

Nota Técnica

**Custo e tempo do processo de execução
fiscal promovido pela Procuradoria Geral
da Fazenda Nacional**

**Alexandre dos Santos Cunha
Isabela do Valle Klin
Olívia Alves Gomes Pessoa**

Brasília, novembro de 2011

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA
DEMOCRACIA

CUSTO E TEMPO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL
PROMOVIDO PELA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Nota técnica do Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada, sob a
responsabilidade dos pesquisadores
Alexandre dos Santos Cunha
(coordenador), Isabela do Valle Klin e
Olívia Alves Gomes Pessoa.

Brasília, novembro de 2011

1. INTRODUÇÃO

Por demanda do Conselho Nacional de Justiça, (CNJ), entre novembro de 2009 e fevereiro de 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) executou o projeto de pesquisa denominado *Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União*, com a finalidade de determinar qual o tempo e o custo de tramitação das ações de execução fiscal na Justiça Federal.¹ Como resultado, foram gerados microdados e informações agregadas sobre o tempo e o custo desse procedimento, bem como das etapas que o compõem.

A partir da base de dados gerada ao longo do referido estudo, a equipe técnica da área de Justiça e Cidadania do Ipea produziu informações relativas especificamente ao desempenho da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na execução fiscal de créditos da União por meio da Justiça Federal. Essas informações são significativas e representativas da realidade nacional no ano de 2009, exceto para o estado do Mato Grosso do Sul, e apresentam intervalo de confiança de 90%, com margem de erro de 3%, para mais ou para menos.

A metodologia desenvolvida para a execução da pesquisa partiu da caracterização do *processo de execução fiscal médio* (PEFM), com base em dados primários produzidos em trabalho de campo. O PEFM é um tipo ideal, representativo da média do conjunto de processos de execução fiscal com baixa definitiva na Justiça Federal de Primeiro Grau, no ano de 2009. A apresentação dos resultados da pesquisa recorre inicialmente à caracterização geral do PEFM, para em um segundo momento definir o tempo de duração e o custo do seu processamento. Ao final, a presente Nota Técnica apresenta um conjunto de conclusões e recomendações.

2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PEFM

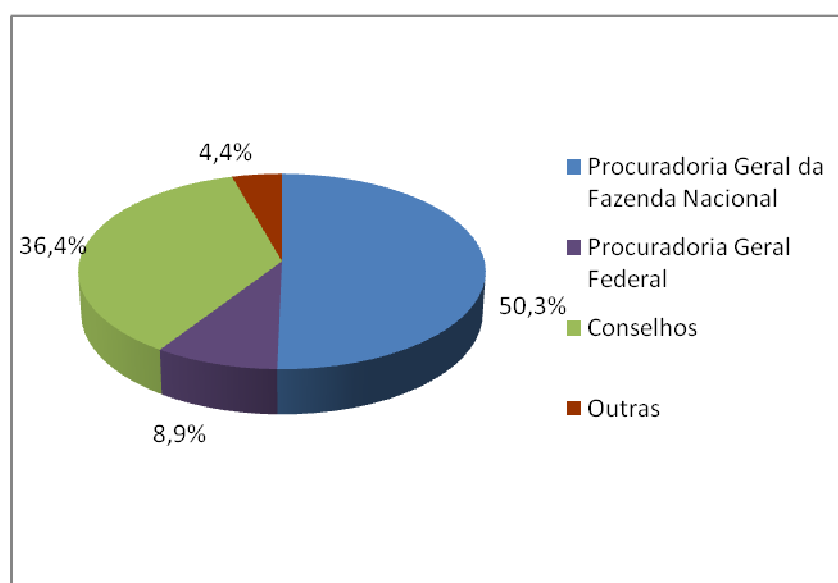
No âmbito da Justiça Federal, as ações de execução fiscal em regra são movidas pela PGFN. Essa afirmativa é apenas aparentemente tautológica. Como a Justiça

1. CUNHA, Alexandre dos Santos *et al.* **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea; CNJ, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_custounitario.pdf>.

