque da dívida ativa indica que, em 2019, do estoque em total, equivalente a R\$ 2,436 trilhões, apenas 32,64% era considerado recuperável, o que equivale a R\$ 795,165 bilhões (PGFN, 2020).

A título de exemplo, a PGFN, a partir de 2017, tem divulgado o índice de eficiência na arrecadação, considerando apenas os créditos inscritos em DAU nos últimos cinco anos, conforme Tabela 8.

Tabela 8

Índice de eficiência da arrecadação da PGFN

2017	2018	2019
23,47%	22,55%	21,49%

Ressaltam-se, ademais, as boas práticas de países da OECD, no sentido do fortalecimento da cobrança administrativa como forma de conferir maior efetividade à arrecadação de recursos públicos.

A OECD (2014), destaca alguns mecanismos utilizados pelos países membros com relevantes resultados, como as análises sobre comportamentos e riscos de pagamento, que permitem maior eficácia e eficiência na prevenção e cobrança de dívidas fiscais, citando as experiências australiana, belga, canadense, irlandesa, espanhola, sueca, inglesa, holandesa, norte-americana, norueguesa, francesa e singapurense.

Preconiza-se (OECD, 2014) que a técnica de análise avançada do risco seja conjugada com uma abordagem de *insights* comportamentais, destacando-se medidas destinadas à

melhoria da comunicação entre o fisco e o contribuinte, serviços *online* de qualidade, que facilitem o pagamento dos tributos devidos, acordos para pagamento com base na capacidade de pagamento dos contribuintes e foco nos mecanismos de *compliance* (podem-se citar como exemplos medidas como centro de atendimento ao contribuinte, acordos de pagamentos, débito automático, mensagens de alerta/lembração e *call centers*).

Como mecanismos coercitivos, destacam-se fiscalização *in loco* ou intimações pessoais, bloqueio de bens e direitos administrativamente (citam-se as experiências australiana, belga, francesa e holandesa), expropriação de bens (como ocorre em países como Irlanda e Holanda), corresponsabilidade administrativamente reconhecida (como experiência da Holanda, Portugal, Austrália, Bélgica, Canadá e França) e a publicação de informações sobre os devedores (a exemplo da Coreia do Sul e da Suécia).

A OECD (2014), aborda ainda aspectos organizacionais da gestão da dívida, como conformidade integrada ou conformidade fiscal por projeto, centralização, informatização, terceirização, foco no desempenho e melhoria contínua com a aplicação da filosofia "enxuta" à cobrança de dívidas.

Em trabalho específico sobre arrecadação fiscal em tempos de crise econômica, Brondolo (2009) analisa alguns mecanismos que vêm sendo utilizados pelos países membros da OECD, como acordos de pagamentos para ajuda aos contribuintes em dificuldades, mas com adoção de medidas firmes contra empresas que tenham a capacidade de pagar seus impostos mas se recusam a fazê-lo, por meio da concentração de esforços nas dívidas com maior grau de recuperabilidade, remissão de créditos considerados irrecuperáveis, utilização de ferramentas analíticas para detecção tempestiva de fraudes e implementação de mecanismos para que empresas e indivíduos não fraudadores regularizem suas dívidas.

Constata-se, assim, que o sistema tradicional de cobrança, feito exclusivamente por intermédio do Poder Judiciário, redundou em acúmulo de processos de execução fiscal e baixo grau de efetividade, sendo necessária a procura por metodologias e ideias que possam desencadear uma revitalização da execução fiscal brasileira, a fim de encontrar alternativas viáveis para a mudança de paradigma judicial da arrecadação tributária (Rakauskas, 2015).

Todavia, iniciativas legislativas tendentes a conferir maiores poderes à administração fiscal, no Brasil, tem encontrado forte resistência dos grupos de interesses e da própria comunidade jurídica, que costuma opor o princípio do acesso à justiça e da jurisdição una como obstáculos intransponível à constrição de bens do patrimônio dos devedores sem intervenção do poder judiciário.

Exemplo disso é a tramitação do projeto n. 5.082, de 2009 (que trata da execução administrativa da dívida ativa), que encontra forte resistência no congresso nacional, bem como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.931, que questiona a constitucionalidade da averbação pré-executória, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

Inobstante tais obstáculos, o NMCDAU segue na linha do quanto preconizado pelos estudos acadêmicos acima destacados, no sentido de priorizar os métodos de cobrança administrativa em detrimento da cobrança judicial, com vistas ao alcance de maior efetividade e eficiência nos serviços de recuperação de créditos fiscais.

Por outro lado, além dos resultados em termos de eficiência e efetividade, deve-se analisar o impacto da inovação. Quanto a este aspecto, o modelo da OECD (2020) perquire a difusão da inovação para outras práticas dentro da organização e para outras organizações.

Assim, no caso em voga, pretende-se verificar o resultado do NMCDAU para a eficiência e efetividade da cobrança dos valores inscritos em dívida ativa da União, por meio da análise da correlação entre cada uma das estratégias administrativas e judicial de cobrança adotadas com a arrecadação. Ademais, será perquirida a difusão da aprendizagem do processo de inovação decorrente da implementação do NMCDAU para outras práticas dentro da instituição, bem como para outros entes federativos.

3 Estratégia de pesquisa

Esta dissertação segue a metodologia de estudo de caso, com vistas a verificar a forma pela qual se desenvolveu o ciclo de vida do NMCDU, sobretudo quanto à sua contribuição para a solução dos problemas que se propõe a resolver, de maneira a cooperar para a difusão das lições aprendidas.

Há variação significativa na maneira como o estudo de caso é entendido. Nesta dissertação é adotada a perspectiva explicativa, que atende de forma mais adequada à intenção deste estudo, que pretende expor as características do NMCDU e explicar os fatores que contribuem, de alguma forma, para sua ocorrência (Vergara, 2011).

Do modelo da OECD (2020) foram extraídas quatro perguntas que esta dissertação se propõe a responder, conforme Tabela 9.

Tabela 9

Perguntas que norteiam a pesquisa

Perguntas de pesquisa	determinantes	fases do ciclo de vida da inovação	fatores de influência		
1) O que impulsionou o desejo de inovar no caso em análise?	motivação	identificação do problema/geração de ideias	contexto	portifólio	ecossistema
2) O que afetou a decisão pela adoção e implementação do NMCDU?	viabilidade	geração de ideias/desenvolvimento de propostas			
3) O que foi necessário para implementação do NMCDU?	capacidade	implementação			
4) O que afeta se as inovações implementadas pelo NMCDU continuam e se expandem?	experiência	avaliação/lições de difusão			

Para responder a essas quatro perguntas, se fez necessária a utilização de métodos distintos de pesquisa, caracterizando-se a pesquisa em curso pela utilização de métodos mistos (quantitativos e qualitativos) (Creswell, 2010). Portanto, optou-se por apresentar o caminho metodológico percorrido durante a pesquisa para a resposta de cada uma das perguntas extraídas do modelo da OECD (2020), bem como a apresentação dos respectivos resultados e discussões, de forma separada.

4 O que impulsionou o desejo de inovar no caso em análise? Motivação / identificação dos problemas

A motivação da inovação está ligada à fase de identificação do problema no ciclo de vida da inovação (OECD, 2020).

Para resposta à primeira pergunta de pesquisa, importa perquirir a motivação do NMCDU, com o objetivo de aprender onde e como a resposta inovadora foi necessária no caso em análise, de modo a contribuir para a compreensão do início do processo de inovação e difusão das lições aprendidas.

Conforme pontuado na Tabela 3, a inovação desafia o *status quo*, de maneira que é preciso um motivo suficientemente forte, para que a inovação possa superar os argumentos usualmente utilizados para se manter o procedimento estabelecido.

No nível organizacional (foco deste estudo), a motivação que costuma ser relacionada com a adoção de inovações no setor público diz com a necessidade de se responder a uma crise organizacional, *gap* de desempenho, prioridades políticas, expectativas dos *stakeholders* ou atingir uma missão (OECD, 2020; Brown & Osborne, 2013; Cavalcante & Cunha, 2017).

4.1 Método

Para resposta a esta primeira pergunta de pesquisa, partiu-se dos normativos que consolidam a identificação do problema que o NMCDU visa a solucionar.

A técnica de análise de conteúdo se revelou apropriada para o caso em apreço, haja vista que tal método se aplica, originalmente, à interpretação de materiais textuais já elaborados (Santos, 2011).

A análise de conteúdo tem por objetivo descrever o fenômeno, classificá-lo e interpretá-lo. O método compreende três etapas: pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados/interpretações, sintetizadas na Figura 12.

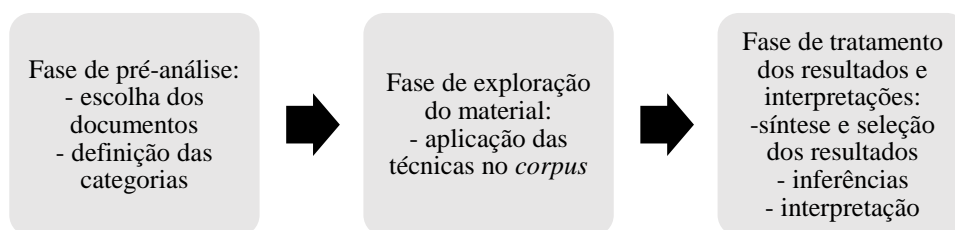


Figura 12. Etapas da análise de conteúdo

Fonte: Adaptado de “Análise de conteúdo”, de L. Bardin, 2011.

A fase de pré-análise iniciou-se com a leitura flutuante dos documentos que regulamentam o NMCDU, bem como de diversas notícias disponibilizadas na intranet da PGFN, destinada à análise de pertinência com o objeto do estudo.

A seleção dos documentos seguiu os critérios de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (Bardin, 2011).

O documento que consolida a motivação do NMCDU e identifica os problemas que visa a solucionar é classificado como sigiloso, no âmbito da PGFN.

Inobstante, a Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016 (PGFN, 2016), disponível ao público, faz referência ao aludido documento, de maneira que permite a identificação dos motivos que ensejaram a elaboração e implementação o NMCDU. De igual sorte, foram identificados projetos de lei e notícias veiculadas na intranet da PGFN, que revelam o contexto da época.

A análise de conteúdo empreendida caracteriza-se, pois, como categorial (Bardin, 2011), operacionalizada por meio da extração de categorias do referencial teórico, conforme os elementos descritos no modelo da OECD (2020) relativo à determinante da motivação e da fase de identificação dos problemas, com vistas a identificarem-se a motivação do NMCDU e como se deu o processo de identificação dos problemas, bem como a influência do contexto, a abordagem em portfólio e o ecossistema em que se insere.

Na fase de exploração do material, foi utilizada a técnica do enquadramento do texto do documento selecionado nas categorias definidas na fase de pré-análise, confrontado o texto da Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016 (PGFN, 2016) e das notícias selecionadas com o modelo da OECD (2020), para resposta à pergunta formulada.

4.2 Resultados

Nas considerações iniciais da Nota PGFN/DGDAU/CGD Nº 593, de 2016 (PGFN, 2016), encontra-se a motivação do NMCDU.

No capítulo introdutório, consta referência aos seguintes motivos: 1) ineficácia e ineficiência do modelo de cobrança judicializado; 2) fluxo da cobrança judicial definido pelo judiciário (a PGFN se limitava a trabalhar os processos que eram enviados pelo judiciário, assumindo um papel passivo quanto aos atos necessários para a efetividade da execução fiscal); 3) melhor adequação dos escassos recursos (humanos e logísticos) da PGFN, para direcioná-los de forma que se obtenha ganhos de eficiência e efetividade.

Por outro lado, **exame do contexto da época** indica o fraco desempenho da PGFN na cobrança judicial da DAU, quando comparado com outros exequentes, como os Conselhos de Classe e a Procuradoria-Geral Federal (PGF), conforme Comunicado Ipea n° 127, de 2012 (IPEA, 2012).

Ademais, à época do desenvolvimento do projeto, 2015, o país atravessava uma grave crise fiscal (que veio a culminar no *impeachment* da presidente Dilma Roulfssef), que tornava pouco provável a possibilidade de aumento de investimentos e da força de trabalho, a justificar a solução dos problemas de forma inovadora.

Outrossim, se discutiam alternativas para cessão / securitização de créditos inscritos em dívida ativa, conforme Tabela 10.

Tabela 10

Projetos de leis de cessão / securitização da dívida ativa

PLC 181/2015	Altera o Código Tributário Nacional para prever a possibilidade de cessão de créditos inscritos em dívida ativa à iniciativa provada.
PL 3337/2015	Disciplina a cessão (novação) dos créditos inscritos em dívida ativa à iniciativa provada
PL 204/2016 (PLP 459/2017)	Trata da securitização dos créditos inscritos em dívida ativa

Esses projetos de lei, ainda em discussão no Congresso Nacional, pretendem retirar das Procuradorias a cobrança da dívida ativa, sob a alegação de ineficiência e inefetividade dos meios tradicionais de cobrança, o que evidencia uma motivação suficientemente forte para uma inovação radical, com assunção dos riscos associados às incertezas (jurídicas e de resultados) do novo modelo, com superação da inércia inerente às organizações estatais.

A Tabela 11 indica diversas notícias que comprovam o contexto da época, de pressão parlamentar pela securitização / cessão da DAU e a resistência da PGFN e do governo a tal proposta.

Tabela 11

Notícias sobre o contexto do NMCDAU

DGDAU discute Política de Gestão da Dívida Ativa da União 10/08/2014 — 9352 visualizações A proposta está baseada em cinco pilares: Planejamento Estratégico, Gestão de Risco, Capacitação Orientada, Classificação dos Créditos e Política de Metas.
PGFN adere à Estratégia Nacional de Não-Judicialização 29/09/2014 — 11953 visualizações O ENAJUD é uma iniciativa do Ministério da Justiça que tem como objetivo promover ações que auxiliem a prevenir e reduzir litígios.
Levy: Queremos trazer lei de execução fiscal que destrave a cobrança da dívida ativa 14/10/2015 — 7394 visualizações Segundo ele, ao fortalecer órgãos como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e com “uma nova lei de execução fiscal” a cobrança da dívida ativa será fortalecida.
O Procurador-Geral é contra securitização da dívida ativa.

14/10/2015

— 6835 visualizações

PROJETO DO GOVERNO PREVÊ REDUÇÃO DE PROCESSOS DA DÍVIDA ATIVA EM EXECUÇÃO FISCAL

PGFN rebate venda da Dívida Ativa da União

21/10/2015

— 7174 visualizações

Em notícia do Valor Econômico de hoje Base pressiona governo a lançar securitização de dívida

Procurador-Geral divulga para a carreira o parecer PGFN/CDA nº 1505/2015

26/10/2015

— 6699 visualizações

O Parecer conclui pela TOTAL rejeição dos projetos (PLC 181/ 2015 e PL 3.777/ 2015) que preveem a cessão de créditos inscritos em DAU a instituições de direito privado e dão outras providências.

Imprensa repercute parecer da PGFN

02/11/2015

— 6421 visualizações

A PGFN apresentou parecer em que afirma que são inconstitucionais dois projetos que tramitam no Congresso Nacional e tratam da venda da dívida ativa da União.

PGFN participa de audiência na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados

03/11/2015

— 6567 visualizações

Na audiência foram debatidos os PLs que tratam da venda da dívida ativa

LEVY volta a defender reforma na lei de execução fiscal

03/11/2015

— 6585 visualizações

Em apresentação no Tribunal de Contas da União (TCU), Levy afirma que a reforma da Lei de Execução Fiscal fortalecerá a capacidade de arrecadação do Estado.

PGFN na mídia: Levy quer mais que dobrar receita com recuperação da dívida ativa

17/11/2015

— 6552 visualizações

A Agência de notícias Bloomberg destacou o PL a ser enviado ao Congresso Nacional que pretende dobrar a recuperação de créditos tributários e não-tributários para União. Veja na matéria...

PGFN apresenta Plano de Cobrança da Dívida Ativa

22/11/2015

— 6391 visualizações

O Plano de Cobrança da Dívida Ativa pretende racionalizar a cobrança do crédito tributário mediante foco no devedor com maior perspectiva da recuperação

Levy, Lewandowski e Barbosa anunciam medidas para agilizar execuções fiscais

01/12/2015

— 6083 visualizações

O ministro da Fazenda, Joaquim Levy, disse que acelerar a execução fiscal é uma forma de "se enfrentar uma realidade sem ter de aumentar mais os impostos". Ainda não há estimativa de quanto será possível arrecadar, mas Levy falou que conta com "uma dezena de bilhão" de reais de aumento na arrecadação

Instituído GT para propor medidas voltadas à efetividade da execução fiscal

03/12/2015

— 5893 visualizações

O grupo será coordenado pelo secretário-executivo adjunto do Ministério da Fazenda

PGFN participa de Fórum Nacional de Execução Fiscal

24/03/2016

— 4225 visualizações

O evento discutiu temas atuais e de grande relevância para a execução fiscal federal

PGFN na mídia: Procurador-Geral da Fazenda Nacional quer focar nos créditos recuperáveis

03/04/2016

— 3940 visualizações

Valor Econômico entrevista o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Fabrício Da Soller

PGFN acompanha os Projetos de Lei que tratam da cessão da DAU

18/04/2016

— 3691 visualizações - Veja os PLs que tratam do assunto na notícia

Quanto à abordagem em portfólio, que se destina à implementação de múltiplos experimentos de uma só vez em um problema específico, com o objetivo de gerar uma maior chance de sucesso, constata-se que o NMCD AU é composto de diversas medidas para solução dos problemas identificados, como explicitado nos capítulos 5 e 6 desta dissertação.

Por fim, no que tange à **análise da inovação sob a perspectiva de um ecossistema**, tem-se que o projeto do NMCD AU, expressamente, prevê a construção de convênios para compartilhamento de informações e busca de fontes externas de custeio das medidas necessárias para o desenvolvimento das capacidades mandatórias para implementação do projeto, os quais foram celebrados, conforme indicam as notícias selecionadas e apresentadas na Tabela 12.

Tabela 12
Parcerias

Parceria PGFN e ABIN na Proteção do Conhecimento Sensível 08/09/2014 — 12962 visualizações A realização de reuniões de sensibilização faz parte das ações do Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível (PNPC).
Publicada Portaria para aprimorar troca de informações entre PGFN e RFB 21/10/2015 — 6688 visualizações Os órgãos firmaram parceria para o fornecimento de informações de interesse da cobrança do crédito tributário PGFN assina acordo para implantar laboratório especializado contra fraude fiscal
16/12/2015 — 5877 visualizações Com isso, metodologia usada em investigações da Polícia Federal será estendida ao combate à sonegação fiscal Acordo entre a PGFN e a Serasa permitirá o compartilhamento de informações
04/01/2017 — 1493 visualizações Pessoas físicas e jurídicas com inscrições em DAU poderão ter dificuldade para obter crédito PGFN e Agência francesa de gestão e recuperação de ativos apreendidos e confiscados se reúnem para decidir possível parceria
21/06/2017 — 1054 visualizações A francesa AGRASC tem 6 anos de experiência no combate à corrupção Recuperação de créditos relativos a Instituições de Ensino Superior apresenta crescimento de 12,5% em 2018
09/04/2019 — 78 visualizações Evolução é resultado de parceria bem articulada entre a PGFN e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

No caso em apreço, portanto, pode-se sintetizar os motivos que levaram ao desejo de inovar, os problemas identificados para sua solução, o contexto em se desenvolveu o projeto, a abordagem em portfólio adotada e o ecossistema relacionado à cobrança da DAU, conforme a Tabela 13.

Tabela 13
Resumo da motivação do NMCD AU

Pergunta 1: O que impulsionou o desejo de inovar no caso em análise?				
Motivação	Identificação do problema	Contexto	Portifólio	Ecossistema
-gap de desempenho	-custos do processo de execução fiscal	-crise fiscal	-arquivamento em massa de execuções fiscais	-convênios para compartilhamento de informações
-ineficiência e inefetividade da organização	-ineficiência e inefetividade da cobrança judicial	-gap de desempenho	-diligenciamento patrimonial em massa e automatizado	-fontes externas de custeio das medidas necessárias
-crise fiscal	-recursos escassos	-projetos de lei no CN	-classificação do estoque segundo rating de recuperabilidade	
-crise organizacional	-alto volume de processos		-diferentes estratégias de cobrança	

4.3 Discussão

Os resultados da análise confirmam as teorias sobre os motivos mais comuns que levam o poder público a inovar (Brown e Osborne, 2013; OECD, 2020; Cavalcante e Cunha, 2017), no sentido de que as inovações, no setor público, em geral decorrem de *gap* de desempenho ou de uma crise organizacional, bem como a necessidade de uma motivação suficientemente forte para superação da tendência de inércia e manutenção do *status quo*.

A publicação Justiça em Números (CNJ, 2019) indica que o acúmulo de execuções fiscais inócuas é ainda maior no âmbito da justiça estadual, que concentrava 85% dos processos de execução fiscal em trâmite no território nacional, em 2018.

A maior parte dos entes federativos brasileiros não possui uma cobrança administrativa sistematizada e efetiva (conforme exposto no capítulo 7.4 desta dissertação), de maneira que se pode inferir que os problemas identificados para elaboração e implementação do NMCD AU sejam compartilhados pelas Procuradorias dos demais entes federativos.

Dessarte, este trabalho pode ajudar os demais entes federativos a identificarem os problemas vivenciados nas respectivas realidades, considerados os contextos em que se inserem, a necessidade de geração de ideias variadas para solução desses problemas e a celebração de parcerias com os atores que atuam no ecossistema local.

5 O que afetou a tomada de decisão pela implementação do NMCDAU? Viabilidade: geração de ideias/desenvolvimento de propostas

Este capítulo está ligado à viabilidade de a inovação ser adotada e implementada, relacionada às fases de geração de ideias e desenvolvimento de propostas do ciclo de vida da inovação (OECD, 2020).

5.1 Método

Para resposta a esta segunda pergunta de pesquisa, foi adotado o mesmo caminho metodológico utilizado para resposta à primeira pergunta, selecionando-se, na fase de pré-análise, os seguintes documentos: Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593, de 2016 (PGFN, 2016a), Portaria nº 396, de 2016 (PGFN, 2016b); Portaria PGFN nº 33, de 2018 (PGFN, 2018), Portaria PGFN nº 32, de 2019 (PGFN, 2019b) e Portaria nº 11.956, de 2019 (PGFN, 2019c), bem como notícias divulgadas na intranet da PGFN, que indicam alguns fatores que podem ter contribuído para a tomada de decisão pela implementação do NMCDAU.

5.2 Resultados

Para que a instância decisória opte por uma medida inovadora para a solução de um problema, é necessária a demonstração da viabilidade da implementação da inovação, pois a inovação, por definição, opera no campo da incerteza com os riscos associados, o que os tomadores de decisões em geral procuram evitar, revelando-se uma tendência à tomada de decisões conservadoras no serviço público (OECD, 2020).

Como visto no capítulo 4 desta dissertação, a motivação do NMCDAU foca no *gap* de desempenho, na inefetividade e ineficiência do modelo tradicional de cobrança e na necessidade de a PGFN mudar de uma perspectiva passiva em relação à tramitação dos processos de execuções fiscais para uma postura ativa.

Esta argumentação, somada ao **contexto** dos projetos de leis relativos à cessão / securitização da dívida ativa, pode ter contribuído para a tomada de decisão pela adoção do NMCDAU.

Por sua vez, quanto à fase de geração e ideias, é possível, da leitura dos normativos selecionados para análise, identificarem-se soluções alternativas ventiladas para os problemas identificados, pela gama ampla de medidas implementadas pelo NMCDAU, para solução dos problemas de inefetividade e ineficiência da cobrança da DAU, caracterizando-se como uma **abordagem em portfólio**.