Federal tem competência para processar e julgar as ações nas quais a União é parte, e a função primordial do procedimento de execução fiscal é a cobrança de tributos, era de se esperar que a quase totalidade das ações de execução fiscal estivessem a cargo da PGFN. Entretanto, estas constituem pouco mais da metade, representando apenas 50,3% do volume de processos baixados. Somando-se a esse total os 8,9% de ações nas quais a Procuradoria Geral Federal (PGF) atua como representante de autarquias e fundações públicas federais,² bem como os 0,6% de ações movidas pelos departamentos jurídicos dos bancos públicos federais, a União aparece como autora, direta ou indiretamente, de apenas 59,2% do total de ações de execução fiscal, na Justiça Federal. Ao lado da União, os conselhos de fiscalização das profissões liberais aparecem como os grandes usuários dos procedimentos de execução fiscal na Justiça Federal, representando 36,4% do volume de processos baixados, conforme gráfico 1.

GRÁFICO 1

Distribuição dos processos de execução fiscal segundo o exequente



Elaboração própria.

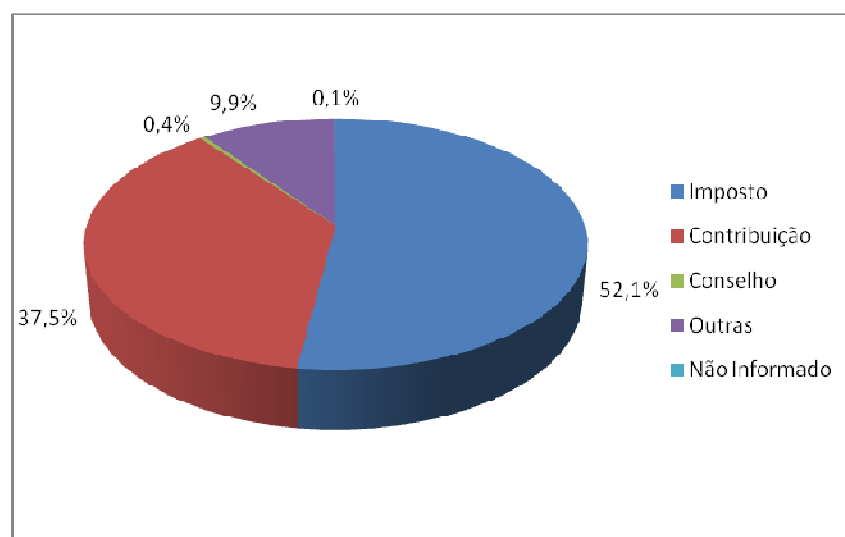
2. A partir de 2002, com o advento da Lei nº 10.480, a PGF passou a reunir as funções de assessoramento jurídico e representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais. Anteriormente, essas funções eram exercidas por representantes próprios de cada órgão. No caso deste estudo, em que muitos dos processos de autarquias e fundações constantes da amostra são anteriores a 2002, optou-se por tratar todos os casos como se houvessem sido representados pela PGF desde a sua propositura.

Isolando-se apenas as ações movidas pela PGFN, tem-se que os executivos fiscais em regra são movidos inicialmente contra pessoas jurídicas (83,2%) e apenas por exceção contra pessoas físicas (16,8%).³

De acordo com o gráfico 2, pode-se perceber que os impostos federais são o principal objeto da ação de execução fiscal promovido pela PGFN (52,1%), seguidos pelas contribuições sociais federais (37,5%) e de outras verbas destinadas à União, como multas, aforamentos, laudêmios e obrigações contratuais diversas (9,9%).

GRÁFICO 2

Distribuição dos processos de execução fiscal patrocinados pela PGFN, segundo a natureza da cobrança



Elaboração própria.

O valor médio cobrado nas ações movidas pela PGFN é de R\$ 26.303,25 (para uma mediana de R\$ 3.154,39).

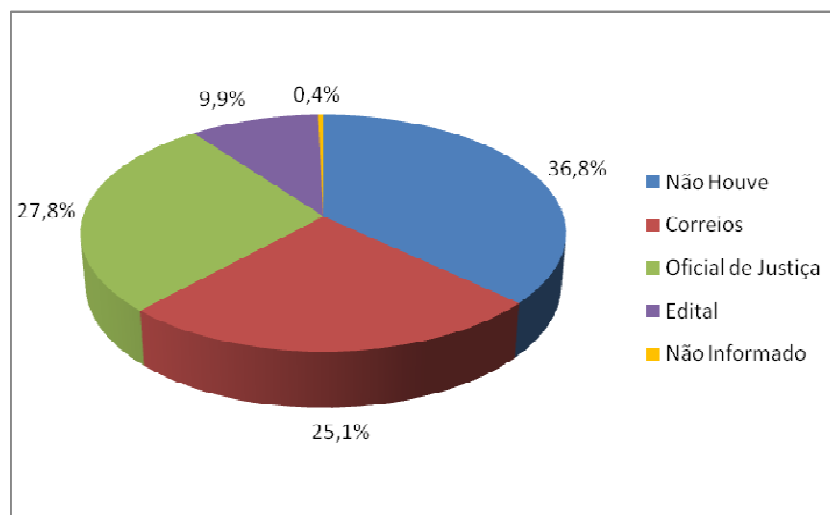
Considerando-se as grandes rotinas que compõem o processo de execução fiscal promovido pela PGFN, percebe-se que o cumprimento da etapa de citação constitui um imenso gargalo inicial. Apenas 3,6% dos executados apresentam-se voluntariamente ao juízo. Em 56,8% dos processos ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação, e em 36,3% dos casos não há qualquer citação válida. Como a

3. De acordo com o procedimento empregado em campo, essa informação diz respeito ao primeiro executado: 83,2% das ações de execução fiscal são movidas inicialmente contra pessoas jurídicas, embora posteriormente possam ser direcionadas à pessoa física de seus sócios ou administradores, na hipótese de desconsideração da personalidade jurídica.

citação ocorre por edital em 9,9% dos casos, pode-se afirmar que em 46,2% dos executivos fiscais o devedor não é encontrado pelo sistema de Justiça. O gráfico 3, a seguir, apresenta o meio pelo qual a citação foi realizada:

GRÁFICO 3

Distribuição dos processos de execução fiscal patrocinados pela PGFN, segundo o tipo da citação



Elaboração própria.

Ao cruzar a quantidade de ações nas quais ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação com o universo de executivos fiscais nos quais o devedor não é encontrado pelo sistema de Justiça, chega-se à conclusão de que a localização imediata do executado é fundamental para o êxito da citação pessoal. Quando o devedor não é encontrado logo na primeira tentativa, as chances de que venha a ser localizado posteriormente caem para pouco mais de um terço.

Em 15,7% dos casos há penhora de bens, mas apenas um terço dessas penhoras resulta da apresentação voluntária de bens pelo devedor.⁴ Em somente 3,8% dos processos de execução fiscal ocorre algum tipo de objeção de preexecutividade, e apenas 6,5% dos devedores opõem embargos à execução.

Caso a Justiça Federal logre penhorar bens do devedor, a probabilidade destes satisfazerem integralmente os interesses da União tende ao irrisório.

4. O número relativamente baixo de casos nos quais o devedor apresenta voluntariamente bens à penhora pode estar correlacionado com a pequena quantidade de executados que procuram exercer o direito de defesa. Embora não seja demonstrável pelos dados coletados neste estudo, tal hipótese merece ser investigada oportunamente.

Somente 2,8% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total de processos, em apenas 0,3% dos casos o pregão gera recursos suficientes para satisfazer integralmente o débito, enquanto a adjudicação dos bens do executado extingue a dívida em 0,4% dos casos.