Por outro turno, o desenvolvimento de propostas envolve transformar opções – que podem ser ásperas e não testadas – em casos de negócios que podem ser avaliados e implementados, conforme Tabela 5.

No que se refere a tal perspectiva, as notícias coletadas na intranet da PGFN indicam que o NMCDAU se caracteriza como o resultado da colaboração de vários atores, de dentro e de fora da organização, considerando o **ecossistema** em que se insere.

Foi amplamente discutida no âmbito da PGFN a denominada Política de Gestão da Dívida Ativa da União, com a participação da comunidade organizacional, como indicam notícias coletadas a partir de agosto de 2014, que revelam ter o projeto de classificação do grau de recuperabilidade do estoque da DAU se baseado em *benchmarking*, conforme Tabela 14.

Ademais, em setembro de 2014, foi noticiada a adesão da PGFN à denominada “Estratégia Nacional de Não Judicialização”, a indicar o caminho da cobrança administrativa da Dívida Ativa da União, em detrimento da cobrança judicial, consoante Tabela 14.

A Tabela 14 apresenta notícias que indicam o processo de geração de ideias para o NMCDAU.

Tabela 14

Notícias sobre o processo de geração de ideias para o NMCDAU

DGDAU discute Política de Gestão da Dívida Ativa da União

10/08/2014

— 9352 visualizações

A proposta está baseada em cinco pilares: Planejamento Estratégico, Gestão de Risco, Capacitação Orientada, Classificação dos Créditos e Política de Metas.

“... (Q)uanto à classificação dos créditos, foi discutida a importância de se classificar o estoque da DAU com enfoque nos débitos irrecuperáveis. A ideia é que seja realizado *workshop* interno para criar as premissas que nortearão a classificação dos débitos. Outra prática que irá contribuir com o desempenho desse pilar será a de *benchmarking*, a qual implicará na visita às instituições como, por exemplo, SERASA e Procuradoria Estadual de São Paulo, que já fazem essa classificação.”

PGFN adere à Estratégia Nacional de Não-Judicialização

29/09/2014

— 11953 visualizações

O ENAJUD é uma iniciativa do Ministério da Justiça que tem como objetivo promover ações que auxiliem a prevenir e reduzir litígios.

“... (D)entre as metas e ações programadas para a DAU está a classificação do estoque da Dívida Ativa da União com enfoque nos débitos irrecuperáveis; a ampliação do protesto extrajudicial de CDA's; a implementação do protesto de débitos de FGTS; a implantação da Lista de Devedores do FGTS e apresentação de anteprojeto de lei com reformas pontuais na LEF (Lei nº 6.830/1980). O grupo deverá verificar as etapas propostas de execução do trabalho nos meses de outubro de 2014, maio e novembro de 2015.”

PGFN apresenta Plano de Cobrança da Dívida Ativa

22/11/2015

— 6391 visualizações

O Plano de Cobrança da Dívida Ativa pretende racionalizar a cobrança do crédito tributário mediante foco no devedor com maior perspectiva de recuperação

“... (O) Plano de Cobrança da Dívida Ativa foi elaborado a partir da experiência de diversos procuradores e poderá ser modificado à medida em que a prática e os debates descortinarem novos rumos. “Trata-se de trabalho coletivo e sujeito a aperfeiçoamento”, apontou Paulo Riscado.”

Instituído GT para propor medidas voltadas à efetividade da execução fiscal

03/12/2015

— 5893 visualizações
O grupo será coordenado pelo secretário-executivo adjunto do Ministério da Fazenda
PGFN participa de Fórum Nacional de Execução Fiscal
24/03/2016
— 4225 visualizações
O evento discutiu temas atuais e de grande relevância para a execução fiscal federal

Como indica a Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593, de 2016 (PGFN, 2016a), as ações que compõem o NMCDAU foram selecionados de acordo com um critério de viabilidade, segundo ações de curto, médio e longo prazo, planejando-se o acúmulo de capacidades inovadoras para viabilização do desenvolvimento das inovações de médio e longo prazo.

No nível organizacional, a viabilidade da inovação depende de o processo organizacional estar aberto para adoção e implementação de ações diferentes da forma tradicional, bem como existir o suporte da alta administração da organização (OECD, 2020).

As notícias coletadas na *intranet* da PGFN indicam o suporte da alta administração da organização, o que se revela como um fator chave para o processo de inovação, conforme Tabela 15.

Tabela 15

Notícias sobre o apoio da alta administração da PGFN ao NMCDAU

PGFN adere à Estratégia Nacional de Não-Judicialização
29/09/2014
— 11953 visualizações
O ENAJUD é uma iniciativa do Ministério da Justiça que tem como objetivo promover ações que auxiliem a prevenir e reduzir litígios.
“... (D)”e acordo com a diretora do Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União (DGDAU/PGFN), Anelize Lenzi Ruas de Almeida, a cobrança da DAU será realizada de forma mais segura e célere e eventuais conflitos serão solucionados administrativamente, sendo remetido ao Judiciário os casos mais relevantes e de difícil equacionamento na solução. “É importante frisar, ainda, que a proposta de não-judicialização remete a administração e cobrança da DAU para meios indiretos de cobrança, que garantem maior recuperação do crédito, em menor lapso temporal”, explicou.”
PGFN apresenta Plano de Cobrança da Dívida Ativa
22/11/2015
— 6391 visualizações
O Plano de Cobrança da Dívida Ativa pretende racionalizar a cobrança do crédito tributário mediante foco no devedor com maior perspectiva da recuperação
“... Na última sexta-feira (20), o procurador-geral da Fazenda Nacional, Paulo Riscado, apresentou o Plano de Cobrança da Dívida Ativa a toda a carreira.”
Levy, Lewandowski e Barbosa anunciam medidas para agilizar execuções fiscais
01/12/2015
— 6083 visualizações
O ministro da Fazenda, Joaquim Levy, disse que acelerar a execução fiscal é uma forma de "se enfrentar uma realidade sem ter de aumentar mais os impostos". Ainda não há estimativa de quanto será possível arrecadar, mas Levy falou que conta com "uma dezena de bilhão" de reais de aumento na arrecadação
Instituído GT para propor medidas voltadas à efetividade da execução fiscal
03/12/2015
— 5893 visualizações
O grupo será coordenado pelo secretário-executivo adjunto do Ministério da Fazenda
“... A participação no grupo será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerado. Fazem parte do GT: o secretário-executivo adjunto do Ministério da Fazenda, Fabrício Leite; o procurador-geral da Fazenda Nacional, Paulo Riscado Junior; o secretário-adjunto da Secretaria da Receita Federal Paulo Cardoso; o diretor de gestão da Dívida Ativa da União, Luiz Beggiora; o coordenador-geral da Representação

Judicial da Fazenda Nacional, Paulo Mendes Oliveira e o chefe de gabinete do Ministro da Fazenda Rodrigo Mello.”

PGFN na mídia: Procurador-Geral da Fazenda Nacional quer focar nos créditos recuperáveis

03/04/2016

— 3940 visualizações

Valor Econômico entrevista o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Fabrício Da Soller

“... (D)a nossa parte, quando você olha para o estoque da dívida ativa e vê R\$ 1,58 trilhão [dado de dezembro], imaginamos como recuperar uma parcela maior disso e chegamos na questão de mudar a nossa sistemática de trabalho. Isso porque muito disso são créditos irrecuperáveis. Temos um número muito grande de empresas que já encerraram suas atividades ou não têm patrimônio para responder por aquele crédito. O que temos pensado em fazer é dizer que esse crédito é irrecuperável, deixá-lo de lado, e buscar outros meios de cobrança administrativa [do que é recuperável].”

No que se refere à influência do contexto sobre a decisão pela adoção e implementação da inovação proposta, segundo o modelo descrito no capítulo 2.2, verifica-se que há propostas que operam em um contexto de mudanças pequenas e lentas.

Do exame da motivação, infere-se que se baseia em um profundo conhecimento da realidade da PGFN e da praxe dos atos de cobrança da DAU.

A Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593, de 2016 (PGFN, 2016a) menciona que a maior parte da força de trabalho da PGFN se concentrava nas tarefas relativas à cobrança judicial da DAU, com desempenho de atividades repetitivas e inefetivas.

Para solução destas questões, há um ambiente de maior certeza sobre as possibilidades disponíveis, como automatização de processos de trabalho e racionalização das atividades praticadas, para que se evitem repetições e prática de atos inefetivos.

Entretanto, há mudanças que operam em um contexto maior de inovações. Como dito, outros atores têm interesse em mudanças mais radicais, como a cessão / securitização da dívida ativa.

Dessarte, uma resposta efetiva, que demonstre a possibilidade de a organização obter melhores resultados é, conseqüentemente, impulsionada, ainda que operada em um ambiente de maior incerteza (OECD, 2020).

Consta da Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593, de 2016 (PGFN, 2016a) que se almeja uma mudança completa da forma de atuação da PGFN na cobrança da dívida ativa da União, de maneira que a PGFN não trabalhe mais por demanda do judiciário, passando a definir quais créditos deverão seguir para cobrança judicial e quais processos deverão ser movimentados com preferência.

Pretende-se mudar o foco da realização de diligências burocráticas para investigações fiscais, com vistas ao deslinde de fraudes estruturadas e ocultação patrimonial tendentes a dificultar a satisfação dos créditos públicos, sem que, para isso, sejam disponibilizados novos recursos financeiros ou humanos.

Outrossim, pretende-se romper com o paradigma da obrigatoriedade de ajuizamento de execuções fiscais, ainda que conhecida, de antemão, a inexistência de bens e direitos ou a capacidade de geração de riqueza do devedor.

Esta postura, por ainda não ter sido testada no contexto brasileiro, opera, pois, em ambiente de incerteza quanto aos seus resultados, bem como quanto à legalidade, de maneira a exigir a assunção dos riscos correlatos pelo tomador de decisão.

A análise dos riscos é uma parte importante para a tomada de decisão, pois a inovação exige uma postura positiva em relação ao risco, de modo que não seja encarado como algo a ser evitado ou minimizado, antes deve ser governado, visto que indissociável do processo de inovação (Brown & Osborne, 2013).

No caso do NMCDAU, os riscos se caracterizam pela resistência às medidas propostas, seja no âmbito interno (cultura) seja no âmbito externo (contribuintes e órgãos de controle), bem como pela continuidade do patrocínio da alta administração.

Destaca-se, inicialmente, a previsão de mapeamento dos padrões de vínculos, fatos, comportamentos ou tipologias que revelem riscos ou oportunidades para cobrança do crédito, a fim de que sejam utilizadas na programação da ferramenta de inteligência artificial referida nas ações de longo prazo e possam ser objeto de identificação automatizada (PGFN, 2016, p. 5 e 6).

Prevê-se, ademais, que, a partir destas informações estratégicas, devem ser as ações táticas de cobrança subsidiadas por tese jurídica previamente elaborada que a fundamente, a considerar, inclusive, a gestão de riscos, de forma a avaliar, à luz da jurisprudência e das particularidades de cada região, a viabilidade jurídica e econômica da medida (PGFN, 2016, p. 5).

Outro risco considerado foi a possibilidade de questionamentos quanto à legalidade das aludidas medidas. Nesse ponto, foi previsto pela Portaria PGFN nº 33, de 2018 (PGFN, 2018) o procedimento administrativo a ser observado para os casos de pedidos de revisão de dívida inscrita e de impugnação administrativa à averbação pré-executória, com presunção de boa-fé do contribuinte, contraditório e ampla defesa, inclusive com possibilidade de revisão de recursos e substituição de garantias.

De se ressaltar que a constitucionalidade do protesto de CDAs foi questionada no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5135, julgada improcedente, com declaração de constitucionalidade do protesto. Por sua vez, a constitucionalidade da averbação pré-

executória encontra-se sob análise do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme a ADI n. 5931, ainda pendente de julgamento.

Outrossim, houve questionamentos pelos órgãos de controle externo, que concluíram pela legalidade e economicidade do NMCDAU, haja vista que fundamentado em estudo sistematizado, conforme indicam as notícias coletadas na intranet da PGFN, relacionadas na Tabela 16.

Tabela 16
Notícias sobre riscos do NMCDAU

MPF arquiva representação contra o RDCC

03/08/2016

— 2775 visualizações

De acordo com o órgão, o novo modelo de cobrança "é fruto de um estudo sistematizado da PGFN"

"... (A) o determinar o arquivamento da representação, o Ministério Público Federal asseverou que a "suspensão das execuções fiscais proposta pela Portaria nº 396/2016, ora atacada pelo representante, não se trata de uma medida isolada, mas sim de uma medida inserida no Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos, o qual, por sua vez, é fruto de um estudo sistematizado da PGFN que resultou no denominado 'Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União'. Vê-se, portanto, que as preocupações lançadas pelo representante não se perfazem, tendo em vista que não haverá qualquer renúncia de receita por parte do Poder Público. Da mesma forma, não incidem as alegadas violações aos princípios constitucionais, conforme plenamente demonstrado nas informações da PGFN."

CGU destaca RDCC e Novo Modelo de Cobrança da DAU em Relatório de Auditoria

29/08/2016

— 2270 visualizações

O órgão ressaltou os ganhos de racionalidade e efetividade para cobrança provenientes das duas medidas

"... (A) Controladoria salientou ainda que "tendo em vista os ganhos de racionalidade e efetividade para cobrança" advindos com a implementação do novo modelo e dos procedimentos previstos no RDCC, deve-se priorizar o aprimoramento das duas medidas, "bem como o alinhamento com as boas práticas preconizadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)".

"Por fim, a CGU recomendou à PGFN que encaminhe o Relatório de Auditoria à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (SE) para que o órgão esteja ciente das considerações apresentadas pela CGU, "sobretudo quanto à necessidade de apoio da Alta Direção para continuidade das mudanças de paradigma na cobrança da Dívida Ativa da União (DAU), alinhadas às boas práticas internacionais".

Com base nos normativos e nas notícias coletadas, pode-se sintetizar os riscos identificados conforme Tabela 17.

Tabela 17
Riscos do NMCDAU

Categoria	Referencial Teórico	Documentos	Medidas	Riscos	Respostas
------------------	----------------------------	-------------------	----------------	---------------	------------------

Riscos da Inovação	consequencial - Brown e Osborne (2013) - riscos para os destinatários do serviço (contribuintes, judiciário e União)	Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593, de 2016 (PGFN, 2016a), Portaria nº 396, de 2016 (PGFN, 2016b); Portaria PGFN nº 33, de 2018 (PGFN, 2018), Portaria PGFN nº 32, de 2019 (PGFN, 2019b)	1) Inclusão de Corresponsáveis administrativamente em larga escala; 2) Protesto de CDAs em larga escala; 3) Monitoramento patrimonial e medidas restritivas (averbação pré-executória e medida cautelar fiscal) 4) Ajuizamento seletivo	1) Insurgência de contribuintes e corresponsáveis; 2) Contencioso administrativo e judicial; 3) ADI 5135 (constitucionalidade do protesto de CDAs); 4) ADI 5931 (averbação pré-executória).	1) Elaboração de estudos jurídicos sobre a legalidade de cada medida de cobrança; 2) Instauração de procedimento, com contraditório e ampla defesa, em âmbito administrativo, para correção ágil de eventuais equívocos; 3) Defesa do protesto na ADI 5135, julgada improcedente 4) Defesa da averbação pré-executória na ADI 5931
	organizacional - Brown e Osborne (2013)	Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593, de 2016 (PGFN, 2016a), Portaria nº 396, de 2016 (PGFN, 2016b); Portaria PGFN nº 33, de 2018 (PGFN, 2018), Portaria PGFN nº 32, de 2019 (PGFN, 2019b)	1) Aprimoramento dos sistemas eletrônicos; 2) Treinamento e engajamento da comunidade organizacional; 3) Reorganização administrativa. 4) Arquivamento em massa de execuções fiscais;	1) orçamento insuficiente para o desenvolvimento de novos sistemas; 2) convencimento e disponibilidade da comunidade organizacional para a mudança (cultura organizacional); 3) Disponibilidade de recursos humanos para a nova estrutura criada 4) Questionamentos dos órgãos de controle	1) Não houve aumento significativo do orçamento da PGFN; 2) Ações de treinamento e convencimento da comunidade organizacional, nas diversas projeções da PGFN; 3) O arquivamento maciço de execuções fiscais e o aprimoramento dos sistemas eletrônicos, possibilitou a realocação da força de trabalho disponível; 4) A CGU e do MPF entenderam que o NMCDAU estava em consonância com a legalidade, eficiência, efetividade e economicidade.
	comportamental - Brown e Osborne (2013)	Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593, de 2016 (PGFN, 2016a), Portaria nº 396, de 2016 (PGFN, 2016b); Portaria PGFN nº 33, de 2018 (PGFN, 2018), Portaria PGFN nº 32, de 2019 (PGFN, 2019b)	1) Implementar parcerias com entidades de proteção ao crédito; 2) Aperfeiçoar a lei de execuções fiscais;	1) Fracasso nas negociações; 2) Riscos de articulações por grupos de interesses contrários, para resistência aos projetos, no âmbito do governo e do parlamento.	1) A celebração de parcerias foi facilitada pelo aprimoramento dos recursos tecnológicos da PGFN. 2) Participação em audiências públicas. Foram aprovadas importantes alterações legislativas, que viabilizaram o ajuizamento seletivo, a averbação pré-executória e a transação tributária

No que se refere à abordagem em portfólio, a análise do projeto do NMCDAU evidencia que é composto de inovações incrementais e radicais.

Dentre as inovações incrementais pode-se citar a responsabilização administrativa de corresponsáveis nas certidões de dívida ativa, a ampliação do uso do protesto extrajudicial, o arquivamento em massa de execuções fiscais e o ambiente único para acesso a diferentes bases de dados.

Estas inovações se destinam ao aprimoramento de atividades que já eram realizadas pela organização, embora de forma mais custosa e desorganizada, o que se constata pela leitura do Manual de Diligências da PGFN, aprovado pela Portaria PGFN nº 259, de 15 de abril de 2013.

A própria Portaria nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o denominado Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), primeira medida no NMCDAU a ser implementada, expressamente, em seu artigo 1º, prevê que se trata de um conjunto de medidas, administrativas ou judiciais, que visam à otimização dos processos de trabalho relacionados à cobrança da DAU.

Estas inovações, conforme Figura 10, por operarem em um contexto de maior certeza, facilitam a tomada de decisão por sua adoção e implementação, pois trata-se de aprimorar aquilo que já era feito.

Por outro lado, há inovações radicais, que alteram por completo a forma como a organização exercia a atividade de cobrança até então. No projeto do NMCDAU consta a classificação dos créditos públicos conforme a probabilidade de recuperação (*rating*). Essa classificação junto com o diligenciamento patrimonial em larga escala constituem a base para toda a mudança de paradigma na cobrança do crédito inscrito em DAU.

Outra inovação relevante consiste no ajuizamento seletivo de execuções fiscais. Somente serão ajuizadas novas execuções fiscais relativas a devedores classificados nos *ratings* “A” e “B”, que, portanto, tenham capacidade de pagamento, por apresentarem bens e direitos em seus patrimônios ou capacidade de geração de receitas relevantes.

Ademais, mesmo em relação a esses devedores classificados como “A” e “B”, a execução fiscal somente será proposta acaso reste infrutífera a cobrança administrativa.

As capacidades necessárias para implementação destas medidas são abordadas no capítulo 6, enquanto seus resultados são apresentados no capítulo 7 desta dissertação.

É importante registrar que o fortalecimento da cobrança administrativa inaugura um novo serviço a ser prestado pela organização, haja vista que se regulamentou todo um contencioso administrativo dentro da estrutura da PGFN, onde é conferido amplo grau de exercício do direito de defesa e do contraditório pelo contribuinte, inclusive com a previsão de recurso.

Esta fase administrativa inclui a averbação pré-executória e o ajuizamento seletivo, viabilizados pela Lei nº 13.606, de 2018, que veio a ser regulamentada pela Portaria PGFN nº 33, de 2018 (PGFN, 2018a).

Ademais, a averbação pré-executória consiste na indisponibilidade de bens localizados no patrimônio do devedor, administrativamente. Formalizada a averbação pré-executória a PGFN dispõe de cinco dias para o ajuizamento da execução fiscal correlata, quando o juiz competente decidirá sobre a manutenção ou não do ato administrativo em questão. Percebe-se que há um equilíbrio entre a ampliação da fase de cobrança administrativa e a garantia da efetividade da execução fiscal.

Por sua vez, a Portaria PGFN nº 32, de 2019 (PGFN, 2019b) dispõe sobre o Sistema de Recuperação de Créditos Inscritos em Dívida Ativa da União e do FGTS, com previsão de eleição de devedores para análise de riscos e monitoramento econômico-fiscal, com vistas ao incremento da arrecadação, obtenção de garantias idôneas, substituição de garantias de baixa liquidez e depuração do passivo fiscal dos devedores acompanhados.

Prevê ainda atividades de combate à fraude fiscal estruturada, investigação fiscal e cobrança administrativa. Trata-se, de igual forma, de inovação que visa a alterar por completo a forma como a PGFN trabalha em todo o território nacional. De órgão jurídico e burocrático, a PGFN passará a órgão de investigação, sem descuidar da legalidade.

Por fim, destaca-se a Portaria nº 11.956, de 2019 (PGFN, 2019c), que regulamenta a Medida Provisória nº 899, de 2019, que institui a transação na cobrança da dívida ativa da União.

A transação tributária representa antiga demanda da sociedade, que dependia de lei para ser implementada. Esta medida possibilitará ampla negociação com os devedores, de modo a adequarem-se as formas de pagamentos dos créditos públicos à capacidade dos devedores.

A Tabela 18 resume a análise de conteúdo dos fatores que afetaram a tomada de decisão pela adoção e implementação do NMCDU.

Tabela 18

Resumo da análise da natureza da inovação

Pergunta 1: O que afetou a tomada de decisão pela implementação do NMCDU				
Viabilidade	Identificação do problema	Contexto	Portifólio	Ecossistema
Inovações Incrementais: 1) necessidade de desenvolvimento de melhorias em sistemas já existentes; 2) necessidade de mudança da cultura organizacional, passando do trabalho formal e burocrático para o estratégico e	1) trabalho de investigação feito de forma artesanal, por cada Procurador em cada caso concreto; 2) cultura organizacional, baseada em uma estrutura burocrática e estática, com uma atitude passiva e reativa;	1) crise fiscal; 2) gap de desempenho 3) projetos de lei no CN 4) informações sigilosas; 5) órgãos de controle	1) inclusão em massa de corresponsáveis nas CDAs; 2) ampliação do uso do protesto extrajudicial para os débitos de até um milhão de reais; 3) disponibilização de ferramentas que possibilitem o	1) convênios para compartilhamento de informações 2) desenvolvimento de ferramentas com recursos já disponíveis no âmbito da organização

tático; 3) superação de entendimentos jurídicos ultrapassados; 4) encarar a prescrição material e intercorrente de forma mais racional, aceitando como inevitável, em certas ocasiões 5) possibilidade de desenvolvimento das capacidades adicionais necessárias sem necessidade de recursos adicionais	3) receio dos Procuradores quanto a análises de custo benefício da sua atuação tradicional, em virtude de possíveis questionamentos dos órgãos de controle; 4) Trabalho realizado para tentar, ao máximo, evitar-se a ocorrência da prescrição, tida como o grande problema a ser evitado pela organização		arquivamento em larga de execuções fiscais infrutíferas; 4) Diligenciamento patrimonial em larga escala; 5) Ambiente único para acesso às diferentes bases de dados e consolidação para visualização facilitada.	
Inovações Radicais: 1) Necessidade de desenvolvimento de tecnologias mais sofisticadas; 2) Necessidade de capacitação em investigação fiscal; 3) Necessidade de recursos adicionais; 4) A estratégia de se apresentar o projeto com medidas de curto, médio e longo prazo se mostra relevante para o convencimento da instância decisória, pois evidencia a viabilidade gradativa das medidas propostas, de acordo com o planejado acúmulo de capacidades inovativas.	1) Estoque da DAU formado por créditos muito antigos; 2) Desconhecimento do grau de recuperabilidade do estoque da DAU; 3) Gap de competências técnicas necessárias à investigação fiscal 4) Orçamento limitado pelos sucessivos contingenciamentos orçamentários e pela crise fiscal vivenciada	1) crise fiscal; 2) gap de desempenho 3) projetos de lei no CN 4) indisponibilidade de recursos, para desenvolvimento das ferramentas necessárias de forma imediata; 5) informações sigilosas; 6) órgãos de controle	1) Classificação do estoque da DAU, segundo um rating de recuperabilidade dos créditos inscritos em DAU; 2), capacitação em investigação fiscal; 3) monitoramento e diligenciamento patrimonial em larga escala; 4) utilização de inteligência artificial; 5) ajuizamento seletivo; 6) atuação direcionada e laboratórios de tecnologia contra a lavagem de dinheiro.	1) fontes externas de custeio das medidas necessárias; 2) convênios para compartilhamento de informações

5.3 Discussão

Os resultados da análise de conteúdo dos documentos selecionados revelam todo o cuidado que se teve com a análise da viabilidade das inovações propostas.

É necessário que se demonstre a viabilidade de cada inovação, considerando o contexto e as capacidades necessárias (existentes e a serem desenvolvidas). Entretanto, é comum que a organização inovadora não disponha de todas as capacidades necessárias para implementação de inovações.

Uma abordagem em portfólio pode facilitar a tomada de decisão, apresentando-se o projeto ao tomador de decisão com base em ações de curto prazo (capacidades já existentes), de médio e longo prazo (capacidades que necessitam ser desenvolvidas) e o ecossistema em que se insere (possibilidade de se suprir a necessidade de desenvolvimento de capacidades por meio da utilização das capacidades de outras organizações).

Não se pode descuidar dos riscos associados à inovação, contudo se faz necessária uma abordagem positiva em relação a este relevante fator de inibição da inovação. Como visto, a inovação em análise ocasionou questionamentos dos órgãos de controle, os quais foram suficientemente esclarecidos com base em uma motivação sólida das razões que ensejaram a adoção e implementação do projeto (Pollit, Girre, Lonsdale, Mul, Summa e Waerness, 2008).

Como apresentado no capítulo 7.4 desta dissertação, alguns estados e municípios que manifestaram interesse em adotar alguma das práticas relacionadas ao NMCDAU têm receio quanto à legalidade das medidas adotadas, por isso a abordagem da forma como o risco foi tratado no NMCDAU pode contribuir para superação dos temores manifestados, de maneira a estimular sejam os riscos associados governados de forma adequada, ao invés de evitados, o que acabaria por inibir a ação inovadora.

6 O que foi necessário para a implementação do NMCDAU? Capacidades: implementação

Este capítulo 6 é destinado ao estudo da capacidade de inovação, por meio da análise do processo de implementação do NMCDAU, sobretudo quanto aos insumos necessários para a concretização do projeto.

No nível organizacional, a capacidade para inovação se relaciona à fase de implementação do respectivo projeto, quando a organização se questiona se possui tudo aquilo de que necessita, como competências técnicas (*know-how*), recursos materiais (estrutura e equipamentos) recursos imateriais (tecnológicos) e recursos financeiros.

A implementação de projetos é sobre tornar a inovação real. Um bom projeto de implementação garante que os objetivos e parâmetros principais de uma proposta sejam cumpridos sem ser rígido ou incapaz de se ajustar à medida que novas informações são aprendidas com o processo de implementação (OECD, 2020).

6.1 Método

Também para a resposta à terceira pergunta de pesquisa, optou-se pelo método de análise de conteúdo dos documentos que tratam da implementação do NMCDAU.

Na fase de pré-análise foram selecionados os seguintes documentos: Nota PGFN/DGDAU/CGD n° 593, de 2016 (PGFN, 2016a), Portaria n° 396, de 2016 (PGFN, 2016b), Portaria PGFN n° 33, de 2018 (PGFN, 2018), Portaria PGFN n° 32, de 2019 (PGFN, 2019b) e Portaria n° 11.956, de 2019 (PGFN, 2019c), bem como notícias coletadas na intranet da PGFN.

Para facilitação da compreensão do processo de implementação, no caso em análise, foi adotada a classificação utilizada pela OECD (2015), no denominado Manual de Oslo, que divide os tipos de inovação em: 1) inovação de produto, 2) inovação de processo; 3) inovação organizacional e 4) inovação e marketing.

6.2 Resultados – Inovação de Serviço

Segundo o manual de Oslo (OECD, 2015), uma inovação de serviço é a introdução de um serviço novo ou significativamente melhorado. As inovações de serviços podem incluir melhoramentos importantes no que diz respeito a como são oferecidos (por exemplo, em termos de eficiência ou de velocidade), a adição de novas funções ou características em serviços existentes, ou a introdução de serviços inteiramente novos.

Conforme descrito no capítulo 4.2, diversas medidas previstas no NMCDU se caracterizam como uma inovação de serviço. O serviço de cobrança da dívida ativa da União foi totalmente redesenhado. Oferecem-se novos serviços (antes indisponíveis), como o ajuizamento seletivo, o contencioso administrativo, a averbação pré-executória, as transações tributárias, as operações direcionadas de investigação fiscal, maior previsibilidade dos riscos fiscais e do valor efetivamente passível de recuperação dentro de um estoque de créditos fiscais muito antigo.

A Tabela 19 resume as principais inovações de serviço promovidas pelo NMCDU.

Tabela 19

Resumo inovação de serviço

Categorias	Referencial Teórico	Documentos e medidas	Análise
Capacidade de inovação	Inovação de serviço - OECD (2005)	<ul style="list-style-type: none"> _projeto do NMCDU _Portaria PGFN nº 33/2018 _Portaria PGFN nº 32/2019 _Portaria nº 11.956/2019 _contencioso administrativo _averbação pré-executória _transação tributária _investigação fiscal e combate à fraude estruturada _Rating de devedores _ajuizamento seletivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Como visto o capítulo 4.2, o NMCDU inclui serviços melhorados e serviços totalmente novos - Para implementar tais serviços foi necessário o desenvolvimento de capacidades tecnológicas, financeiras e competências técnicas - Portanto, os novos serviços foram propostos conjuntamente a uma perspectiva de construção das respectivas capacidades inovativas

À época do projeto, a PGFN não possuía todas as capacidades para implementação dos novos serviços propostos.

O **contexto** da época indica que não havia perspectiva para o incremento do orçamento da PGFN, ante à severa crise fiscal vivenciada em 2015-2016, no Brasil.

Portanto, infere-se a grande incerteza quanto à capacidade de a organização conseguir implementar os novos serviços propostos, haja vista que não disponíveis todas as soluções tecnológicas de automação nem perspectiva de reforço de recursos financeiros ou humanos.

Nessa perspectiva, a **abordagem em portfólio** adotada, com diversas medidas previstas ao longo do tempo, conforme o acúmulo de capacidades inovadoras, se revela essencial no processo de implementação do NMCDU

Se fez necessário o desenvolvimento de capacidades financeiras, humanas e tecnológicas, que foram desenvolvidas sob a perspectiva do **ecossistema** em que se insere, com celebração de diversas parcerias, conforme abordado nos capítulos 6.3 e 6.4.

6.3 Resultados – Inovação de Processo

O manual de Oslo (OECD, 2005) define a inovação de processo como a implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou softwares.

A PGFN/DGDAU/CGD nº 593, de 2016 (PGFN, 2016a, p. 5 e 6), consta a intenção de se redefinir a forma de trabalho da PGFN na cobrança, judicial e extrajudicial, da Dívida Ativa da União, com ênfase na racionalização e otimização de recursos.

Consta, ademais, que o arquivamento maciço de execuções fiscais, na forma do artigo 40 da lei de execuções fiscais, objetiva eliminar prática de atos relacionados a atividades repetitivas e sem efetividade arrecadatória.

Estas medidas são regulamentadas pela Portaria nº 396, de 2016 (2016b) e operacionalizadas por meio da criação de ferramenta de monitoramento constante e automático do patrimônio dos devedores, de maneira que, sendo localizados bens e direitos de propriedade destes, é possível o restabelecimento da cobrança judicial.

Por meio do sistema PGFN-Analytics, o diligenciamento de bens e direitos dos devedores, antes feito de forma manual por cada Procurador, em cada processo de execução fiscal, passou a ser feito de forma centralizada, por um único sistema eletrônico, que consulta várias bases de informações distintas, por meio de técnicas de *big data* e *business intelligence*, indicam as notícias coletadas na intranet da PGFN, relacionadas na Tabela 20.

Tabela 20

Notícias sobre o sistema PGFN-Analytics

Inaugurando uma nova fase do RDCC, unidades passam a receber no sistema PGFN Analytics demandas contendo os resultados do Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial (PEDP)

02/09/2019

— 5 visualizações

Nova versão do sistema PGFN Analytics contém ferramentas que facilitam o tratamento das demandas pelas unidades

PFN/MG obtém êxito em reconhecimento de grupo econômico e desconsideração da personalidade jurídica envolvendo grande empresa do ramo de fast food no Brasil

11/09/2019

— 7 visualizações

Sistemas como DW, o CAGED e o PGFN Analytics ajudaram a desvendar o esquema fraudulento de ocultação de rendimentos

Novo sistema permitirá o monitoramento do patrimônio dos devedores

08/04/2018

— 80 visualizações

Batizado de PGFN Analytics, a ferramenta será implementada em três etapas

A partir da reestruturação do processo de pesquisa patrimonial implementado, os recursos humanos puderam ser redirecionados para a estruturação de núcleos de investigação fiscal e combate à fraude estruturada em todas as projeções da PGFN, conforme previsto na

Portaria PGFN n. 32, de 2018 (PGFN, 2018), conforme indicam as notícias colacionadas na Tabela 21.

Tabela 21

Notícias sobre núcleos de investigação fiscal na PGFN

Atuação da PFN/MS consegue o reconhecimento de grupo econômico, além do bloqueio de R\$ 1,6 milhão e a constrição de 20 imóveis e de veículos
09/07/2020

— 53 visualizações

Liminar da Justiça Federal de Campo Grande/MS é resultado de operação de investigação fiscal

Atuação do NAINF/DIAFI da PRFN2 revela grupo econômico bilionário no ramo de planos de saúde, com bloqueio imediato de R\$ 12,4 milhões
01/06/2020

— 111 visualizações

Além do bloqueio de recursos financeiros, foram indicados à penhora 164 imóveis e 15 veículos foram indisponibilizados

Atuação do NAINF/DIAFI da PRFN2 revela grupo econômico bilionário no ramo de planos de saúde, com bloqueio imediato de R\$ 12,4 milhões
01/06/2020

— 112 visualizações

Além do bloqueio de recursos financeiros, foram indicados à penhora 164 imóveis e 15 veículos foram indisponibilizados

Atuação da PFN/ES contra fabricante da Coca-Cola resulta em garantia de mais de R\$ 130 milhões
02/02/2020

— 6 visualizações

Atuação da PFN/ES contra fabricante da Coca-Cola resulta em garantia de mais de R\$ 130 milhões Investigação obteve êxito em fraude tributária envolvendo um dos maiores fabricantes do refrigerante no Brasil, a Coca-Cola Andina

DIGRA/PRFN3 apresenta balanço do 1º ano de atividades do Núcleo de Investigação Fiscal – NIF
22/01/2019

— 260 visualizações

Desde a sua criação, no início de 2018, o NIF já analisou casos que somam quase R\$ 17 bilhões em débitos de grandes devedores investigados, inscritos ou não em Dívida Ativa

Por outro ângulo de visada, o fortalecimento da cobrança administrativa foi implementado pela ampliação do número de CDAs protestadas, a inclusão de corresponsáveis administrativamente, a averbação pré-executória e o procedimento de revisão de dívida inscrita (PRDI), regulamentados pela Portaria PGFN n. 32, de 2018 (PGFN, 2018).

Todos esses projetos possuem sistemas desenvolvidos para operacionaliza-los, como o PGFN-Analytics (diligenciamento patrimonial, monitoramento e investigação), o COBRA (customização da cobrança administrativa), o SISPAR (operacionalização e monitoramento dos parcelamentos), o FLEXA (relacionado ao ajuizamento seletivo), o RAIA (relativo à operacionalização de restrições, averbações e indisponibilidades administrativas), o PUMA (que diz com o novo sistema de protesto, para conferir ainda mais agilidade e escala a este instrumento), consoante Tabela 22.

Tabela 22

Resumo inovação de serviço

Categorias	Referencial Teórico	Documentos	Análise
------------	---------------------	------------	---------

Capacidade de inovação	Inovação de Processo - OECD (2005)	_Portaria 396/2016 _Portaria 32/2018 _Portaria 33/2019 _PGFN Analytics _COBRA _SISPAR _FLEXA _RAIA _PUMA	- As medidas mencionadas pelo NMCDAU só alcançaram efeito relevante porque foi conferida larga escala e automatização pelos sistemas desenvolvidos - Revela-se, pois, a relevância da inovação de processo para a inovação implementada
------------------------	------------------------------------	--	--

Oportuno salientar, ainda, que essas inovações de processo foram desenvolvidas em um contexto de restrição orçamentária para a PGFN, conforme dados das despesas empenhadas de 2013 a 2019, ilustrados pela Figura 13.

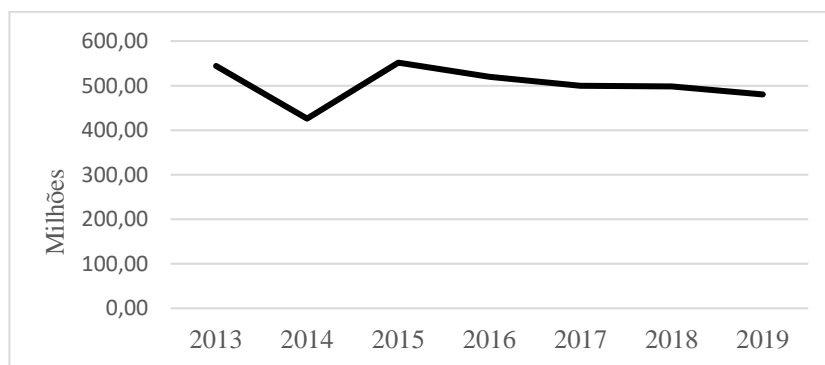


Figura 13. Evolução do orçamento da PGFN – despesas empenhadas

Nota: Valores atualizados para dezembro de 2019 pelo IPCA (IBGE)

De fato, os recursos financeiros necessários para consecução das inovações são um relevante óbice à atividade inovadora, conforme OECD (2005), mas que pode ser superado com a captação de recursos em entidades parceiras, **considerado o ecossistema em que se insere**.

Ademais, comparado ao orçamento da PGFN, o custo com os novos sistemas desenvolvidos é bem pequeno, representando 3% do orçamento, em 2018, e 2,6%, em 2019, em valores históricos, como ilustra a Tabela 23.

Tabela 23

Custos dos sistemas relacionados ao NMCDAU

Sistema	Desenvolvimento	Custo Mensal	Início	Total 2018	Total 2019	Total 2020 (até julho)	Custo Total
RAIA (Restrições, Averbações e Indisponibilidade Adm)	580.967	229.768	jul/20			580.967	580.967
PUMA (Novo protesto)	1.344.087	248.721	jul/20			1.344.087	1.344.087
COBRA (Cobrança Adm)	1.196.557	267.387	jul/18	2.800.879	3.208.644	1.871.709	7.346.458
FLEXA (ajuizamento seletivo)	2.300.499	333.485	jun/18	4.634.894	4.001.820	2.334.395	6.302.319
Analytics (diligenciamento patrimonial)	3.691.460	445.792	jul/18	6.366.212	5.349.504	3.120.544	13.944.670

total	9.113.570	13.801.985	12.559.968	7.326.648	27.593.447
-------	-----------	------------	------------	-----------	------------

Outro importante aspecto da inovação de processo consiste na capacitação da força de trabalho para o desenvolvimento de atividades investigativas. Foram realizados diversos treinamentos, em todo o território nacional, que continuam a ser implementados, inclusive por meio digital.

Ademais, foi construído ambiente de interação e colaboração relacionado às atividades investigativas, que se destinam à capacitação e à troca de informações entre os Procuradores da Fazenda Nacional. Todo o treinamento é realizado sem custos adicionais para a organização, haja vista que ministrados pelos próprios Procuradores que possuem expertise na respectiva área ou por parceiros.

Tabela 24

Notícias sobre capacitação em investigação fiscal

DIAFI/PRFN3 realiza a palestra: Descomplicando a Investigação Fiscal (Cadê o Dinheiro que Estava Aqui?)
18/06/2020

— 173 visualizações

No encontro, foram debatidos uma série de conhecimentos práticos acerca da investigação fiscal, permitindo uma análise mais aprofundada acerca do devedor

PFN/BA recebe o 3º Curso de Investigação

24/05/2018

— 40 visualizações

Iniciativa contempla técnicas de recuperação e noções de contrainteligência

Curso sobre investigação e recuperação de ativos em ambiente bancário e bursátil ocorre em 28 de agosto
20/08/2018

— 63 visualizações

Evento contará com dois palestrantes e será transmitido on-line para as unidades da PGFN

Realizada a 5ª edição do Curso de Investigação na PRFN/4

22/10/2018

— 84 visualizações

Aulas abordaram técnicas de extração de dados, análise de vínculos, análise fiscal e patrimonial

Procuradores da PRFN1 e PRFN2 participam de Curso de Investigação promovido pela CGR

10/12/2018

— 278 visualizações

Curso aborda desde teorias, como segurança pessoal e importância do uso de criptografia, até a prática como o uso dos sistemas da Procuradoria para investigação

Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 2ª Região promove Curso de Investigação

18/06/2019

— 572 visualizações

Treinamento, que ocorreu nos dias 13 e 14 de junho, foi ministrado pelo procurador Tiago Reis, da PFN/ES

Lavagem de dinheiro e criptomoedas foram temas de palestras na PRFN da 3ª Região

18/06/2019

— 396 visualizações

Palestras foram proferidas pela Procuradora da Fazenda Nacional, Ana Paula Batti, e pelo Auditor da Receita Federal do Brasil, Aldo Muramoto

DIGRA/PRFN3 realiza treinamento sobre investigação e combate à fraude fiscal estruturada

26/03/2019

— 511 visualizações

O treinamento foi idealizado em resposta aos anseios dos Procuradores-Seccionais que reivindicaram mais ações de capacitação durante o Encontro Regional da 3ª Região

Um último ponto a adicionar, neste passo, é o investimento da instituição na capacitação dos Procuradores em competências outras que as relacionadas ao direito. Investe-se em cursos

relacionados à gestão e a tecnologias, de modo a desenvolverem-se expertises internas da organização, a revelar a **abordagem em portfólio** também quanto à capacitação.

Como exemplo, podem-se citar cursos como a Pós-graduação em Administração Pública CIPAD-FGV, com vistas ao desenvolvimento de competências técnicas relativas à gestão, realizada sucessivamente desde 2012, além do Mestrado em Administração Pública – MAP-FGV, iniciado em 2018, que está em sua segunda turma relacionada à PGFN, conforme Tabela 25.

Tabela 25

Notícias sobre capacitação em gestão

Turma de Mestrado em Administração Pública tem sua primeira aula

14/08/2018

— 57 visualizações

Curso ministrado pela FGV conta com a presença de PFNs e servidores na turma

Começam as aulas da nova turma de Pós Graduação da FGV

21/08/2014

— 10621 visualizações

As aulas do curso ocorrem de 4ª a 6ª feira nas instalações da FGV na cidade de Brasília. A Pós-graduação tem duração aproximada de 18 meses e carga horária de 432 horas-aula.

Iniciada a nova turma do Mestrado Profissional em Administração Pública

25/11/2019

— 9 visualizações

Aula inaugural do MAP/FGV 2019 ocorreu ontem, dia 25, em Brasília

Ademais, pode-se citar o desenvolvimento de competências em tecnologias, pelos próprios Procuradores, como ilustra o trabalho final de conclusão de curso de pós-graduação em *business analytics* e *big data* (Xavier e Reis, 2019).

O desenvolvimento de competências em áreas outras que o direito se revela essencial para o desenvolvimento de um olhar diferenciado para a solução de problemas organizacionais e descoberta de oportunidades.

6.4 Resultados – Inovação Organizacional

As inovações organizacionais referem-se a mudanças em práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas da organização (OCDE, 2005).

A organização da estrutura desenhada para a cobrança do crédito público foi totalmente modificada em relação à estrutura até então vigente, por meio das Portarias 33/2018 e 32/2019.

A Portaria 33/2018 reestrutura por completo a organização da atividade de gestão da dívida ativa. Um primeiro ponto a destacar é a fixação do prazo de 90 dias para os órgãos de origem encaminharem os créditos constituídos e não adimplidos voluntariamente para inscrição em dívida ativa, sob pena de responsabilização do agente que descumprir este comando (artigo 3º).

Trata-se de medida que visa a diminuir o tempo em que os créditos ficavam parados no âmbito dos órgãos de origem, que, por muitas, vezes, encaminhavam os créditos já com o prazo prescricional próximo do seu fim.

Outro aspecto importante é a previsão expressa de que o controle de legalidade deve ir além de aspectos formais, de modo a vedar-se a inscrição em dívida ativa da União de créditos relativos a diversos temas já pacificados contrariamente aos interesses da União Federal em âmbito jurisprudencial (artigo 5º).

Há disponibilização de diversos outros mecanismos de cobrança administrativa que a mera notificação do sujeito passivo e inclusão no CADIN (como no procedimento anterior), caracterizando-se a **abordagem em portfólio**. Agora, a PGFN pode adotar várias medidas de cobrança administrativa (artigo 7º), conforme Tabela 26.

Tabela 26

Medidas relativas à cobrança administrativa

1) encaminhar a CDA para protesto extrajudicial	9) encaminhar representação à SRFB para exclusão de benefícios e/ou incentivos fiscais
2) comunicar a existência da dívida aos órgãos de cadastro de proteção ao crédito e congêneres	10) encaminhar representação à SRFB para cancelamento da habilitação ao Despacho Aduaneiro Expresso (Linha Azul) e da certificação ao Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado
3) proceder à averbação pré-executória de bens localizados no patrimônio do devedor passíveis de constrição	11) encaminhar representação à Administração Pública Estadual ou Municipal para fins de rescisão de contrato ou exclusão de benefício e/ou incentivos fiscais ou creditícios, na hipótese da existência de débitos relativos a tributos destinados à seguridade social
4) utilizar serviços de instituições financeiras públicas	12) promover o bloqueio do Fundo de Participação do Distrito Federal, do Estado ou do Município
5) encaminhar representação à SRFB, para a aplicação de multa por eventuais distribuições irregulares de bônus e lucros	13) encaminhar representação à Secretaria da Receita Federal do Brasil para baixa da pessoa jurídica inexistente de fato
6) encaminhar representação às agências reguladoras, para que seja revogada autorização para exercício de atividade	14) encaminhar representação à Secretaria da Receita Federal do Brasil para suspensão da inscrição no Cadastro da Pessoa Física (CPF), no caso de não recebimento das correspondências enviadas
7) encaminhar representação aos bancos públicos para que não sejam liberados créditos oriundos de recursos públicos	15) promover a revogação da moratória (Proies) 16) promover a revogação da moratória e da remissão de débitos (Prosus)
8) encaminhar representação ao órgão da administração direta ou indireta para rescisão de contrato celebrado com o poder público	17) promover a exclusão do parcelamento e do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (Profut)

São medidas de fortalecimento da cobrança administrativa, por meio da colaboração de diversos órgãos estatais e privados, em uma atuação em rede e coordenada (Denhardt, 2012), que considera o ecossistema no qual se insere o NMCDU.