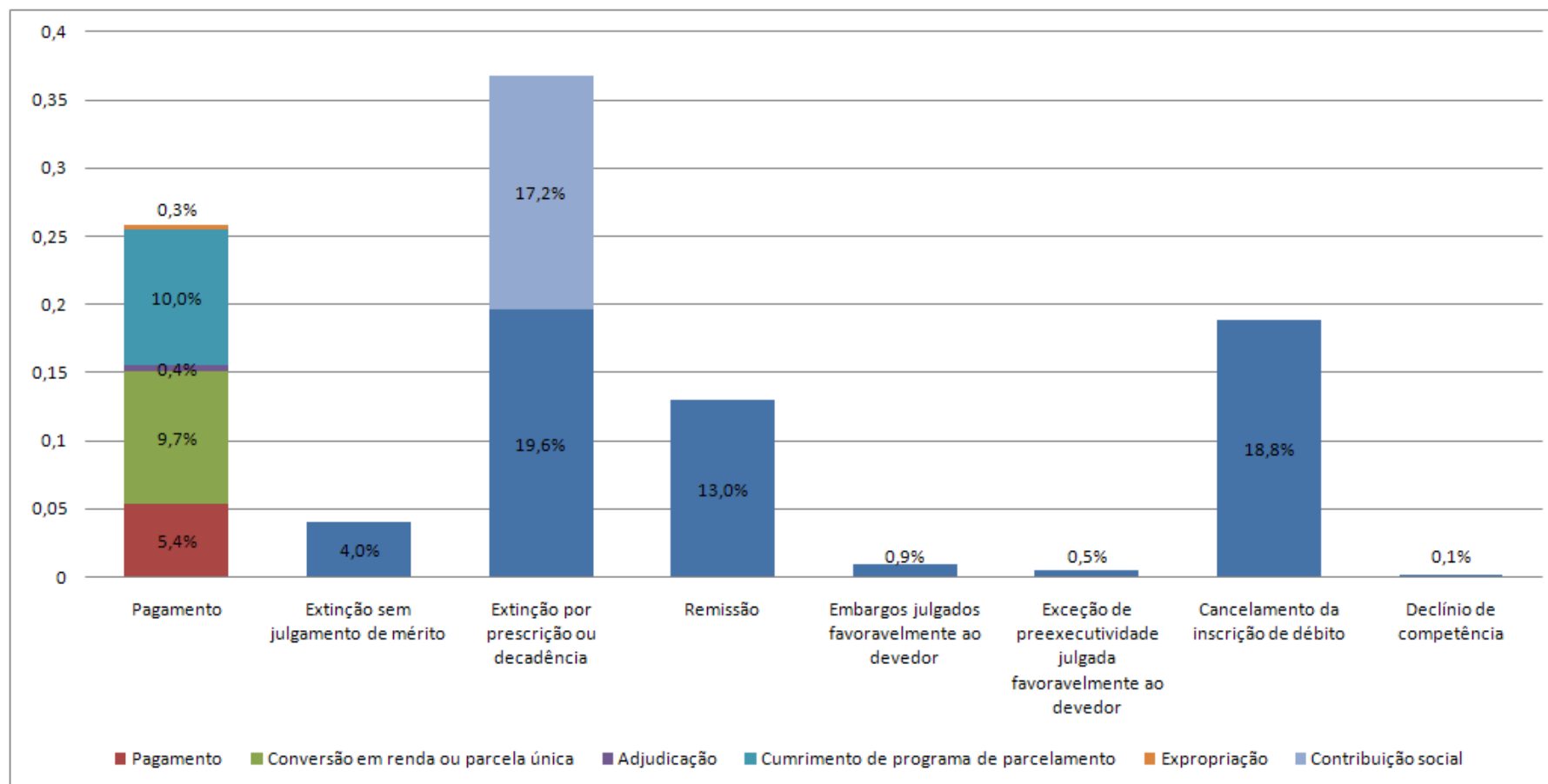
Pouco mais de três quintos dos processos de execução fiscal promovidos pela PGFN vencem a etapa de citação. Destes, 22,7% conduzem à penhora, mas somente 17,2% das penhoras resultam em leilão. Nas entrevistas realizadas ao longo da pesquisa, os diretores de secretaria e serventuários da Justiça responsáveis pela etapa do leilão demonstraram profundo desalento com a complexidade dos atos administrativos e judiciais necessários à realização de um leilão, que são extraordinariamente burocráticos, demandam muito trabalho e são de pouca efetividade. Como resultado, muitas das varas da Justiça Federal implantadas nos últimos cinco anos jamais realizaram qualquer pregão.