Por sua vez, a previsão da oferta antecipada de garantia em execução fiscal retira do judiciário diversos processos que eram ajuizados por contribuintes que tinham a intenção de

garantir um crédito fiscal no interregno entre a constituição administrativa definitiva do crédito e a sua inscrição em dívida ativa (artigo 8º).

Relevante destacar a previsão de procedimento administrativo de revisão de dívida inscrita, totalmente digital, que tem prazo máximo de análise em 30 dias, com presunção de boa-fé do contribuinte (artigos 17 a 19) e com possibilidade de interposição de recurso (artigo 20).

Instituto polêmico, que visa a dar efetividade ao procedimento de diligenciamento patrimonial prévio ao ajuizamento da ação de execução fiscal, a averbação pré-executória encontra-se regulamentada nos artigos 21 a 32, com previsão de várias medidas de controle e exercício ampla do direito de defesa e do contraditório por parte do contribuinte.

O artigo 33 traz, talvez, a novidade mais importante para fins de racionalização e efetividade da cobrança judicial. Trata-se do ajuizamento seletivo de execuções fiscais, que somente se dará quando localizados bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação do crédito a ser executado.

Importante observar, ademais, a previsão do artigo 34, parágrafo único, que regula a possibilidade de compartilhamento eletrônico das informações relativas ao diligenciamento patrimonial dos devedores, que se coaduna com a atuação em rede e facilita a difusão da inovação.

Por fim, urge salientar que a Portaria nº 32/2019 reorganiza as atividades das Divisões de Assuntos Fiscais, que antes se destinavam à atuação em processos de execuções fiscais por demanda do judiciário, para que passem a atuar em atividades relacionadas à investigação fiscal e no combate à fraude estruturada. São previstas diversas medidas que visam a dar maior refinamento, complexidade e efetividade ao trabalho desenvolvido pela PGFN na cobrança da DAU.

Tabela 27

Resumo da inovação de processo

Categoria	Referencial Teórico	Documentos	Análise
Capacidade de inovação	Inovação Organizacional - OCDE	Portaria 33-2018 e 32-2019 _Cobrança administrativa _Averbação pré-executória _Contencioso adm _Ajuizamento Seletivo _Garantia antecipada _Investigação fiscal e combate à fraude estruturada	- Reorganização administrativa - O arquivamento maciço de execuções fiscais foi essencial para possibilitar a realocação da força de trabalho em atividades táticas e efetivas - Alinhamento com o planejamento estratégico e a busca por efetividade na cobrança do crédito público, alcançando esferas que não eram possíveis, tendo em vista a absorção da força de trabalho em tarefas volumosas, repetitivas e inefetivas

6.5 Resultados – Inovação de Marketing

O Manual de Oslo (OECD, 2005) define a inovação de marketing como a implementação de um novo método de *marketing* com mudanças significativas. A característica distintiva consiste em que uma inovação de *marketing* deve se traduzir em um novo conceito ou estratégia de marketing que representa um distanciamento substancial dos métodos de *marketing* existentes na empresa.

Não foi possível identificar, nos documentos selecionados para análise, qualquer menção a inovação relacionada ao *marketing* do NMCDU, que represente um distanciamento substancial de métodos de *marketing* até então praticados pela PGFN.

6.6 Discussão

Como visto, o NMCDU envolve uma gama de inovações. São novos serviços prestados, novos processos de trabalho e reorganização administrativa.

Se revela imprescindível pensar em todas as capacidades necessárias, para que a inovação seja bem sucedida.

Como exposto no capítulo 7.4 desta dissertação, as Procuradorias dos demais entes federativos costumam alegar a falta dos recursos necessários à implementação de inovações.

Berdejo (2020) ressalta que a capacidade de a organização inovar e o grau de inovação que pode alcançar estão diretamente ligados à acumulação de capacidades inovadoras. Trata-se de um processo de desenvolvimento que pode ser apoiado por organizações externas.

Nessa perspectiva, a abordagem do ecossistema se revela muito apropriada para a difusão das inovações, haja vista a possibilidade de compartilhamento de informações e base de dados prevista no artigo 199 do CTN, no sentido de que a “Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio”.

7 O que afeta se as inovações implementadas pelo NMCDU continuam e se expandem? Experiência: impacto na arrecadação, nos custos de cobrança, na taxa de congestionamento e na difusão das lições aprendidas

Por fim, este capítulo 7 diz com a experiência da inovação, notadamente quanto à avaliação dos resultados do NMCDU e as lições para sua difusão.

Neste capítulo aborda-se a última determinante para a inovação no setor público prevista no modelo da OECD (2020), a experiência.

A avaliação das diversas fases do ciclo de vida do NMCDU já foi empreendida nos capítulos anteriores, em que foram apresentadas a motivação e a viabilidade da inovação proposta, bem como as capacidades necessárias para sua implementação e os fatores de risco (governança dos riscos associados).

Optou-se por dividir este capítulo em quatro subcapítulos, tendo em vista que foram utilizados métodos de pesquisa diferentes para cada um. O capítulo 7.1 foi destinado à avaliação do impacto do NMCDU na arrecadação, já o capítulo 7.2 se relaciona aos custos de cobrança, enquanto o capítulo 7.3 se destina ao exame da taxa de congestionamento da justiça federal, reservando-se o capítulo 7.4 à análise da difusão das lições da inovação.

7.1 Impacto na arrecadação

7.1.1 Método

A partir do NMCDU, a PGFN passou a apostar no reforço da cobrança administrativa, para aumento de sua arrecadação. Com a redução da judicialização, pretendia-se de igual forma conferir mais efetividade à cobrança judicial.

Esta medida está em linha com as boas práticas dos países da OECD (OECD, 2014) e de estudos sobre o tema mencionados na revisão de literatura (Brondolo, 2009).

Nesse passo, cumpre verificar o impacto das medidas adotadas para a efetividade da cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa da União.

Para aferição do impacto de cada uma das estratégias de cobrança implementadas pelo NMCDU na arrecadação, optou-se pelo método de estatística descritiva, considerando os cenários antes e depois da implementação das medidas adotadas.

Para se evitar a influência de fatores isolados, eventualmente ocorridos em um determinado exercício financeiro, utiliza-se como método a apuração da arrecadação média dos três anos que antecedem o NMCDU e a arrecadação verificada nos três anos que o sucedem (2017 a 2019), de modo que seja possível estabelecer uma comparação entre arrecadação média

verificada nos dois períodos, bem como correlacionar a variação da arrecadação com as estratégias de cobrança adotadas no NMCDAU.

Divide-se o método adotado em cinco etapas: 1) seleção da amostra, 2) apuração dos valores da arrecadação total de cada exercício e dos valores relativos a cada estratégia de cobrança adotada, devidamente atualizados, para dezembro de 2019, pelo IPCA (IBGE), 3) medição da arrecadação média no período de 2013 a 2015 e no período de 2017 a 2019, 4) apuração da variação da arrecadação média nos dois períodos analisados, 5) interpretação e conclusões.

A amostra é composta pelos créditos públicos federais administrados pela PGFN e as respectivas execuções fiscais. Ao que se sabe, a nível federal, o NMCDAU é uma iniciativa pioneira da PGFN, em função do que somente será analisado o tratamento dado pela PGFN às suas inscrições em Dívida Ativa.

Foram apurados os valores da arrecadação total de cada exercício e dos valores relativos a cada estratégia de cobrança adotada, por meio de extração de dados dos sistema DW-PGFN, que foram atualizados para dezembro de 2019, pelo IPCA (IBGE), de modo a se permitir uma comparação dos dois períodos analisados, conforme Tabela 28.

Tabela 28

Valores arrecadados, por estratégia de cobrança

Categorias	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Benefício Fiscal	17.987.133.404,14	20.988.517.658,29	13.314.667.578,98	11.211.281.883,00	15.398.178.100,82	11.755.372.617,45	9.017.948.600,59
Corresponsável	585.250.015,45	331.621.143,33	222.349.909,91	392.023.884,44	1.159.374.759,25	975.866.072,08	736.575.211,21
Protesto	30.015.348,74	189.089.880,97	314.473.543,97	540.746.452,26	971.267.080,13	1.313.781.172,26	1.291.352.447,28
CADIN/CND	4.782.258.830,82	2.820.029.477,19	1.494.491.440,07	1.240.407.869,29	866.445.209,04	1.107.057.724,11	1.257.994.061,79
Execução Forçada	5.174.335.458,26	1.397.655.318,19	2.043.857.033,97	1.232.308.659,94	5.805.872.596,77	6.346.513.585,29	7.105.478.329,42
FGTS/CS	134.608.636,82	148.373.018,85	139.275.319,54	155.450.661,81	195.387.676,41	222.290.033,52	268.866.653,09
DARF Não Identificado	690.106.557,57	102.750.541,79	66.746.157,13	65.937.759,93	241.042.989,81	165.559.469,50	44.441.504,42
Dívida Previdenciária	3.585.571.059,47	2.704.837.622,03	1.629.859.226,27	2.187.177.522,12	5.419.734.020,54	4.037.582.008,13	4.836.811.970,29
Arrecadação Total (AT)	32.969.279.311,27	28.682.874.660,64	19.225.720.209,84	16.633.310.808,35	30.057.302.432,77	25.924.022.682,34	24.559.468.778,09
AT - Benefício Fiscal	14.982.145.907,13	7.694.357.002,35	5.911.052.630,86	5.422.028.925,35	14.659.124.331,95	14.168.650.064,89	15.541.520.177,50

Os valores médios apurados, no período de 2013 a 2015 e no período de 2017 a 2019, bem como a variação da arrecadação, a interpretação e a conclusão serão apresentados com o resultados, no capítulo 7.2 desta dissertação.

7.1.2 Resultado

Utiliza-se como variável dependente a arrecadação total e como variáveis independentes a arrecadação por diferentes formas de cobrança: judicial (execuções fiscais) e extrajudicial (benefícios fiscais, corresponsáveis, CADIN/CND e Protesto).

A Nota SEI nº 55/2018/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-MF (PGFN, 2018b) define os critérios de enquadramento dos créditos recuperados nas estratégias de recuperação desenvolvidas pela PGFN, conforme a Tabela 29.

Tabela 29

Critérios para enquadramento dos créditos recuperados nas estratégias de recuperação desenvolvidas pela PGFN

Estratégia de Cobrança	Critério
Execução forçada	Estão classificados nessa estratégia os valores pagos após a prática de ato jurisdicional executivo. São os valores ou montantes decorrentes de penhora <i>on line</i> de dinheiro, depósito judicial, arrematação e adjudicação
Corresponsável	Créditos recuperados após trabalho investigativo da PGFN e consequente identificação e inclusão administrativa ou judicial de terceiro como corresponsável pelo pagamento da dívida são enquadrados nessa estratégia. Prevalece sobre a estratégias Cadin/CND e benefício fiscal. Concorre em igualdade de condições com o protesto, sendo determinante para o enquadramento o evento temporalmente mais próximo do pagamento.
Protesto	créditos pagos após a apresentação a protesto em cartório, ainda que mediante parcelamento, sem que tenha havido a prática posterior de ato judicial determinante para o recolhimento ou inclusão de corresponsável. Prevalece sobre a estratégias Cadin/CND e o benefício fiscal. Concorre em igualdade de condições com a corresponsabilidade, sendo determinante para o enquadramento o evento temporalmente mais próximo do pagamento. Benefício fiscal: créditos pagos em decorrência de parcelamentos oferecidos pelo credor, sem que tenha havido prévio protesto ou inclusão de corresponsável. Enquadra-se nessa estratégia o devedor que se vê motivado a regularizar o débito pelos descontos ou pelo alongamento do prazo de pagamento oferecido pela lei e não por qualquer constrição patrimonial ou restrição de crédito pelo protesto. Em muitos casos, o devedor não parcela por vontade própria, mas porque foi impelido pela aplicação de uma estratégia de cobrança precedente, como o protesto ou a corresponsabilização. Prevalece sobre a estratégias Cadin/CND. É superada pelo protesto e inclusão de corresponsável.
Cadin/CND	apenas o montante recuperado residualmente é enquadrado nesta estratégia, visto que todos os devedores são submetidos a ela. Assim, se não houve protesto, parcelamento nem restrição judicial, entende-se que o pagamento foi motivado pelas restrições ordinárias decorrentes da inadimplência fiscal – a inscrição no Cadin e a certidão positiva de débito.
FGTS	diante das limitações do sistema FGE, ainda não é possível identificar a estratégia de recuperação determinante para o recolhimento dos créditos fundiários. Já está em andamento o projeto de inscrição do FGTS no SIDA, o que permitirá tal identificação. Até que esteja concluído, todos os créditos de FGTS e CS da LC 110/2001 recuperados pela PGFN se enquadram na estratégia FGTS.
Dívida Previdenciária	diante das limitações do sistema Dívida, ainda não é possível identificar a estratégia de recuperação determinante para o recolhimento dos créditos previdenciários pagos por GPS. Já está em andamento o projeto Pandora, que integrará o Sistema Dívida ao SIDA, viabilizando inclusive o pagamento dos créditos previdenciários por DARF, o que permitirá tal identificação. Até que esteja concluído, todos os créditos previdenciários recuperados pela PGFN mediante GPS se enquadram na estratégia “dívida previdenciária”.
DARF não identificado	valores pagos com o código de recolhimento relativo a dívida sem a identificação da inscrição correspondente. Caso haja posterior vinculação do pagamento a uma inscrição específica, haverá o reenquadramento do crédito à estratégia correspondente.

A Tabela 30 apresenta a participação de cada estratégia de cobrança na arrecadação total (excluídos os benefícios fiscais), por ano, com valores atualizados até dezembro de 2019, pelo IPCA (IBGE).

Tabela 30

Percentual de participação das estratégias de cobrança na arrecadação total

Categorias	2013 a 2015		2017 a 2019	
Benefício Fiscal	17.430.106.213,80	64,65%	12.057.166.439,62	44,91%
Corresponsável	379.740.356,23	1,41%	957.272.014,18	3,57%
Protesto	177.859.591,23	0,66%	1.192.133.566,56	4,44%
CADIN/CND	3.032.259.916,03	11,25%	1.077.165.664,98	4,01%
Execução Forçada	2.871.949.270,14	10,65%	6.419.288.170,49	23,91%
FGTS/CS	140.752.325,07	0,52%	228.848.121,01	0,85%
DARF Não Identificado	286.534.418,83	1,06%	150.347.987,91	0,56%
Dívida Previdenciária	2.640.089.302,59	9,79%	4.764.709.332,99	17,75%
Arrecadação Total	26.959.291.393,92	100,00%	26.846.931.297,73	100,00%

Evidencia-se, assim, que a arrecadação total média nos períodos avaliados se manteve estável. Inobstante, constata-se uma diminuição do peso da arrecadação com benefícios fiscais de 64,65% para 44,91%.

Pretende-se nesta dissertação mensurar os resultados das medidas relacionadas ao NMCDU. Os parcelamentos especiais figuram entre as estratégias de cobrança administrativa, mas não foram previstos no NMCDU.

Ao revés, com a transação tributária, pretende-se que os acordos de pagamento parcelados sejam feitos com base na capacidade de pagamento dos devedores, de maneira que não mais sejam editados programas de parcelamentos especiais e genéricos, que ferem o princípio da capacidade contributiva, beneficiando tão somente aqueles contribuintes com maior capacidade de pagamento, que podem quitar suas dívidas com descontos expressivos.

A análise considera o valor total arrecadado, excluídos os valores relativos aos benefícios fiscais. A exclusão dos valores relativos aos benefícios fiscais se faz essencial, haja vista a grande diferença que se percebe na arrecadação desta rubrica nos períodos em que há possibilidade de pagamento à vista com descontos consideráveis, por força de parcelamentos especiais, como ocorreu nos anos de 2013, 2014 e 2017, que pode causar distorções indesejadas na análise em curso.

A Figura 14 ilustra a diminuição dos valores arrecadados com benefícios fiscais, de modo a demonstrar a tendência de queda de importância deste instrumento de recuperação de créditos públicos.

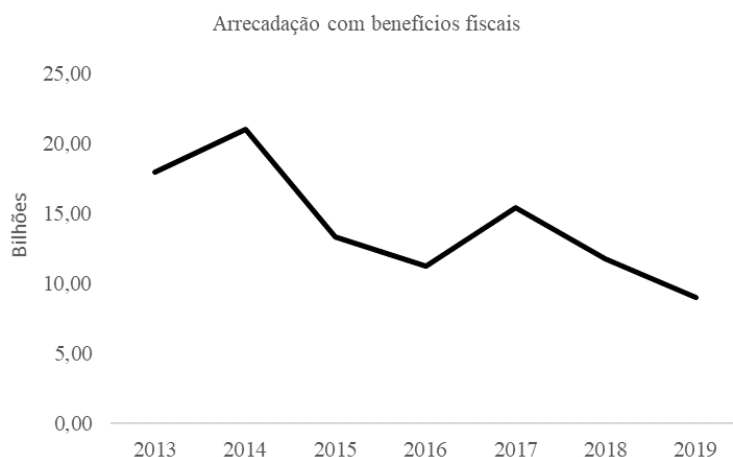


Figura 14. Série histórica da arrecadação da DAU com benefícios fiscais.

Em contrapartida, outras estratégias de cobrança têm incrementado seu peso na arrecadação total. A série histórica da arrecadação total (excluídos os benefícios fiscais) é ilustrada pela Figura 15. Evolução da arrecadação (excluída a arrecadação com benefícios fiscais), no período de 2013 a 2019.

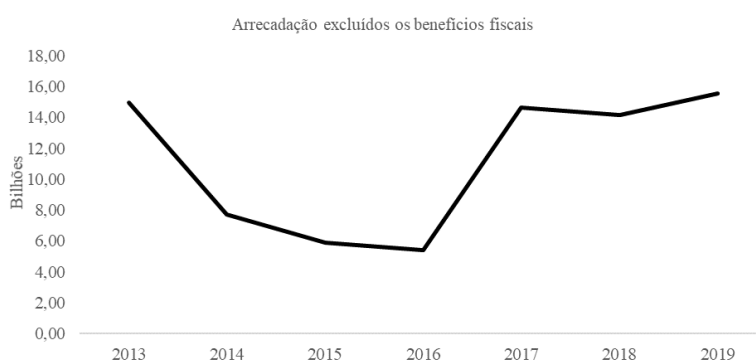


Figura 15. Evolução da arrecadação (excluída a arrecadação com benefícios fiscais), no período de 2013 a 2019.

Nota. Valores atualizados, pelo IPCA (IBGE), para 12/2019.

Dessarte, pode-se afirmar que a arrecadação média total se manteve estável no período analisado em decorrência do incremento da arrecadação com outros meios de cobrança.

A arrecadação média, desconsiderados os benefícios fiscais, equivale a R\$ 9.529.185.180,11, no período de 2013 a 2015, e a R\$ 14.789.764.858,11, no que tange ao período de 2017 a 2019.

Portanto, constata-se um aumento da variável dependente da arrecadação total (excluídos os benefícios fiscais) em 55%, a evidenciar aparente impacto positivo na arrecadação, no período da janela do evento (2017 a 2019), dos demais meios de cobrança que os benefícios fiscais, conforme Figura 16.

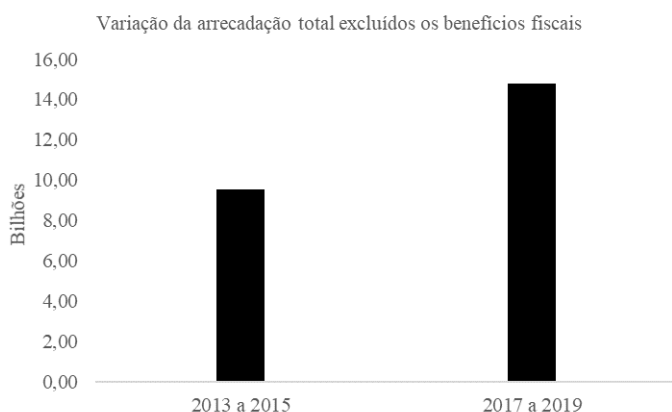


Figura 16. Variação da arrecadação total excluídos os benefícios fiscais

Inobstante, é necessário analisar cada uma das estratégias de cobrança administrativa e judicial, para que se possa correlacionar esse incremento com as medidas previstas no NMCD AU.

O NMCD AU tem por objetivo o fortalecimento da cobrança administrativa, de maneira a desafogar o poder judiciário, para que a execução fiscal também se torne mais efetiva. Nesse passo, cumpre verificar o impacto do NMCD AU na efetividade da execução fiscal, o que pode ser medido pela arrecadação decorrente deste tipo de processo judicial.

A Tabela 30 indica que a estratégia de cobrança relativa às execuções fiscais aumentou seu peso de participação da arrecadação total de 10,65% (R\$ 2.871.949.270,14) para 23,91% (R\$ 6.419.288.170,49).

A Figura 17 ilustra a evolução da arrecadação com execução fiscal no período em análise.

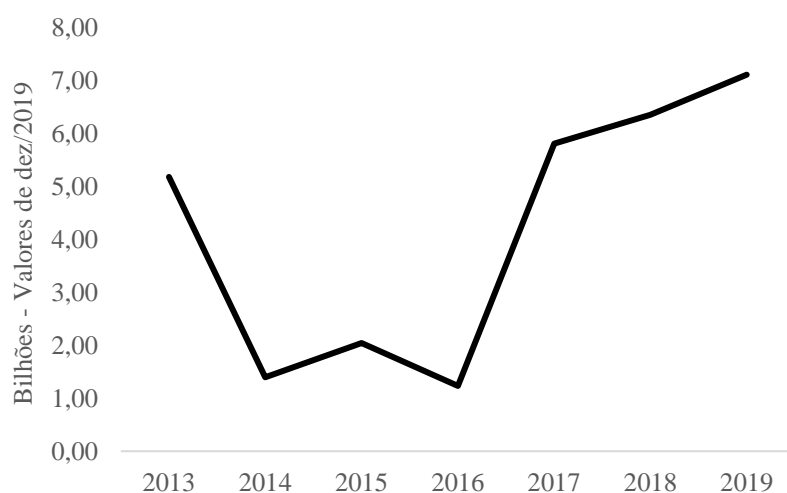


Figura 17. Evolução da arrecadação forçada.

A arrecadação média com execuções fiscais, no período de 2013 a 2015, perfaz R\$ 2.871.949.270,14, enquanto, no período de 2017 a 2019 corresponde a R\$ a 6.419.288.170,49.

Percebe-se, assim, um incremento de 124% nos valores arrecadados com a estratégia de cobrança relativa às execuções fiscais, de modo a se revelar uma correlação entre o NMCDAU e uma maior efetividade das execuções fiscais, ilustrada na Figura 18.

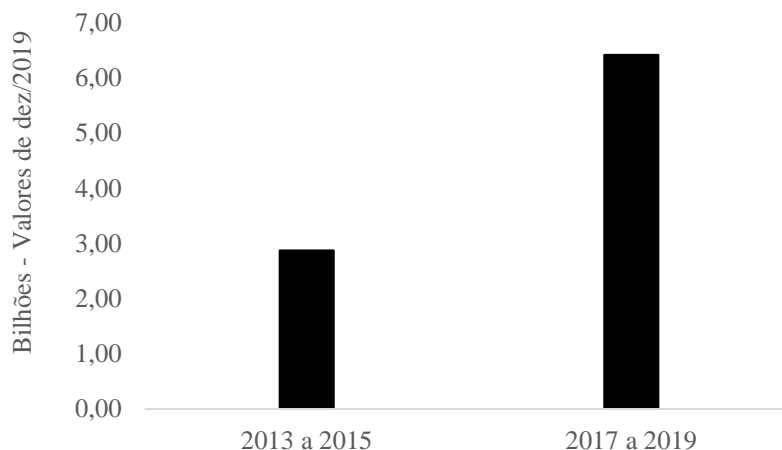


Figura 18. Variação da arrecadação com execução fiscal

Quanto às medidas administrativas de cobrança, inicia-se pela análise da estratégia de inclusão de corresponsáveis nas CDAs administrativamente.

A Tabela 30 indica que a participação desta estratégia na arrecadação total saltou de 1,41% (R\$ 379.740.356,23), no período de 2013 a 2015, para 3,57% (R\$ 957.272.014,18), no período de 2017 a 2019.

A Figura 19 ilustra a evolução da arrecadação com esta estratégia de cobrança, no período em análise.

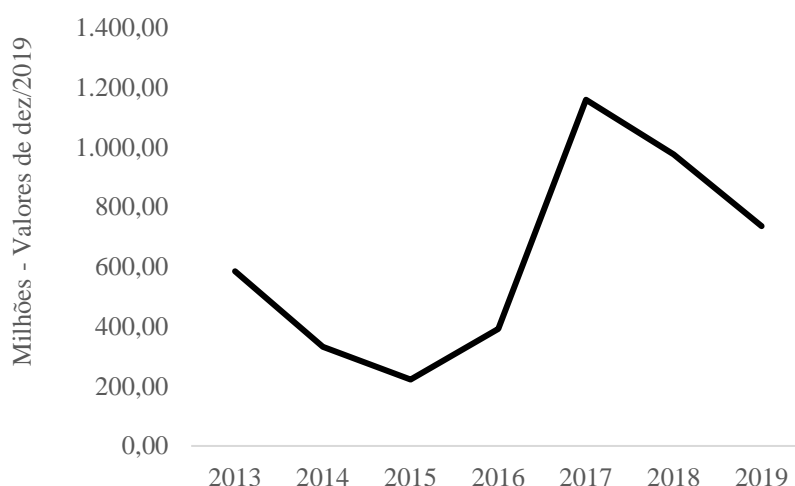


Figura 19. Evolução da arrecadação - corresponsável

A arrecadação média com inclusão de corresponsáveis, no período de 2013 a 2015, perfaz R\$ 379.740.356,23, enquanto, no período de 2017 a 2019 corresponde a R\$ a 957.272.014,18.

Percebe-se incremento de 152% nos valores arrecadados com a estratégia de cobrança relativa à inclusão administrativa de corresponsáveis nas CDAs, no período analisado, o que permite correlacionar o NMCDAU com este incremento arrecadatário, conforme Figura 20.

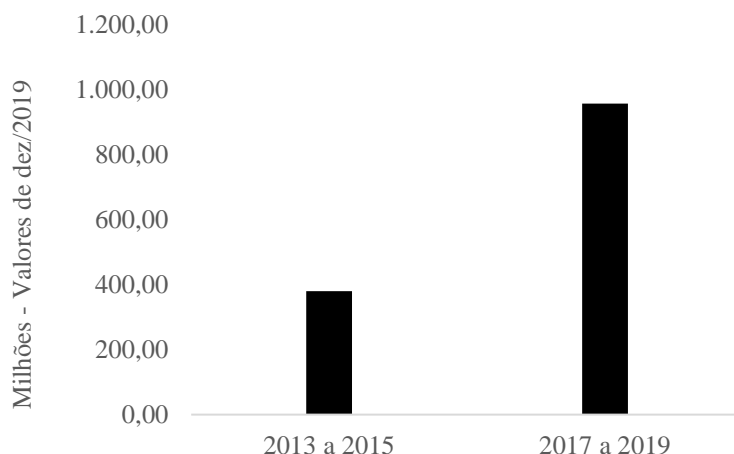


Figura 20. Variação da arrecadação com corresponsáveis

No que se refere à estratégia de protesto de CDAs em larga escala, a Tabela 30 demonstra que a participação desta estratégia de cobrança na arrecadação total aumentou de 0,66% (R\$ 177.859.591,23), no período de 2013 a 2015, para 4,44% (R\$ 1.192.133.566,56), no período de 2017 a 2019.

Apresenta-se a evolução histórica da arrecadação com protesto de CDAs na Figura 21.

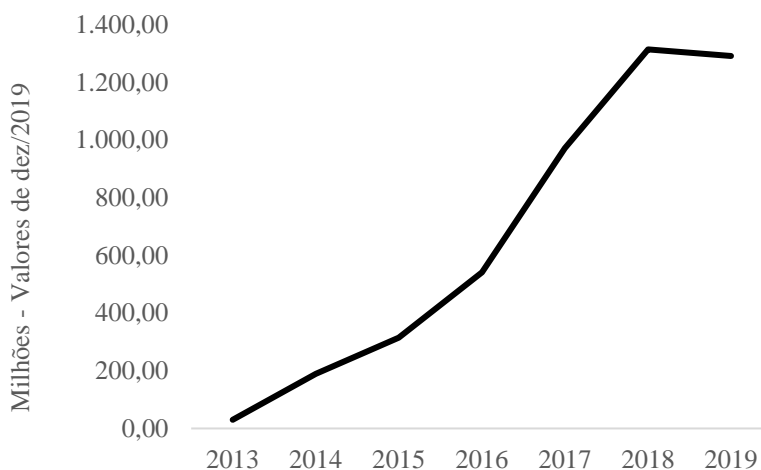


Figura 21. Evolução da arrecadação - protesto

A arrecadação média com protesto de CDAs, no período de 2013 a 2015, perfaz R\$ 177.859.591,23, enquanto, no período de 2017 a 2019 corresponde a R\$ 1.192.133.566,56.

Verifica-se, pois, um incremento de 570% nos valores arrecadados com a estratégia de cobrança relativa ao protesto de CDAs, no período analisado, o que permite correlacionar o NMCDAU com este incremento arrecadatário, conforme Figura 22.

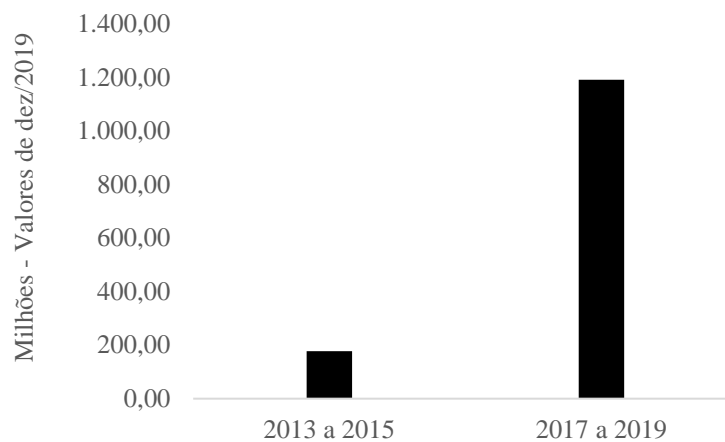


Figura 22. Variação da arrecadação com protesto de CDA

Outra estratégia de cobrança administrativa utilizada, consiste nas certidões de regularidade fiscal e da inclusão dos devedores no CADIN cuja série histórica de arrecadação segue ilustrada na Figura 23.

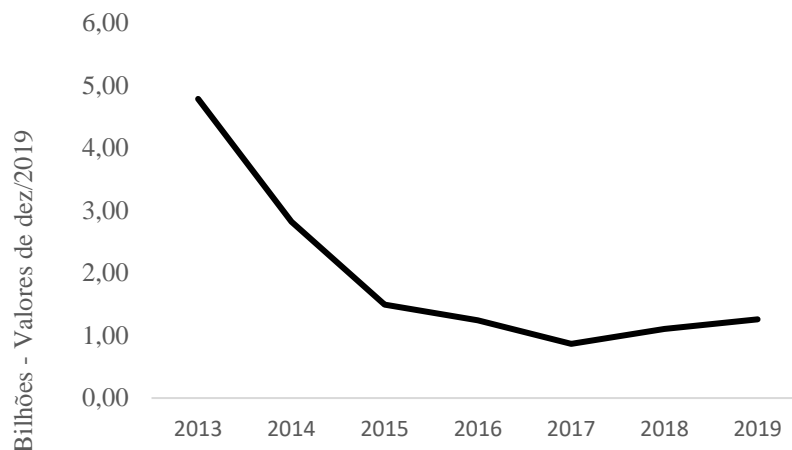


Figura 23. Evolução da arrecadação – CADIN/CND

A arrecadação média com inclusão de corresponsáveis, no período de 2013 a 2015, perfaz R\$ 3.032.259.916,03, enquanto, no período de 2017 a 2019 corresponde a R\$ a 1.077.165.664,98.

Percebe-se, assim, uma queda 64% nos valores arrecadados com a estratégia de cobrança relativa à inclusão administrativa de corresponsáveis nas CDAs, no período analisado, o que permite correlacionar o NMCD AU com esta queda arrecadatória.

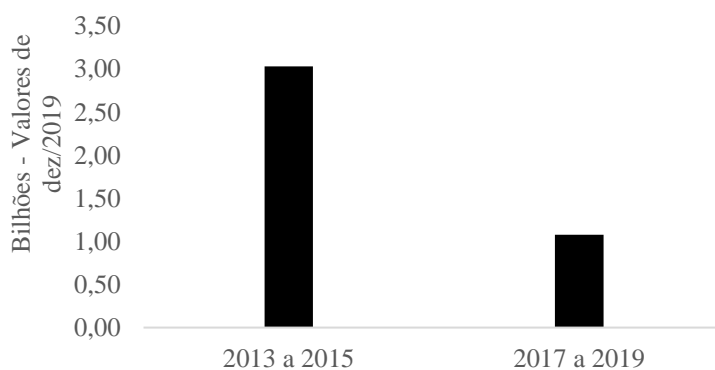


Figura 24. Variação da arrecadação com CADIN/CND

Inobstante esta correlação negativa entre o NMCDU e a arrecadação por certidão de irregularidade fiscal ou inclusão no CADIN, é preciso esclarecer que esta classificação é subsidiária em relação às demais espécies de origens arrecadatórias, conforme Nota SEI nº 55/2018/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-MF (PGFN, 2018b).

Os resultados no NMCDU podem ser verificados, ademais, quanto a mais duas rubricas de arrecadação, referente ao FGTS e às dívidas previdenciárias, embora não seja possível identificar o motivo dos pagamentos efetuados quanto a essas rubricas, por limitações sistêmicas.

No que tange ao FGTS, a série histórica demonstra incremento da arrecadação, conforme Figura 25.

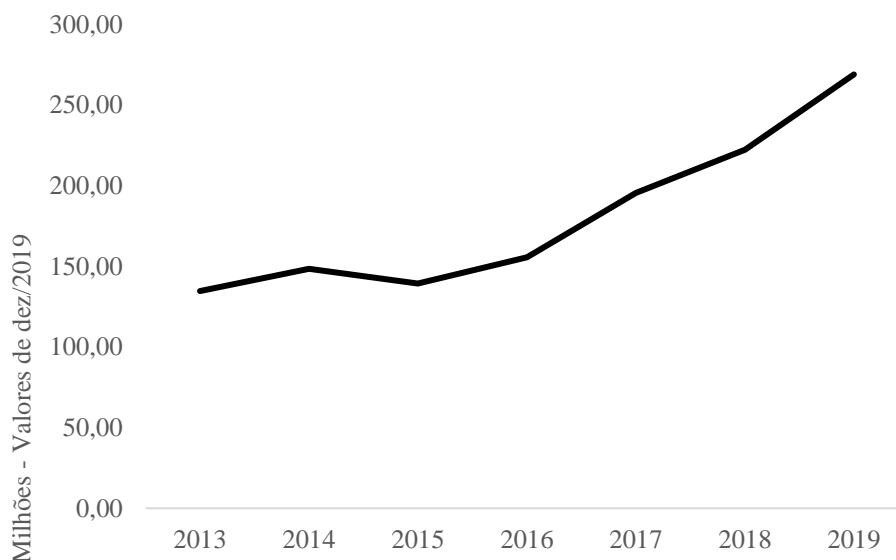


Figura 25. Evolução da arrecadação - FGTS

Considerado o período de 2013 a 2015, a arrecadação média equivale a R\$ 140.752.325,07, enquanto para o período de 2017 a 2019 perfaz R\$ 228.848.121,01.

Portanto, pode-se afirmar que a arrecadação das contribuições para o FGTS teve um incremento de 63% no período analisado.

Portanto, verifica-se uma correlação positiva entre o NMCDAU e a estratégia de arrecadação do FGTS, ilustrada pela Figura 26.

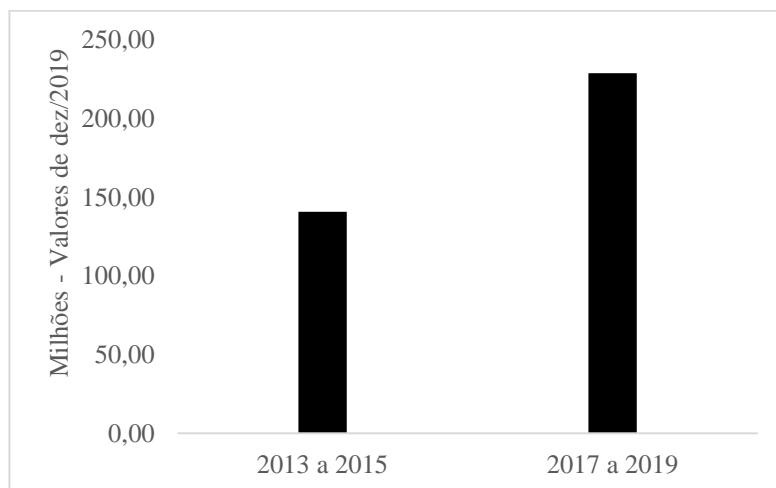


Figura 26. Variação da arrecadação com FGTS

De igual forma, a série histórica da arrecadação da dívida previdenciária já indica seu incremento, como demonstra a Figura 27.

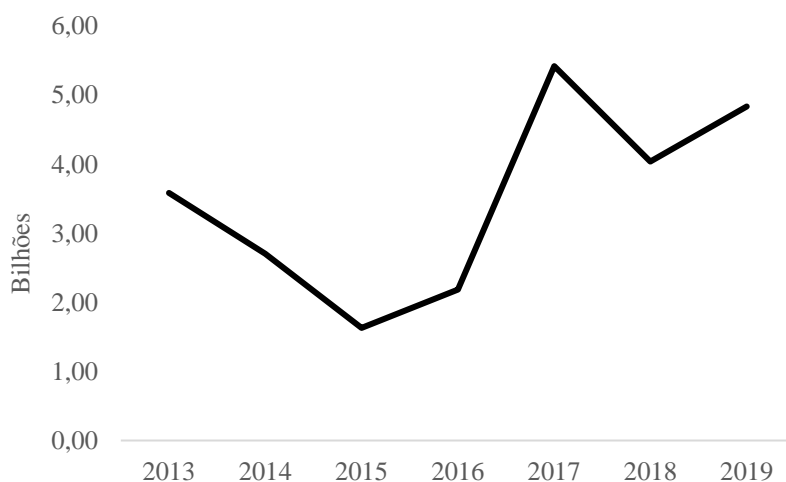


Figura 27. Evolução da arrecadação da dívida previdenciária

Considerado o período de 2013 a 2015, a arrecadação média da dívida previdenciária equivale a R\$ 2.640.089.302,59, enquanto, para o período de 2017 a 2019, perfaz R\$ 4.764.709.332,99.

Portanto, verifica-se um incremento positivo da arrecadação da dívida previdenciária no período analisado correspondente a 80%.

Os resultados indicam, pois, uma correlação entre o NMCDAU e a arrecadação da dívida previdenciária, consoante Figura 28.

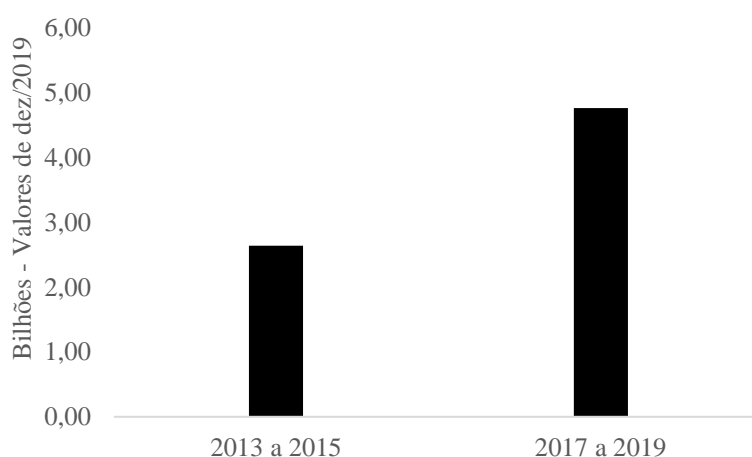


Figura 28. Variação da arrecadação da dívida previdenciária.

7.1.3 Discussão

Os resultados indicam que a arrecadação média se manteve estável nos períodos de 2013 a 2015 e 2017 a 2019.

Os dois maiores fatores externos de influência na arrecadação são o crescimento econômico e os parcelamentos especiais.

Como visto, houve um programa de parcelamento especial em cada período analisado, de modo a se equipararem as características de ambos os períodos.

Outrossim, a análise da arrecadação com benefícios fiscais de forma separada das demais estratégias de cobrança permite um maior controle sobre essa variável.

Por outro lado, o desempenho da economia costuma ser medido, em termos gerais, pela variação do Produto Interno Bruto (PIB).

A análise da variação do PIB de 2013 a 2019 indica crescimento em 2013 e 2014, com vertiginosa queda em 2015 e 2016, seguindo-se novo período de crescimento, em 2017 a 2019, o qual, porém, não permitiu a recuperação da queda verificada em 2015 e 2016.

Por sua vez, a arrecadação da dívida ativa da União manteve-se bem abaixo da variação do PIB em 2014 e 2015, experimentando forte aumento a partir de 2017, a partir de quando vem se mantendo acima da variação do PIB.

Importante destacar que, em 2017, por força do último programa de parcelamento especial, houve incremento substancial da arrecadação em relação ao exercício 2016.

Contudo, a partir de 2018, pode-se correlacionar o aumento da arrecadação ao incremento dos resultados obtidos com as estratégias de cobrança previstas no NMCDU.

A Figura 29 ilustra o desempenho da arrecadação da dívida ativa da União, excluídos os benefícios fiscais, em relação ao PIB, no período de 2013 a 2019

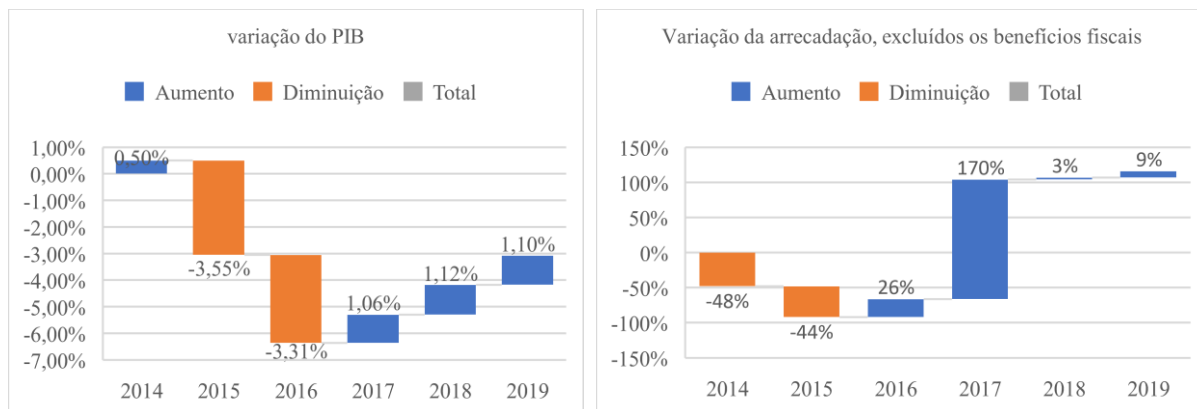


Figura 29. Variação do PIB e da arrecadação de 2014 a 2019

Nota. Valores atualizados, pelo IPCA (IBGE), para 12/2019

Percebe-se que, o incremento da arrecadação da dívida ativa da União, no período de 2017 a 2019 se deve, primordialmente, ao salto de arrecadação com execuções fiscais, protesto de CDAs e inclusão de corresponsáveis nas CDAs.

Outro dado relevante é a diminuição do peso dos benefícios fiscais na arrecadação total, verificada a partir de 2017.

A Figura 30 ilustra que o aumento da arrecadação estava muito ligado aos parcelamentos especiais, tendência revertida a partir da implantação do NMCDU.

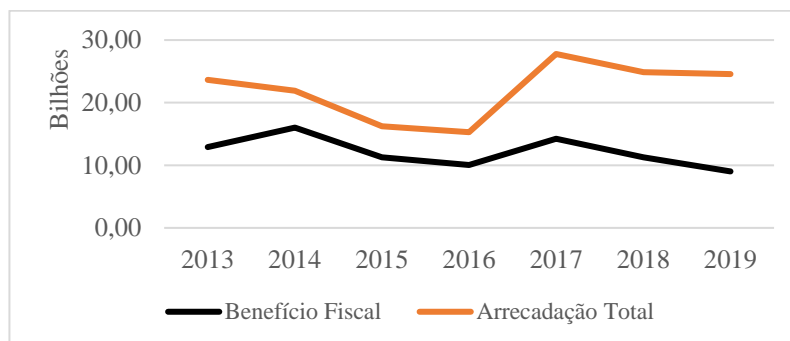


Figura 30. Comparação da arrecadação total com a arrecadação por benefícios fiscais

Portanto, as duas variáveis que costumavam influir mais na arrecadação diminuíram seu peso.

Ademais, o NCMDU tem por objetivo incrementar tanto a arrecadação administrativa quanto à judicial. Verifica-se que todas as estratégias de cobrança adotadas pelo NCMDU para melhora da arrecadação da dívida ativa da União apresentaram resultado positivo no período de 2017 a 2019, comparado ao resultado obtido no período de 2013 a 2015, com um incremento médio de 55%, saltando de R\$ 9.529.185.180,11 para R\$ 14.789.764.858,11.

Portanto, pode-se correlacionar o aumento da eficiência e efetividade da cobrança da dívida ativa da União ao NCMDU.

7.2 Custos

Os custos dos serviços públicos são o grande foco da atualidade, haja vista a insistente crise fiscal vivenciada pelos diversos países do globo. A Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, estabeleceu o teto de gastos públicos no Brasil, a indicar uma opção pelo corte de custos (ao invés do aumento de tributos), para equilíbrio das contas públicas.

Portanto, os problemas do setor público no Brasil precisam ser resolvidos sem que se verifiquem aumentos nos custos dos serviços prestados.

Justifica-se, pois, a análise do impacto do NMCDU nos custos de cobrança do crédito público.

Nessa perspectiva, devem ser analisados os custos do desenvolvimento dos recursos tecnológicos que apoiam as novas medidas de cobrança estabelecidas pelo NMCDU, bem como a evolução do orçamento da PGFN de 2015 (ano anterior ao início do NMCDU) e os exercícios seguintes (2016 a 2019).

Por outro lado, não se revela adequada a restrição da análise dos custos de cobrança somente a PGFN. No modelo anterior, os custos para o estado brasileiro ultrapassavam a PGFN e abarcavam também o judiciário, conforme estudo realizado pelo IPEA (2012).

Nesse passo, busca-se correlacionar as inscrições não ajuizadas com a redução de custos de cobrança, tendo como base o valor do custo médio da execução fiscal apurado pelo IPEA (2012), atualizado para junho de 2020.

O racional desta análise consiste em que o processo de execução fiscal promovido pela PGFN possui um custo definido pelo IPEA (2012), de R\$ 5.606,67, para a data base janeiro/2012. Atualizado para junho/2020, pelo IGP-M, esse valor alcança R\$ 9.247,02.

Portanto, as inscrições em DAU que deixaram de ser ajuizadas, em virtude do NMCDU, representam uma redução de custos para a sociedade brasileira, notadamente para o poder judiciário.

Considera-se que o fator determinante para o não ajuizamento de execuções fiscais, em virtude do NMCDU, se verifica pelo *rating* do devedor. Se o devedor for enquadrado no *rating* “C” ou “D”, e não houver outra causa impeditiva, entende-se que o não ajuizamento da execução fiscal correlata se dá pelos critérios do NMCDU, que preconiza o ajuizamento seletivo, de modo que somente sejam ajuizadas execuções fiscais com probabilidade de êxito, relacionada aos devedores classificados no *rating* “A” e “B”.

7.2.1 Método

Para análise dos custos de cobrança para a PGFN, opta-se por verificar o orçamento da PGFN, em 2015 (ano imediatamente anterior ao início do NMCDU) e nos anos seguintes (2016 a 2019), para verificar se houve variação significativa que possa ser atribuída ao NMCDU, bem como os custos do desenvolvimento de cada sistema eletrônico de apoio às medidas previstas no NMCDU.

Os dados coletados junto aos setores responsáveis da PGFN são apresentados por estatística descritiva, no capítulo 7.2.2.

Por outro lado, para análise do impacto do ajuizamento seletivo nos custos de cobrança judicial, utilizam-se dados extraídos do sistema DW-PGFN, relativos às inscrições em DAU, ajuizadas e não ajuizadas, no período de 2013 a 2019.

São selecionadas apenas as inscrições que se encontram na situação “em cobrança”, para exclusão de inscrições que não tenham sido ajuizadas por motivos outros (como parcelamentos e outras causas impeditivas).

Em seguida, são selecionadas as inscrições relativas a devedores *rating* “C” e “D”.

Adota-se a abordagem por estatística descritiva, para apresentação dos dados coletados e comparação de cenários, antes e depois das medidas adotadas.

7.2.2 Resultados

No que tange à análise da evolução do orçamento da PGFN, verifica-se que tem se mantido estável quanto às despesas empenhadas, desde 2015, inclusive com diminuição nos exercícios de 2017 e 2018, conforme Figura 13, abaixo reproduzida para facilitação da leitura.

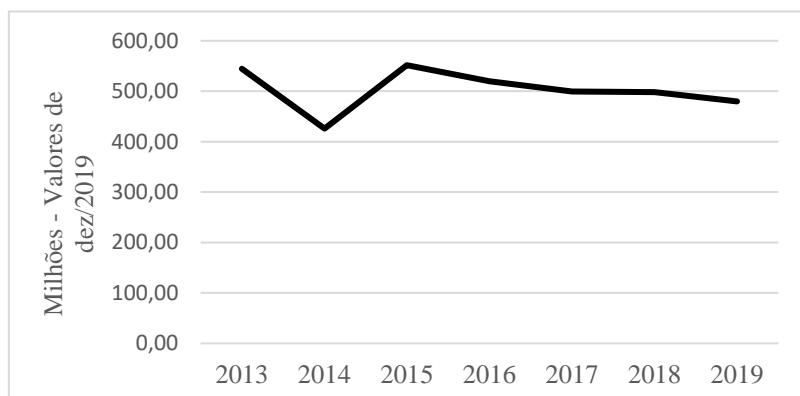


Figura 13. Evolução do orçamento da PGFN – despesas empenhadas

Nota: Valores atualizados para dezembro de 2019 pelo IPCA (IBGE)

Portanto, evidencia-se que o NMCDAU não importou em aumento das despesas empenhadas pela PGFN. Ao revés, houve se verifica a diminuição das despesas empenhadas no período de 2017 a 2019.

Por outro lado, verifica-se que, de 2013 a 2015, a maior parte da cobrança das inscrições em DAU era feita por meio do ajuizamento de execuções fiscais. A partir de 2016 (data de início do NMCDAU), revela-se uma inversão, de modo que as inscrições não ajuizadas passam a representar a maior parte do acervo das inscrições em DAU realizadas a partir do ano de 2016, conforme ilustra a Figura 31.

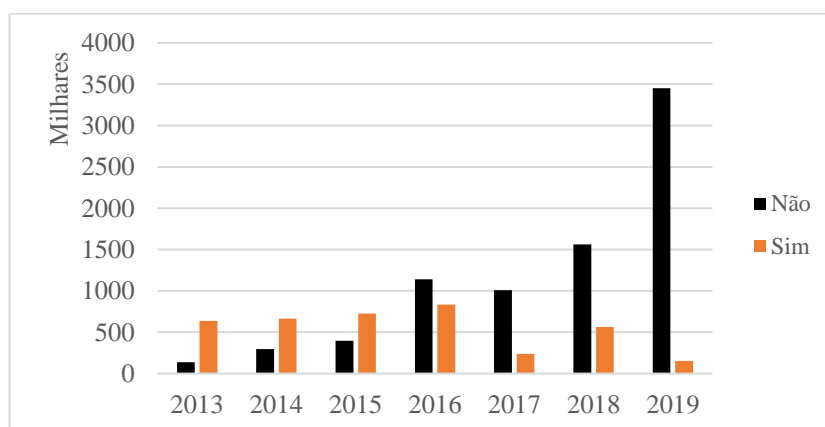


Figura 31. Soma de inscrições em cobrança por ano da inscrição e indicador de ajuizamento

Considerando-se apenas as inscrições dos devedores rating “C” e “D”, no período de 2016 a 2019, chega-se ao não ajuizamento de 1.959.938 inscrições.

Urge esclarecer, por oportuno, que as inscrições em DAU são agrupadas para ajuizamento conjunto, em muitas situações. Dessarte, necessário verificar a quantos agrupamentos correspondem as inscrições não ajuizadas.

O sistema DIVIDA (base de dados dos créditos previdenciários) não disponibiliza a informação dos agrupamentos de inscrições para ajuizamento, em função do que foi necessário estimar tais agrupamentos, a partir do sistema SIDA (base de dados dos créditos não previdenciários).

Pela análise dos dados do sistema DW-PGFN, referente ao sistema SIDA, no período de 2016 a 2019, em média, os agrupamentos correspondem a 35,79% das inscrições totais. Ou seja, as inscrições não ajuizadas (em virtude do *rating* dos respectivos devedores), acaso ajuizadas, representariam aproximadamente 701.462 execuções fiscais.

Multiplicando-se o total de execuções fiscais não ajuizadas em virtude do NMCDAU pelo custo médio do processo de execução fiscal na justiça federal, atualizado para junho/2020, pelo IPCA (IBGE) (R\$ 9.247,02) chega-se ao valor de R\$ 6.486.419.114,00.

Portanto, é possível afirmar que o NMCDAU, tem como uma de suas consequências a redução dos custos de cobrança do crédito público em R\$ 6.486.419.114,00, no período de 2016 a 2019.

No mesmo período, as despesas empenhadas pela PGFN, em valores atualizados para dezembro de 2019, pelo IPCA (IBGE), perfazem R\$ 1.997.342.688,09.

Dessarte, os valores economizados com o não ajuizamento de execuções fiscais, em virtude dos critérios estabelecidos pelo NMCDAU, representam 325% do custo da PGFN no período de 2016 a 2019.

Por sua vez, as despesas empenhadas pela Justiça Federal, no período de 2016 a 2019 alcançam a cifra de R\$ 47.552.486.677,00 (CNJ, 2017 a 2020), de maneira que os valores economizados em decorrência das medidas adotadas pelo NMCDAU equivalem a 13% do total das despesas da Justiça Federal.

7.2.3 Discussão

Os resultados da análise dos custos de cobrança reforçam a necessidade de se encarar a inovação no setor público sob o ponto de vista de um **ecossistema**, haja vista que, em regra, os custos do serviço prestado por determinada organização repercutem nos custos de outras organizações públicas, de maneira a repercutir negativamente para toda a sociedade.

Percebe-se que a PGFN conseguiu, com o NMCDAU, alcançar melhores resultados em termos de arrecadação em relação ao período anterior, mesmo com diminuição do seu orçamento. Por outro lado, os efeitos positivos da elevação da arrecadação vieram acompanhados de efeitos positivos para a diminuição dos custos do poder judiciário, em valores extremamente relevantes, gerando um círculo virtuoso, que tende a se fortalecer no futuro.

Assim, o impacto positivo do NMCDAU nos custos do poder judiciário reforça ainda mais a necessidade de continuidade da inovação proposta e sua expansão para outras organizações e outras searas dentro da própria PGFN.

A tendência é que cada vez menos seja o judiciário utilizado para solução de conflitos entre a União Federal e os contribuintes, haja vista a previsão de transação tributária, inclusive quanto ao denominado contencioso, extrajudicial (processos administrativos no CARF) e judicial (ações propostas por contribuinte contra a União Federal para discussão de questões fiscais, relativas a inscrições em DAU ou não), conforme Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

Infere-se que a edição da Lei que regulamenta a transação tributária em âmbito federal se revela como fruto das medidas implementadas pelo NMCDAU. A transação no âmbito da

DAU se baseia, expressamente, na classificação do grau de recuperabilidade dos créditos fiscais, segundo a capacidade de pagamento dos respectivos devedores, conforme Portaria nº 11.956, de 27 de novembro de 2019 (PGFN, 2019c).

Por outro lado, a transação do contencioso tem por escopo evitar a judicialização de temas controvertidos no âmbito do contencioso administrativo, bem como o encerramento de disputas judiciais relevantes e de disseminada controvérsia jurídica, bem como de pequeno valor.

Em todos esses casos, pretende-se diminuir o custo de tais controvérsias para o estado brasileiro, de maneira que se adote a solução economicamente mais vantajosa para a União Federal.

Assim, revela-se o desdobramento do aprendizado com o processo das inovações realizadas no NMCDAU, haja vista que a transação tributária, no âmbito da PGFN, depende da avaliação da capacidade de pagamento do devedor, intimamente ligada ao denominado *rating* da DAU.

7.3 Taxa de congestionamento

A taxa de congestionamento é utilizada pelo CNJ para medir a relação entre o número de casos pendentes (novos e em tramitação) e o número de processos extintos. Esta correlação é importante para verificar a capacidade de resposta do judiciário às demandas sociais.

No âmbito da execução fiscal, espera-se que, quanto menor for a taxa de congestionamento, mais rápida será a tramitação processual e a efetividade do processo.

Por ser um dos escopos do NMCDU tornar a execução fiscal mais ágil e eficaz, faz-se necessário verificar o seu impacto na taxa de congestionamento do poder judiciário federal.

7.3.1 Método

Para análise do impacto do NMCDU na taxa de congestionamento do poder judiciário, optou-se pela utilização de estatística descritiva, para comparação dos cenários antes e depois do NMCDU.

Foram coletados dados relativos à série histórica da taxa de congestionamento das execuções fiscais na justiça federal, no período de 2013 a 2018 (a taxa referente ao exercício de 2019 ainda não estava disponível no momento de conclusão desta dissertação), no portal do CNJ na rede mundial de computadores.

Por outro lado, foram coletados dados relativos ao total de processos de execuções fiscais em trâmite perante a justiça federal patrocinados pela PGFN, em estudos realizados pelo CNJ (2019) e pelo IPEA (2011).

Foram coletados dados relativos ao número de execuções fiscais patrocinadas pela PGFN extintas, o número de novas execuções fiscais propostas pela PGFN, o número de processos arquivados pelo artigo 40 da LEF e o número de relatórios de diligências de busca patrimonial com retorno positivo (bens localizados passíveis de constrição), em virtude da localização de bens no patrimônio do devedor, no sistema DW-PGFN.

Esses dados foram cruzados de maneira a se estimar a taxa de congestionamento líquida dos processos de execução fiscal patrocinados pela PGFN (desconsiderados os processos suspensos pelo artigo 40 da LEF).

Foram estimados o número de execuções fiscais que serão extintas por prescrição intercorrente, dentro no horizonte do prazo previsto no artigo 40 da LEF.

Foi, então, estimado o impacto do NMCDU, a partir de 2022 (exercício em que o prazo de prescrição intercorrente se consumará, a contar dos primeiros arquivamentos relativos

ao NMCDAU) e o respectivo impacto a ser considerado na taxa de congestionamento do poder judiciário.

Assim, embora não seja possível se encontrar uma relação causal entre o NMCDAU e o comportamento da taxa de congestionamento do poder judiciário, haja vista que vários outros fatores externos podem contribuir para tanto (como o aumento da produtividade do poder judiciário), é especular e identificar sobre o impacto no que se refere aos processos patrocinados pela PGFN na justiça federal, a partir dos dados coletados.

7.3.2 Resultados

Antes de adentrar à análise dos dados quantitativos, faz-se necessário registrar alguns esclarecimentos, sobre a premissa de que se não espera encontrar uma relação de causa e efeito entre o evento em estudo e a variável dependente da taxa de congestionamento, uma vez que outros eventos podem influir nessa variável.

Estudo do CNJ (2019) indica que, em setembro de 2019, a distribuição dos autores de execuções fiscais na justiça federal, considerado o número de execuções fiscais pendentes, apresentava-se conforme ilustra a Figura 32.

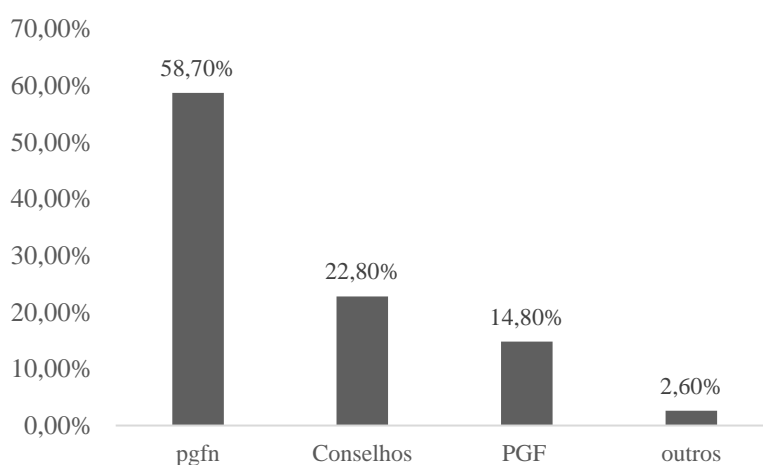


Figura 32. Participação por exequente na justiça federal

Esses dados são fornecidos pelo CNJ, que informou não dispor das informações segregadas por credor, exceto em relação ao exercício 2019, em que foi utilizada uma nova base de dados, denominada Replicação Nacional, que ainda se não encontra oficializada, motivo alegado para a não concessão de acesso pelo Departamento de Pesquisas Judiciais (DPJ) do CNJ, o que seria extremamente útil ao estudo em curso.

Inobstante, percebe-se que, juntos, a PGFN, os Conselhos profissionais e a PGF respondem por 96,3% das execuções fiscais em trâmite perante a justiça federal brasileira, de

maneira que a análise dos procedimentos de cobrança adotados por estes três exequentes permite inferir a contribuição de cada qual para a taxa de congestionamento da justiça federal.

O mesmo estudo do CNJ (2019b) investiga as ações extrajudiciais de cobrança praticadas pelos Conselhos profissionais, concluindo que apenas 57,9% adotam estratégias gradativas dos mecanismos administrativos de cobrança. Os mecanismos de cobrança administrativa utilizados são a notificação (53,7%), carta (39%), protesto (18,3%), *email* (7,3%) e boleto (1,5%). No que se refere ao ajuizamento seletivo, 74,7% dos Conselhos profissionais que respondentes afirmam realizar análise prévia a propositura de execução fiscal sobre a viabilidade de recuperação do crédito, mas não há informação se deixam de ajuizar execuções fiscais em caso de diligenciamento negativo.

Ademais, tendo em vista o baixo valor das execuções fiscais ajuizadas pelos Conselhos, o artigo 8º da Lei n. 12.514, de 2011, estabelece como piso mínimo para ajuizamento de execuções fiscais por essas organizações o valor equivalente a quatro vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente.

A pesquisa realizada pelo CNJ (2019b) não indica a causa da diminuição da participação dos Conselhos no percentual de execuções fiscais propostas perante a justiça federal, embora especule-se decorra da alteração legislativa promovida pela Lei n. 12.514, de 2011.

De fato, a comparação da distribuição de execuções fiscais segundo o exequente, nos exercícios de 2011 (IPEA, 2011) e 2019 (CNJ, 2019), indica o resultado descrito na Figura 33.

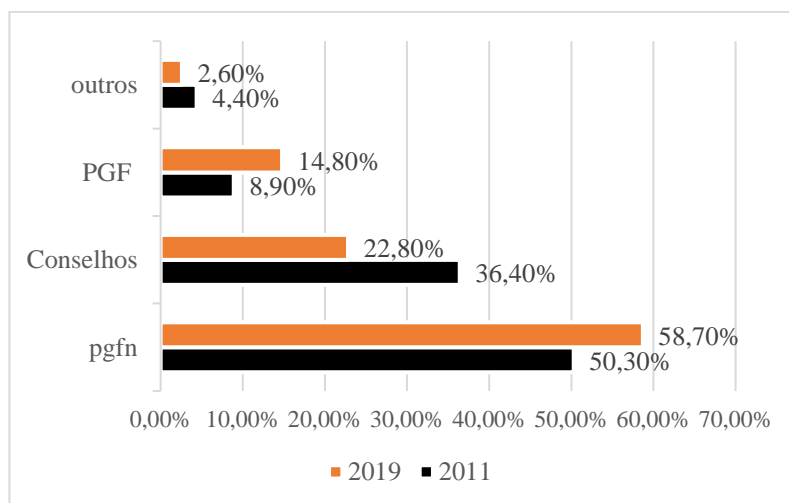


Figura 33. Comparação participação dos exequentes 2011 e 2019

A PGF, a partir da Portaria PGF nº 688, de 28 de setembro de 2016, passou a estabelecer gradação para diligências de pesquisa de bens, conforme faixas de valor, contudo não foi identificado ato formal que preveja o arquivamento maciço de execuções fiscais ou o ajuizamento seletivo de novas execuções fiscais pela PGF.

Assim, percebe-se que a participação da PGFN e da PGF no total de execuções fiscais em trâmite na justiça federal, de 2011 para 2019, aumentou em 8,4% e 5,9%, respectivamente, enquanto a participação dos Conselhos diminuiu em 13,6%, bem como a dos demais exequentes, em 1,8%.

Dessarte, embora seja a PGFN a única exequente a adotar medidas de arquivamento em massa e ajuizamento seletivo, continua a ter o maior impacto na apuração da taxa de congestionamento de execuções fiscais na justiça federal, por ser a exequente com o maior número de execuções fiscais pendentes.

Inobstante, observa-se uma reversão da tendência de crescimento da taxa de congestionamento das execuções fiscais em trâmite perante a primeira instância da justiça federal, a partir de 2016, ainda que tímida, conforme Figura 5, abaixo reproduzida para facilitação da leitura.



Figura 5. Série histórica da taxa de congestionamento das execuções fiscais em trâmite no primeiro grau da justiça federal.

Por outro lado, segundo dados do sistema PGFN-DW, o número de execuções fiscais extintas, a partir de 2016, apresenta tendência de crescimento, conforme Figura 34.

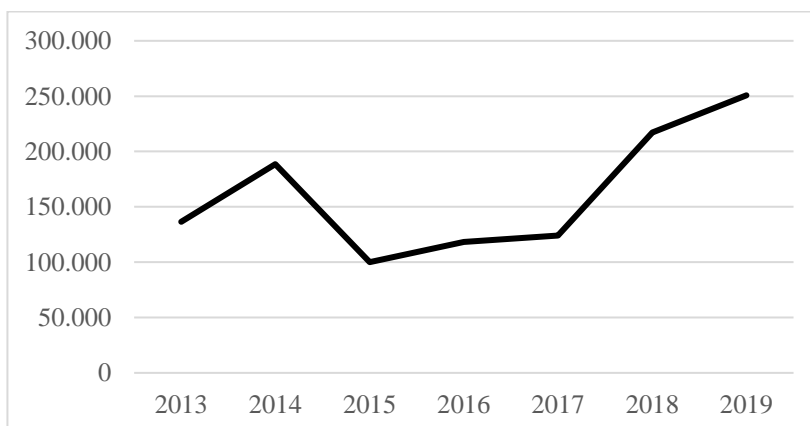


Figura 34. Execuções fiscais patrocinadas pela PGFN extintas no período de 2013 a 2019

Há, pois, uma correlação entre o início do NMCDAU (abril/2016), o aumento do número de execuções fiscais patrocinadas pela PGFN extintas e a diminuição da taxa de congestionamento da justiça federal.

Por outro lado, os dados do sistema PGFN-DW indicam uma diminuição sensível do estoque da DAU ajuizado, com aumento do não ajuizado. Em 2013, 86,45% do estoque era composto de inscrições ajuizadas, número reduzido para 72,37%, em 2019, conforme Figura 35.

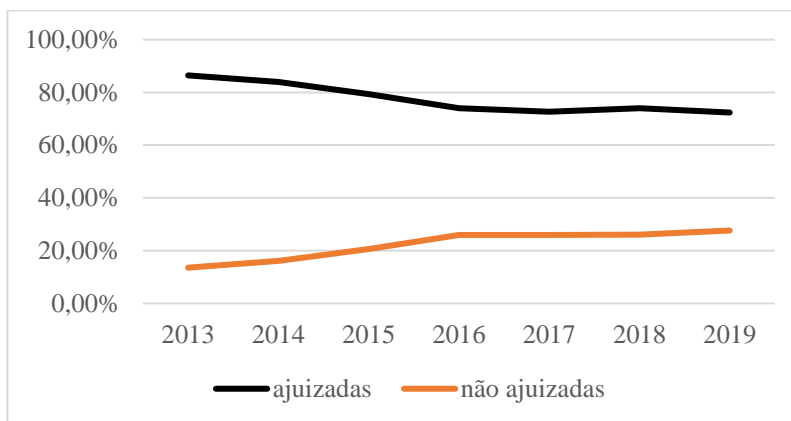


Figura 35. Percentual de inscrições ajuizadas e não ajuizadas x estoque

Ademais, quando se analisam tão somente as inscrições formalizadas de 2013 a 2019, verifica-se que a relação entre ajuizadas e não ajuizadas se inverteu, conforme Figura 36.

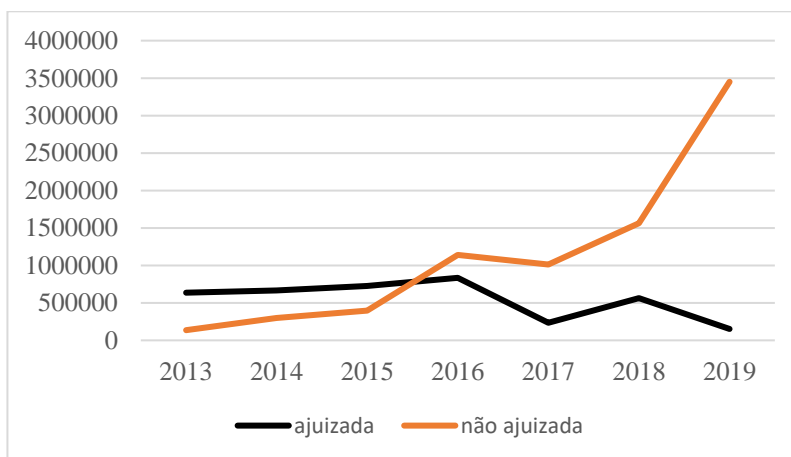


Figura 36. Relação de inscrições ajuizadas x não ajuizadas por ano de inscrição (2013 a 2019)

Portanto, evidencia-se que a PGFN tem reduzido o número de ajuizamentos realizados anualmente, ao passo que tem aumentado o número de execuções fiscais extintas, de maneira a revelar uma tendência de redução progressiva da taxa de congestionamento da justiça federal quanto às execuções fiscais.

Outrossim, houve incremento substancial do número de execuções fiscais arquivadas pelo artigo 40 da LEF, conforme indica a Figura 37.

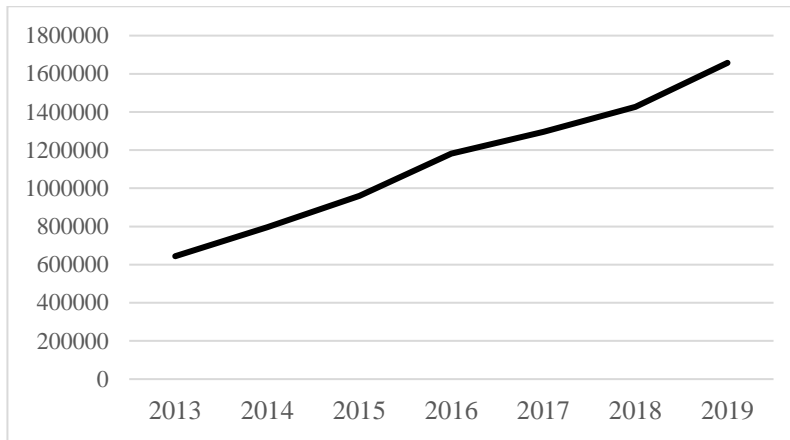


Figura 37. Execuções Fiscais sobrestadas pelo art. 40 da LEF - DW-PGFN

Até 2019, havia 1.657.412 execuções fiscais suspensas pelo artigo 40 da LEF, registradas no sistema PGFN-DW. Dessas 1.657.412 execuções fiscais, aproximadamente 66% tramitam perante a Justiça Federal (estimativa feita a partir da proporção de execuções fiscais em trâmite perante a justiça federal e outras justiça, conforme sistema PGFN-DW), de maneira que se chega a um total aproximado de 1.093.892 execuções fiscais propostas pela PGFN arquivadas na justiça federal.

Desse total, 64.284 processos geraram relatórios que apontam existência de bens no patrimônio dos devedores e podem vir a ser desarquivados, para prosseguimento, acaso constatada utilidade na constrição do bem correlato.

Estima-se que foram extintas 305.449, no âmbito da Justiça Federal, enquanto foram ajuizadas 54.381, em 2019 (com base nas informações do sistema PGFN-DW).

Os dados coletados permitem calcular a taxa de congestionamento líquida das execuções fiscais propostas pela PGFN na justiça federal, em 2019.

A taxa de congestionamento é calculada por meio da seguinte **Equação 1**.

Equação 1. Taxa de congestionamento

$$TC = 1 - (TPJB / (TCN + TCP))$$

Em que,

TC é a taxa de congestionamento

TPJB corresponde ao total de processos judiciais baixados

TCN equivale ao total de casos novos

TCP representa o total de casos pendentes

Dessa forma, a taxa de congestionamento líquida pode ser calculada pela **Equação 23**.

Equação 2. Taxa de congestionamento líquida

$$TC = 1 - (TPJB / (TCN + TCP - TCA))$$

Em que,

TC é a taxa de congestionamento

TPJB corresponde ao total de processos judiciais baixados

TCN equivale ao total de casos novos

TCP representa o total de casos pendentes

TCA é o total de casos arquivados

No caso em análise, a taxa de congestionamento líquida das execuções fiscais patrocinadas pela PGFN, em curso perante a justiça federal, em 2019, equivale a 80,99% ($1 - (305.449 / (54.381 + 2.647.023 - 1.093.892))$), portanto 9,7% abaixo da taxa de congestionamento das execuções fiscais em trâmite no primeiro grau da justiça federal, indicada na **Figura 5**.

7.3.3 Discussão

Os resultados indicam que, a partir de 2022, por conta dos procedimentos adotados no bojo do NMCDU, o problema do congestionamento do judiciário, no que se refere às execuções fiscais promovidas pela PGFN na justiça federal, tende a ser reduzido expressivamente.

É fato que, até este momento, o NMCDU não importou em extinção massiva de execuções fiscais. Este resultado é intuitivo, vez que a estratégia utilizada foi o arquivamento das execuções fiscais para diligenciamento patrimonial administrativo e retomada somente em caso de localização de bens passíveis de constrição no patrimônio do devedor.

A considerar o prazo de prescrição intercorrente, previsto no artigo 40 da LEF (6 anos, no total), bem como o início do arquivamento massivo de execuções fiscais (2016), estima-se que a partir de 2022 se verifique a extinção da quase totalidade das execuções fiscais arquivadas por prescrição intercorrente.

Acaso se queira impactar de forma mais imediata este problema, entende-se possível a desistência das execuções fiscais arquivadas pelo artigo 40 da LEF, cujo diligenciamento patrimonial tenha sido negativo, por ausência de interesse de agir (interesse-utilidade).

O diligenciamento patrimonial administrativo poderia seguir mesmo com a desistência e, acaso localizados bens antes de consumada a prescrição, poderia ser ajuizada nova execução fiscal, já com a averbação pré-executória realizada e o bem correlato indicado à penhora na inicial da pertinente execução fiscal.

Como visto no capítulo 7.3.2, do total de 2.647.023 execuções fiscais patrocinadas pela PGFN em curso no âmbito da Justiça Federal, 1.029.608 tendem a ser extintas por prescrição intercorrente, nos próximos anos, pela não identificação de bens passíveis de constrição.

Assim, acaso adotada a estratégia de desistência das execuções fiscais que não tenham bens localizados pelo diligenciamento patrimonial administrativo, ter-se-ia uma taxa de congestionamento, já em 2019, equivalente a 81,72% $(1-305449/(54381+2.647.023-1.029.608))$.

A considerar o crescente ritmo de extinção das execuções fiscais propostas pela PGFN, no âmbito da Justiça Federal e o decrescente volume de execuções ajuizadas, pode-se projetar a diminuição substancial do número de execuções fiscais nos próximos cinco anos, de maneira que restem em trâmite tão somente os processos que possuam perspectiva de recuperação e ativos.

Outro aspecto a ressaltar, consiste no cenário nos próximos anos. Segundo o CNJ (2019) os Conselhos Profissionais respondem por aproximadamente 1.028.145 execuções fiscais em curso perante a Justiça Federal, enquanto a PGF patrocina 391.759 e outros exequentes cuidam de 157.829.

Ainda de acordo com o CNJ, em 2018, os Conselhos Profissionais foram responsáveis pelo ajuizamento de 133 mil execuções fiscais (CNJ, 2019), enquanto a PGFN ajuizou cerca de 61.823, no mesmo ano (conforme sistema PGFN-DW-SIDA).

A considerar a perspectiva de que os processos de execuções fiscais diminuam expressivamente nos próximos anos, enquanto as execuções fiscais propostas pelos Conselhos tendem a aumentar (a considerar o volume de ajuizamentos anuais), os Conselhos figurarão, em breve, como os maiores litigantes da justiça federal.

Percebe-se que, depois de 2022, os Conselhos Profissionais elevarão seu percentual de participação nos processos de execuções fiscais em trâmite perante a Justiça Federal, de maneira que se revela salutar que se estendam as boas práticas destacadas no NMCDU aos Conselhos Profissionais, a fim de que se alcance um maior impacto positivo na taxa de congestionamento da justiça federal e, conseqüentemente, uma maior efetividade dos processos de execuções fiscais.

Pode-se pensar em uma alteração legislativa que eleve o piso para propositura de execuções fiscais pelos Conselhos Profissionais estabelecido pelo artigo 8º da Lei nº 12.514/2011.

Outrossim, considera-se ainda mais salutar que se vincule o ajuizamento de execuções fiscais ao prévio diligenciamento e indicação dos bens a serem constritos já na petição inicial.

Tais medidas se revelam adequadas à disseminação das inovações implementadas pelo NMCD AU e os bons resultados apresentados nesta dissertação, que indicam um caminho seguro para a solução de questão que parecia, até então, pouco provável no contexto brasileiro.

7.4 Difusão das lições aprendidas

A última etapa do modelo da OECD (2020), denominada lições de difusão, diz com a utilização do que foi aprendido para informar outros projetos e ver como a inovação pode ser aplicada de outras formas.

Segundo Potts (2009), a inovação é um processo que costuma ser desperdiçado, apesar dos custos envolvidos, especialmente quando não se consegue entregar os resultados esperados. Lições de difusão podem ajudar a amenizar alguns dos custos, bem como garantir que os sucessos da inovação possam ser aprendidos, ampliados ou adaptados às necessidades.

7.4.1 Método

Para verificação da difusão da inovação foram selecionadas notícias de projetos e ações implementadas pela PGFN, como difusão das lições da inovação no âmbito intraorganizacional, selecionando-se projetos como o app DIVIDA ABERTA, o portal REGULARIZE e o projeto de desistência de recursos com base na classificação do grau de recuperabilidade dos créditos correlatos.

No que se refere ao ambiente externo à organização, foi enviado questionário às Procuradorias dos Estados brasileiros e respectivas capitais, bem como do Distrito Federal.

A elaboração do questionário seguiu o Manual de Oslo (OECD, 2005), exclusivamente no que se refere à orientação de que deva ser o mais curto possível e com questões e instruções claramente formuladas, conforme Apêndice – Questionário.

Foram encaminhadas 53 solicitações, com 21 respostas, o que representa 40% de taxa de resposta, considerada satisfatória.

Os resultados são apresentados por meio de estatística descritiva.

7.4.2 Resultados

No âmbito da PGFN, verificam-se exemplos de difusão das lições aprendidas para outras aplicações.

Pode-se mencionar, de início, o desenvolvimento do portal REGULARIZE, que consiste no novo portal de relacionamento da PGFN com o contribuinte, que segue as técnicas utilizadas por países membros da OECD (2014), no sentido da facilitação da comunicação e do pagamento dos débitos fiscais, com a possibilidade de realização de todos os serviços por meio digital.

O desenvolvimento deste projeto seguiu técnicas de *design thinking* e desenvolvimento ágil, conforme ressaltado em pesquisa-ação realizada sobre o tema (Marques, 2017), a indicar a participação do usuário e foco nas suas necessidades.

Outro exemplo que pode ser citado é o aplicativo DIVIDA ABERTA, que visa a dar transparência aos atos da dívida ativa da União e do FGTS e contribuir para educação fiscal dos cidadãos, na medida em que serve como uma ferramenta de fiscalização. Permite-se, ainda, que estados e municípios incluam seus créditos no aplicativo, por meio de convênio.

A divulgação da lista de devedores e a educação fiscal é uma medida adotada por países membros da OECD, como a Suécia e a Coreia do Sul (OECD, 2014).

De igual sorte, pode-se citar como uma decorrência do processo de aprendizagem adquirida durante o processo de inovação, o projeto de desistência de recursos em trâmite perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que se refiram a créditos com baixa recuperabilidade, que representa uma aplicação direta decorrente da classificação do estoque da DAU (Conjur, 2019).

Por outro lado, para verificação da difusão da inovação para outras organizações, foi realizada pesquisa junto às Procuradorias de todos os estados brasileiros e dos municípios das respectivas capitais, bem como da Procuradoria do DF, pela aplicação do questionário mencionado no capítulo 7.4.1, Apêndice – Questionário.

O resultado da pesquisa é apresentado por meio de estatística descritiva.

No total, foram encaminhadas 53 solicitações, no período de 01 de junho a 31 de julho de 2020, com 21 respostas (40%), divididos conforme Figura 38.

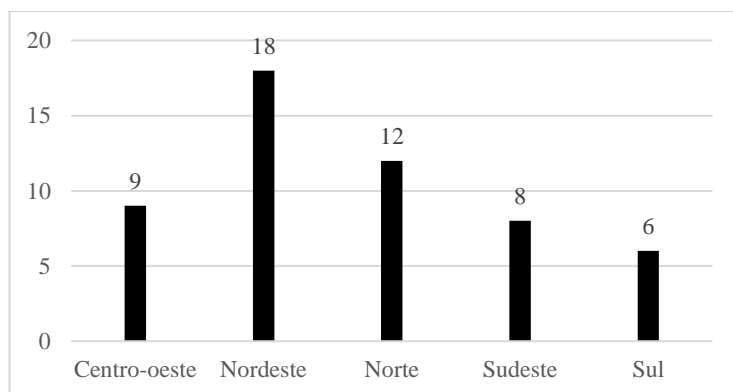


Figura 38. Procuradorias respondentes por região

Quanto ao protesto, todas as Procuradorias respondentes informaram se utilizar dessa técnica, sendo que 9 a adotaram após a implementação do NMCDU, enquanto outras 9 já se valiam desta medida antes da implementação do NMCDU. As outras 3 não informaram a data de início, consoante Figura 39 **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

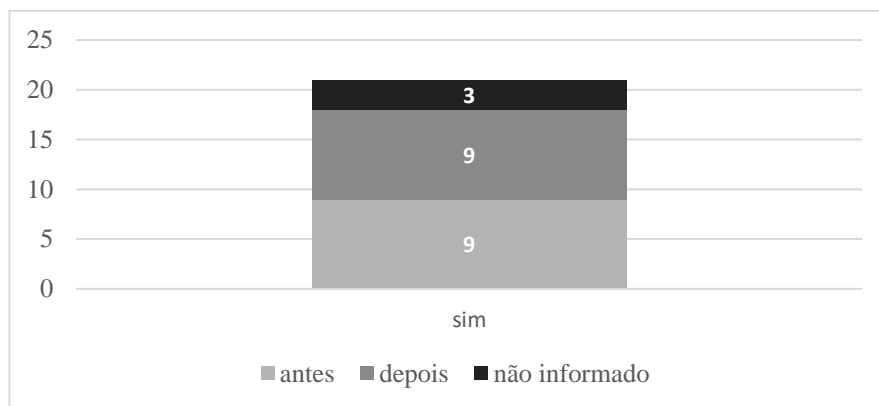


Figura 39. Adoção do protesto pelas Procuradorias respondentes antes ou depois do NMCDU

Cabe pontuar que a própria PGFN já se utilizava dessa técnica de arrecadação antes mesmo do NMCDU. Porém, tratava-se de procedimento experimental, feito em pequena escala. O grande diferencial da utilização desta técnica se verifica a partir da implementação do NMCDU, com a adoção do protesto maciço de CDAs, conforme exposto no capítulo 7.1, para o qual o desenvolvimento de sistemas que permitem a comunicação com os cartórios extrajudiciais exerce papel fundamental.

No que se refere à transação tributária com base na capacidade de pagamento, três Procuradorias responderam se utilizar desta medida mesmo antes da implementação do NMCDU. As outras 18 Procuradorias responderam não se valer desta medida, por falta de amparo legal, conforme Figura 40.

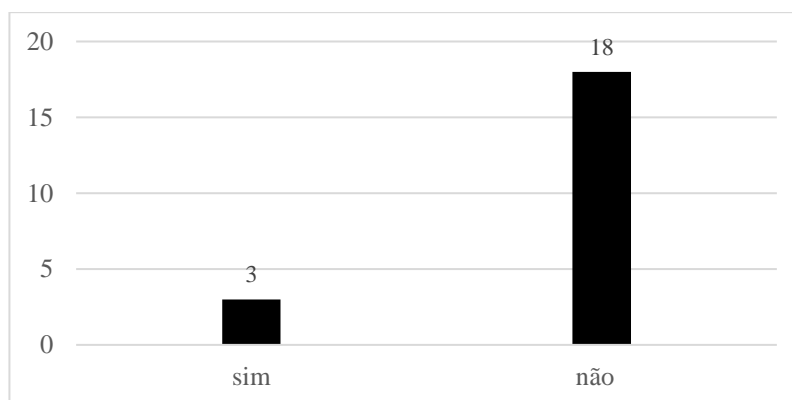


Figura 40. Adoção da transação tributária pelas Procuradorias respondentes

De fato, trata-se de medida inovadora, que requer desenvolvimento de capacidade técnica por parte das Procuradorias dos entes federativos brasileiros e legislação que a regulamente, conforme exigido pelo Código Tributário Nacional.

Inobstante, análise de impacto desta medida pode contribuir para as Procuradorias dos demais entes federativos convencerem as respectivas instâncias decisórias quanto à adoção desta medida, indicada pelos estudos relativos a países membros da OECD, como uma das principais medidas para arrecadação, sobretudo em tempos de crise econômica (Brondolo, 2009).

No que se refere aos núcleos de investigação e combate à fraude estruturada, 9 Procuradorias informaram dispor de tal estrutura, sendo que 4 delas em data anterior ao NMCD AU, ilustrado pela Figura 41.

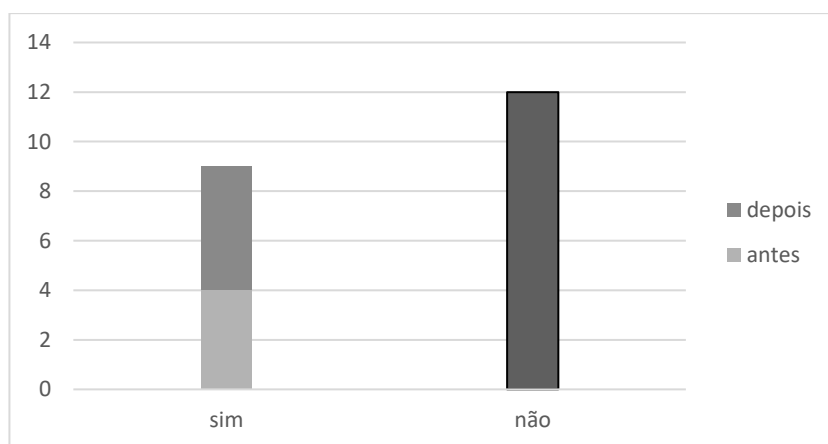


Figura 41. Adoção de núcleo de investigação fiscal e combate à fraude estruturada pelas Procuradorias respondentes

A averbação pré-executória não é utilizada pelas Procuradorias respondentes. Em verdade, trata-se de medida que necessita de prévia previsão em lei, pois se refere a limitação do direito de propriedade.

Por se tratar de restrição ao direito de propriedade perpetrada por meio administrativo (sem a intervenção do poder judiciário), discute-se a sua constitucionalidade, no âmbito da ADI n. 5931, em trâmite perante o STF.

Esta compreensão do direito de propriedade frente aos interesses arrecadatórios do estado bem demonstra as dificuldades que o Brasil possui de incrementar os poderes da administração fiscal, o que reflete negativamente na eficiência e efetividade da cobrança da dívida ativa, conforme preconizado pelos estudos a respeito dos países membros da OECD (Brondolo, 2009 e OECD, 2020).

Ao menos 5 Procuradorias respondentes destacaram, expressamente, a legalidade / constitucionalidade da averbação pré-executória como óbice à sua adoção.

A classificação do estoque da dívida ativa, em função de um *rating* dos devedores é adotada por 7 das Procuradorias respondentes, sendo que 4 já adotavam tal estratégia antes do NMCDU, enquanto 3 passaram a adotá-la posteriormente, conforme Figura 42.

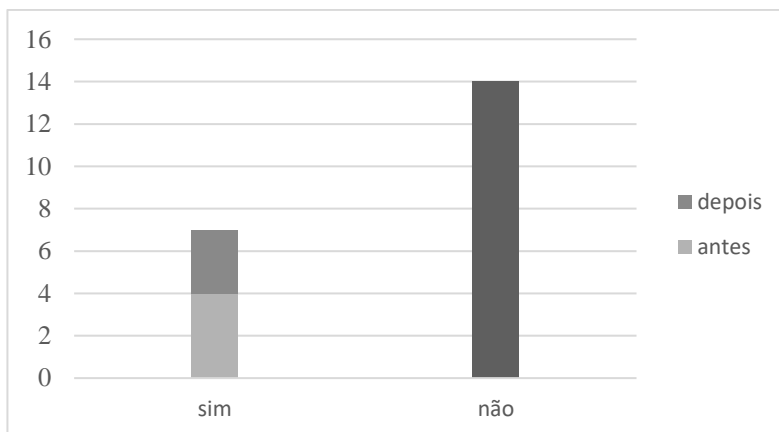


Figura 42. Classificação do estoque da dívida ativa pelas Procuradorias respondentes

Por sua vez, a inclusão administrativa de corresponsáveis na certidão de dívida ativa é uma estratégia adotada por 9 das Procuradorias respondentes, sendo que 4 delas informaram já adotar tal medida antes do NMCDU, enquanto uma informou ter passado a adotá-la posteriormente e quatro não informaram a data de início, consoante Figura 43.

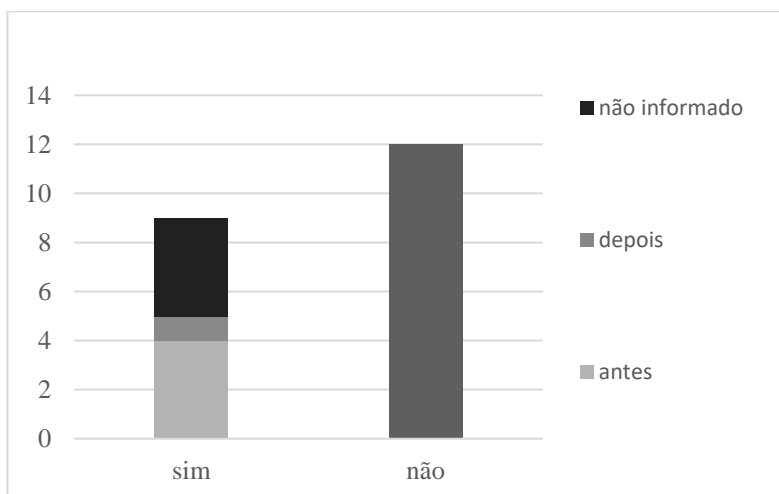


Figura 43. Inclusão administrativa de corresponsáveis na CDA

Também quanto a este ponto vale o alerta de que esta medida somente ganhou relevância para fins de arrecadação após a adoção da estratégia em larga escala, também lastreada por desenvolvimento de ferramentas tecnológicas que dão suporte à estratégia, conforme evidenciam os resultados descritos no capítulo 7.1.

Portanto, a adoção desta medida deve ser acompanhada de indicadores que permitam a mensuração dos resultados alcançados, bem como tecnologia que possibilite lhe conferir escala.

Quanto ao diligenciamento patrimonial prévio ao ajuizamento da execução fiscal, 3 Procuradorias informaram realizá-lo, sendo que duas já adotavam a medida antes do NMCDAU, enquanto uma delas passou a adotar a medida depois do NMCDAU. As outras 18 Procuradorias informaram não realizar o diligenciamento patrimonial prévio, conforme Figura 44.

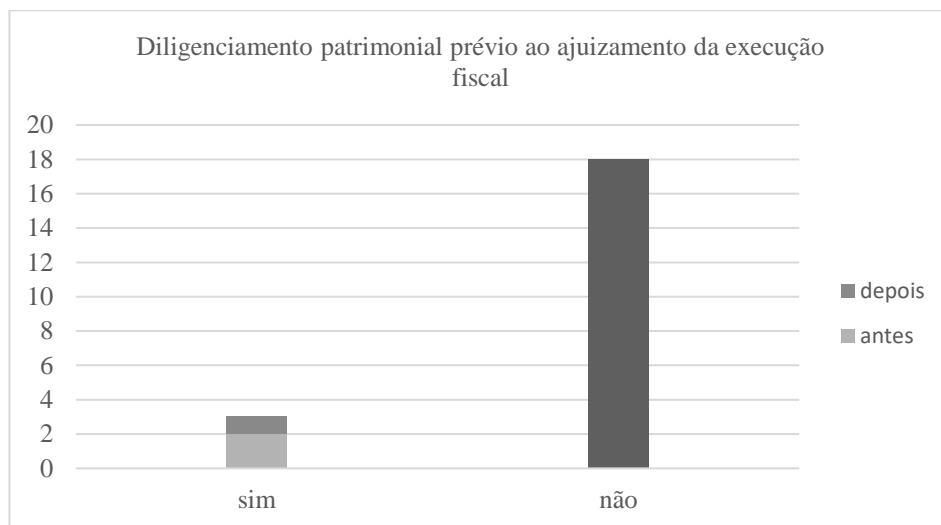


Figura 44. Diligenciamento patrimonial prévio ao ajuizamento da execução fiscal pelas Procuradorias respondentes

Ao menos cinco Procuradorias mencionaram dificuldades com estrutura deficiente e acesso a base de dados, como impedimento para adoção da medida.

Lado outro, nenhuma das Procuradorias respondentes realiza o ajuizamento seletivo, com base em análise patrimonial e capacidade de pagamento dos devedores.

Uma das Procuradorias respondentes destacou que a Secretaria de Fazenda costuma encaminhar os créditos para inscrição e cobrança próximos ao termo final do prazo prescricional, em função do que necessita realizar o ajuizamento de forma imediata, para evitar a ocorrência da prescrição.

Nesse passo, cumpre asseverar que a PGFN enfrentava este mesmo problema, que veio a ser resolvido pela edição da Portaria nº 33/2018, que em seu artigo 3º prevê a obrigação de o órgão de origem encaminhar o crédito a ser inscrito em DAU, no prazo de 90 dias, a contar da data em que se tornarem findos os processos ou outros expedientes administrativos destinados à sua constituição definitiva.

Outras Procuradorias salientam a falta de estrutura e ausência de base legal para adoção desta medida.

Somente duas Procuradorias informaram não ter conhecimento do NMCDU. Das Procuradorias que informaram, apenas duas tomaram ciência do NMCDU já no ano de sua implantação (2016), uma em 2017, outras duas em 2018 e três em 2019. As demais não informaram a data de ciência.

Inobstante, o conhecimento do NMCDU, algumas respostas demonstram certa confusão quanto às medidas prevista no modelo, haja vista que mencionam atividades antigas, relacionadas ao acompanhamento de grandes devedores, e piso para ajuizamento de execuções fiscais, que não foram implementados pelo NMCDU, embora continuem a ser utilizadas.

Importante esclarecer que o ajuizamento seletivo, inclusive, dispensa a previsão de piso para ajuizamento de execuções fiscais, haja vista que trabalha com a ideia de somente ser ajuizada execução fiscal com perspectiva de êxito, conforme análise patrimonial e de capacidade de pagamento em realizada em sede administrativa.

O acompanhamento diferenciado de grandes devedores também passou por remodelagem, adequando-se, de igual forma, à análise de recuperabilidade dos créditos relativos aos devedores acompanhados, pois de nada adianta acompanharem-se devedores com dívidas elevadas, mas sem capacidade de pagamento ou indício de fraude fiscal, tendo em vista a baixa probabilidade de recuperação dos créditos correlatos.

Por fim, cumpre salientar que ao menos cinco Procuradorias informaram ter se baseado no NMCDU para implementação de alguma das medidas que o compõem, sendo que duas delas mencionaram a implementação da classificação do estoque da dívida.

Ademais, 15 Procuradorias informaram ter planos para implantação das medidas previstas no NMCDU, sendo que 10 delas mencionaram a necessidade de superação de óbices estruturais e legais.

7.4.3 Discussão dos resultados

Os resultados indicam a difusão das lições aprendidas com o NMCDU no âmbito da PGFN que incorporou a inovação à cultura organizacional.

Por outro lado, a difusão das lições aprendidas para outros entes federativos / exequentes ainda depende de uma maior divulgação da forma pela qual foi implementado o NMCDU, o desenvolvimento das capacidades necessárias, a governança dos riscos envolvidos e os resultados alcançados, no que esta dissertação pretende contribuir.

Infere-se que as Procuradorias dos demais entes federativos enfrentam os mesmos problemas que motivaram o NMCDU. Algumas com maiores restrições em termos de capacidades inovadoras.

Contudo, as restrições de capacidades inovadoras podem ser supridas por meio de convênios e parcerias, na forma preconizada pela análise do ecossistema proposta pela OECD (2020).

Por outro lado, podem ser desenvolvidas capacidades inovadoras de forma progressiva, tal qual empreendido pela PGFN no que se refere ao NMCDU.

A difusão da inovação para as Procuradorias dos demais entes federativos, de igual forma, poderia ser fomentada por meio de alteração legislativa, que condicione o ajuizamento de execuções fiscais à prévia indicação de bem passível de constrição judicial.

Esta medida forçaria a mudança de postura em relação à cobrança da dívida ativa, com ganhos relevantes para toda a sociedade, em termos de arrecadação, redução de custos e do congestionamento do poder judiciário.

8 Considerações Finais

O intuito principal de estudos sobre inovação consiste em aprender os fatos que influenciam positiva e negativamente na adoção, implementação, resultados e difusão das lições aprendidas durante o processo de inovação.

Em suma, por meio do modelo da OECD (2020), perquiriu-se: como transcorreu o processo de concepção, proposta e implementação do NMCDAU? Qual o seu impacto sobre a taxa de congestionamento da Justiça Federal, os custos de cobrança do crédito público e a arrecadação dos créditos inscritos em DAU? Quais as lições aprendidas para a difusão do modelo para outras práticas dentro da organização e para outras organizações?

A motivação principal da inovação decorre da constatação de um fraco desempenho organizacional no que se refere à arrecadação por meio de execuções fiscais como constatado pelo IPEA (2012), em relação à PGF e aos Conselhos (os dois outros maiores exequentes na justiça federal), confirmando a teoria de Osborne e Brown (2013).

Inobstante, como exposto no capítulo 7.4, a PGFN tem se valido das lições aprendidas durante o processo de inovação, para implementação de outros projetos, de maneira a se revelar a incorporação da inovação à cultura organizacional, o que é preconizado como o objetivo do modelo da OECD (2020).

Foram implementadas mudanças incrementais e radicais. As inovações radicais mudaram a forma com que a PGFN atuava na cobrança da DAU até então, com inovações de serviço, de processo e organizacional.

Embora tenham sido muitas as inovações realizadas, os valores empenhados do orçamento da PGFN não apresentaram elevação relevante quando comparado o exercício imediatamente anterior ao início da implementação do modelo, de maneira a demonstrar a viabilidade financeira do projeto.

As capacidades necessárias para implementação do projeto foram construídas pela PGFN com muita criatividade, pelo investimento em capacitação e desenvolvimento dos sistemas com os recursos disponíveis na própria PGFN.

Como verificado na análise dos resultados quantitativos, a inovação implementada pela PGFN tem potencial para mudar por completo o cenário da cobrança dos créditos públicos no Brasil, de modo que a previsão de uma estratégia de *marketing* para divulgação dos resultados alcançados e sua repercussão para a solução da morosidade da prestação jurisdicional se desponta relevante para o fortalecimento da imagem institucional, bem como para a difusão da inovação para os demais entes federativos brasileiros.

No que se refere à difusão da inovação, inclusive, se revela interessante a celebração de convênios com os demais entes federativos, para transferência de expertise e compartilhamento de base de dados, a fim de se potencializar o combate à fraude fiscal e ocultação patrimonial.

Inobstante, foi possível verificar que determinadas Procuradorias já implementaram algumas das medidas inovadoras previstas no NMCDU. Contudo, a escala que foi conferida pelo NMCDU faz toda a diferença para o êxito da estratégia, de maneira que se apresenta interessante avaliarem-se os resultados dessa estratégia também nos demais entes federativos que dela se utilizam, com vista ao seu aprimoramento.

Cinco Procuradorias informaram utilizar *rating* dos devedores, três delas, inclusive, informaram ter adotado tal expediente antes mesmo do NMCDU, enquanto as outras duas implementaram o *rating* após o NMCDU, demonstrando a difusão da inovação.

Nenhuma das Procuradorias respondentes informou se utilizar do diligenciamento patrimonial prévio e do ajuizamento seletivo de execuções fiscais.

O ajuizamento seletivo, que depende do diligenciamento patrimonial prévio, se revela como a medida mais importante para a racionalização da cobrança judicial dos créditos públicos, desafogo do judiciário e possibilidade de se conferir maior efetividade ao processo de execução fiscal.

8.1 Limitações do método, contribuições do estudo e sugestões para futuras pesquisas

A análise de conteúdo, como todos os demais métodos, possui limitações. A análise do conteúdo dos principais normativos que regulamentam as medidas relativas ao NMCDU não permite conhecer as nuances das negociações necessárias à tomada de decisão pela sua adoção e ao processo de implementação.

Contudo, para os propósitos deste estudo, tendo em vista o nível de detalhe encontrado nos documentos selecionados para análise, o método se mostrou suficiente para o atingimento do objetivo de traçar um retrato do NMCDU, identificando-se os problemas relacionados, o desenvolvimento da proposta, os fatores de influência na tomada de decisão e o desenvolvimento das capacidades necessárias para implementação das inovações correlatas.

Para avaliação do impacto das inovações, a estatística descritiva se revelou a mais apropriada, para comparação dos cenários existentes, antes e depois do NMCDU, haja vista os dados secundários disponíveis e os dados primários coletados, permitindo, assim, identificarem-se os resultados alcançados.

Contudo, o método utilizado não permitiu alcançar uma relação causal entre o NMCDAU e o incremento da arrecadação da dívida ativa da União, da redução da taxa de congestionamento do poder judiciário federal ou dos custos de cobrança do crédito público, de maneira que estudos com métodos estatísticos mais específicos podem contribuir para o estabelecimento da (in)existência desta relação causal.

Os resultados indicam um retrato do NMCDAU e o êxito da inovação analisada, seja quanto à superação dos riscos associados, seja quanto ao acúmulo de capacidades inovadoras, seja quanto aos resultados alcançados, seja quanto à difusão das lições aprendidas.

O modelo da OECD (2020) se revelou bastante útil e abrangente para a condução da pesquisa.

Espera-se, assim, contribuir para compreensão do processo de inovação no âmbito da advocacia pública brasileira, por meio da descrição do ciclo de vida do processo de inovação no setor público, incluindo os fatores de contribuição e os riscos associados, bem como os seus resultados e a difusão das lições aprendidas.

Este trabalho contribui, ademais, para a superação de uma lacuna de estudos sobre casos de inovação relacionadas às organizações da advocacia pública brasileira, notadamente quanto aos seus resultados e impacto.

Sugerem-se pesquisas adicionais, notadamente quanto às Procuradorias que informaram adotar alguma das medidas previstas no NMCDAU, que poderão seguir o modelo adotado nesta pesquisa, ampliando a base empírica para compreensão do ciclo de vida da inovação no âmbito do setor público brasileiro.

Outro campo de pesquisa que se abre para o futuro consiste na operacionalização e nos resultados obtidos com as recém aprovadas transações na seara tributária da União Federal, da qual já se valem outros entes federativos e países, permitindo uma análise comparativa.

9 Referências

- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Berdejo, Ludwig Miguel Agurto (2020). *Innovation capability building in public sector organizations in developing economies: Evidence from local government organizations in Brazil* (Tese de Doutorado). Fundação Getúlio Vargas - FGV. São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29090>.
- Brondolo, J. (2009) *Collecting Taxes During Economic Crisis: challenges and policy options*. International Monetary Fund.
- Brown, L. & Osborne, S. P. (2013). *Risk and Innovation: Towards a framework for risk governance in public services*. Public Management Review.
- Cavalcante, P. & Cunha, B. Q. (2017). É preciso inovar no governo, mas por quê? *In* Cavalcante, P.; Camões, M.; Cunha, B. & Severo, W. (Orgs), *Inovação no setor público: Teorias, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea.
- Cavalcante, P. & Cunha, B. Q. (2017). É preciso inovar no governo, mas por quê? *In* *Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea.
- Conselho Nacional de Justiça (2014 a 2019). *Relatório Justiça em Números*. Brasília: CNJ.
- Conselho Nacional de Justiça (2019a). *Relatório Justiça em Números*. Brasília: CNJ.
- Conselho Nacional de Justiça (2019b). *Diagnóstico da atuação dos Conselhos Profissionais na cobrança da dívida ativa*. Brasília: CNJ.
- Consultor Jurídico (2019). *PGFN firma acordo para desistir de recursos de execução fiscal no STJ*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2019-jun-03/pgfn-firma-acordo-desistir-recursos-execucao-fiscal-stj>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- Crewell, J. W. (2020). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed.
- Dascălu, E. D. & Nasta, L. (2015). *Efficiency of Tax Claims Collection through Foreclosure*. Ovidius University Annal, Economic Sciences Series, Volume XV, Issue 2.
- De Vries, H. A.; Bakkers, V.; & Tummers, L. G. (2015) *Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda*. Sperryer: EGPA.
- Debacker, J.; Heim, B. T. H.; Tran, A. & Yuskavage, A. (2015). *Legal Enforcement and Corporate Behavior: An Analysis of Tax Aggressiveness after an Audit*. Chicago: The

University of Chicago Press for The Booth School of Business, University of Chicago and The University of Chicago Law School .

Decreto nº 70.235 de 06 de março de 1972. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D70235cons.htm.

Denhardt, R. B. (2012) Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cenage Learning.

Djellal, F., Gallouj, F. & Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? Structural Change and Economic Dynamics. Elsevier

Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm.

European Commission (2013). Powering european public sector innovation: towards a new architecture. Bruxelas: European Commission.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011). Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Brasília: IPEA.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012). Comunicado Ipea nº 127/2012. Brasília: IPEA.

Kattel, R. & Karo, E. (2016). Start-up governments, or can bureaucracies innovate? Ineteconomics, 2016. Recuperado de <https://goo.gl/cxV5kL>

Lei nº 13.606, de 09 de janeiro de 2018. Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nº s 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13606.htm>. Acessado em: 12 jun. 2020.

Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm>. Acessado em: 12 jun. 2020.

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e Municípios. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm.

Lei nº 6.830, de 22 de Setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm.

Marques, A. M. (2017). Possibilidades do design thinking para a implementação de serviços públicos inovadores: Uma pesquisa-ação em gestão pública na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas - FGV. São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20598>.

Medida provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv899.htm. Acessado em: 12 jun. 2020.

Motta, P. R. (2007). Transformação Organizacional: A Teoria e a Prática de Inovar. Rio de Janeiro: Qualimark Editora Ltda.

Mulgan, G. & Albury, D. (2003). Innovations in the public sector. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/46948367_Organizations_Rational_Natural_and_Open_Systems/citation/download

Organization for Economic Co-operation and Development (2005). Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data (3rd Ed). Paris: OECD Publishing.

Organization for Economic Co-operation and Development (2014). Working Smarter in Tax Debt Management. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223257-en>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2015). The innovation imperative: Contributing to productivity, growth and well-being. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264239814-en>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2016). “What’s the problem? Learning to identify and understand the need for innovation”. Recuperado de <https://oecd-opsi.org/our-work/publications/>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2017a). Fostering innovation in the public sector. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264270879-en>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2017b). “What’s possible? Finding and filtering innovative ideas”. Recuperado de Innovation, <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/04/Lifecycle-Report-Finding-and-filteringideas-part-2.pdf>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2018a), The innovation system of the Public Service of Canada. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264307735-en>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2018b). “How do we make it happen? Implementing public sector innovation”. Recuperado de <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/05/implementation-with-ECcover-1.pdf>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2018c). “Evaluating public sector innovation: support or hindrance to innovation?”. Recuperado de <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/05/Evaluating-Public-Sector-Innovation-Part-5a-of-Lifecycle-Report.pdf>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2018d). “Measuring public sector innovation: Why, when, how, for whom and where to?”. Observatory of Public Sector Innovation, <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/05/Measuring-Public-Sector-Innovation-Part-5b-of-Lifecycle.pdf>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2018e) “Transferring and adapting: diffusion of innovation knowledge and lessons”. Recuperado de <https://oecd-opsi.org/wpcontent/of> Public Sector Innovation, https://oecd-opsi.org/wpcontent/uploads/2019/02/Diffusing_Lessons_LifecycleReport6_FINAL.pdf.

Organization for Economic Co-operation and Development (2018f). “Developing proposals: Making ideas tangible and actionable”. Recuperado de https://oecd-opsi.org/wpcontent/uploads/2019/02/OECD_OPSI_LifecycleStudies_DevelopingProposals_FINAL.pdf.

Organization for Economic Co-operation and Development (2018g). “Public sector innovation facets”. Recuperado de <https://oecdopsi.org/projects/innovation-facets/>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2019a). “Declaration on public sector innovation”. Recuperado de <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0450>.

Organization for Economic. Co-operation and Development (2019b). The innovation system of the Public Service of Brazil: An exploration of its past, present and future journey. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/a1b203de-en>.

Organization for Economic Co-operation and Development (2020). The public sector innovation lifecycle: A device to assist teams and organisations in developing a more sophisticated approach to public sector innovation. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1787/0d1bf7e7-en>.

Osborne, S. & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word that would be King? Public Administration.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. (2014 a 2019). Relatório PGFN em números. Recuperado de <https://antigo.pgfn.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes>.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2016a). Nota PGFN/CGDAU/CGD 596. Brasília: PGFN. Recuperado de <https://www3.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/notapgfndgdaucgd593.pdf>.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 396, de 20 de abril de 2016. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Recuperado de <file:///C:/Users/PGFN/Downloads/Portaria%20PGFN%20no%20396%20de%2020%20de%20abril%20de%202016.pdf>.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2017). Nota PGFN/CDA nº 736.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2018a). Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. Diário Oficial da União: Brasília, 08 ago. 2017.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2018b). Nota SEI n. 55/2018/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-MF. Brasília, PGFN. Recuperado de https://sei.fazenda.gov.br/sip/modulos/MF/login_especial/login_especial.php?sigla_orgao_sistema=ME&sigla_sistema=SEI.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. (2019a). Nota SEI nº 40/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME. Recuperado de https://antigo.pgfn.gov.br/noticias/arquivos/2019/nota-sei-no-40_2019_pgdau-estudo-2019-1.pdf/view.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2019b). Portaria nº 32, de 16 de janeiro de 2019. Dispõe sobre o Sistema de Recuperação de Créditos Inscritos em Dívida Ativa da União e do FGTS no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, DF: PGFN.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2019c). Portaria nº 11.956, de 27 de novembro de 2019. Regulamenta a transação na cobrança da dívida ativa da União. Recuperado de

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11.956-de-27-de-novembro-de-2019-230453307>.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2020). Portaria nº 9.924, de 14 de abril de 2020. Estabelece as condições para transação extraordinária na cobrança da dívida ativa da União, em função dos efeitos da pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) na capacidade de geração de resultado dos devedores inscritos em DAU. Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-9.924-de-14-de-abril-de-2020-252722641>.

Pollit, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H. e Waerness, M. (2008). Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte, MG: Editora Fórum.

Rakauskas, S. R. C. (2015). Desjudicialização da execução fiscal e eficiência na gestão econômico-tributária: Novos paradigmas para o poder judiciário (Dissertação de Mestrado). Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulos, SP, Brasil. Recuperado de <https://bibliotecatede.uninove.br/bitstream/tede/1249/2/Sergio%20Ricardo%20Caires%20Rakauskas.pdf>.

Rogers, E. M. (2003). *Difusion of innovation* (5th ed.). New York: Free Press.

Silva, J. M. P. Q. (2016). Execução Fiscal: eficiência e experiência comparada. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Estudo Técnico julho/2016

Souza, J. C. (1978). *Os Pré-Socráticos: Fragmentos, Doxografia e Comentários*. São Paulo: Abril Cultural.

Tidd, J.; Bessant, J. & Keith, P. (2008). *Gestão da inovação*. Porto Alegre: Bookman.

Torres, R. L. (2014). *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Volume II* (2a ed.). Rio de Janeiro: Renovar.

Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2020). *Apelação Cível AC 10329160013663001*. Recuperado de <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=O+ajuizamento+de+execu%C3%A7%C3%A3o+fiscal+%C3%A9+atividade+vinculada>

Tushman, M. L. & Anderson, P. (1985). Technological Discontinuities and Organizational Environments. *Administrative Science Quarterly*.

Vergara, S. C. (2011). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração* (13a ed.). São Paulo: Editora Atlas.

Winston, N., C. (2006) *Government failure versus Market failure: microeconomics policy research and government performance*. [s.l.]: Brookings Institution Press

Xavier, D. S. & Reias, P. A. S. (2019). Machine learning aplicado no combate à fraude fiscal estruturada (Trabalho de conclusão de curso). Fundação Getúlio Vargas - FGV. São Paulo, SP, Brasil.

Apêndice – Questionário

- 1) Essa Procuradoria faz uso do protesto eletrônico de CDAs?

Sim	Não	Desde quando
- 2) Essa Procuradoria celebra transações tributárias com base na capacidade de pagamento do contribuinte?

Sim	Não	Desde quando
- 3) Essa Procuradoria possui núcleo de investigação fiscal e combate à fraude estruturada?

Sim	Não	Desde quando
- 4) Essa Procuradoria se utiliza de averbação pré-executória (indisponibilidade de bens antes do ajuizamento da ação de execução fiscal)?

Sim	Não	Desde quando
- 5) Essa Procuradoria classifica seus devedores de acordo com um rating de solvabilidade?

Sim	Não	Desde quando
- 6) Essa Procuradoria promove a inclusão administrativa de corresponsáveis nas CDAs?

Sim	Não	Desde quando
- 7) Essa Procuradoria promove diligenciamento patrimonial prévio ao ajuizamento da execução fiscal?

Sim	Não	Desde quando
- 8) Essa Procuradoria utiliza o ajuizamento seletivo (só ajuíza execuções fiscais contra devedores que possuem bens conforme diligenciamento patrimonial prévio)?

Sim	Não	Desde quando
- 9) Essa Procuradoria tem ciência do Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União?

Sim	Não	Desde quando
- 10) Essa Procuradoria se baseou no Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União para implementação de alguma das medidas acima indicadas?

Sim	Não	Qual
- 11) Essa Procuradoria tem planos para adoção de alguma das medidas acima?

Sim	Não	A partir de quando
- 12) Essa Procuradoria vê algum óbice à adoção de alguma das medidas acima?

Sim	Não	Qual