Em que pesem todos os obstáculos, o grau de sucesso das ações de execução fiscal promovidas pela PGFN é razoável, uma vez que em 25,8% dos casos a baixa ocorre em virtude do pagamento integral da dívida, índice que sobe para 34,3% nos casos em que houve citação pessoal.⁵ Vale destacar, entretanto, que a extinção por prescrição ou decadência é o principal motivo de baixa, respondendo por 36,8% dos casos. Em seguida, vêm o pagamento (25,8%), o cancelamento da inscrição do débito (18,8%) e a remissão (13,0%). Ao final, 14,7% das sentenças de execução fiscal são recorridas, em regra pelo exequente.

5. Considerou-se como extintas por pagamento, para a finalidade de produção deste dado, todas as execuções fiscais nas quais a sentença extinguiu a ação por pagamento (sem especificação), expropriação, conversão em renda e adjudicação.

GRÁFICO 4

Distribuição dos processos de execução fiscal promovidos pela PGFN, segundo o motivo da baixa



Elaboração própria.

Os motivos de baixa dos processos de execução fiscal demandam algumas reflexões.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que as baixas em regra ocorrem por prescrição e decadência ou pagamento integral da dívida. Ou seja, em regra os executivos fiscais fracassam absolutamente ou recuperam integralmente o débito.

Em segundo lugar, deve-se prestar atenção especial à extinção por pagamento. Desagregando-se as modalidades de pagamento, tem-se que a quitação do débito em parcela única, perante o exequente ou o juízo da execução, ocorre em 37,8% dos casos nos quais há o pagamento integral da dívida. Por outro lado, a adesão e o fiel cumprimento ao programa de parcelamento da dívida representam 38,8% destas ações. Ademais, e contrariamente ao senso comum, o grau de respeito aos programas de parcelamento mostra-se extraordinariamente elevado: 54,1% dos executados que aderem a programas de parcelamento cumprem integralmente com as obrigações pactuadas.⁶

Em terceiro lugar, deve-se atentar à inefetividade dos meios de defesa empregados pelo executado. O número de devedores que apresentam defesa é baixo e a taxa de sucesso é ainda pior. Somente 3,8% dos executados apresentam objeção de preexecutividade, as quais são julgadas favoravelmente ao devedor em 0,5% dos casos. Já os 6,5% de executados que apresentam embargos obtêm ganho de causa em 0,9% dos casos. Logo, a taxa de sucesso do devedor nas objeções de preexecutividade é de 8,2%, enquanto nos embargos é de 14,3%.

6. O que surpreende, no que diz respeito às modalidades de pagamento, é a pouca informação existente nos autos sobre quem, de que modo e quanto pagou ao exequente. Em regra, os juízes não têm qualquer preocupação em verificar se a informação prestada pelo exequente é verdadeira, ou seja, se realmente houve o pagamento e qual o valor efetivamente pago. Por essa razão, em 20,9% dos casos não se sabe a modalidade de pagamento adotada e em 16,3% dos processos não consta qualquer informação sobre o valor efetivamente apurado. Considerando apenas os casos em que essa informação encontra-se presente, pode-se afirmar que cada ação de execução fiscal, promovida pela PGFN e extinta por pagamento integral da dívida, resulta na arrecadação média de R\$ 54.783,77 em principal (para uma mediana de R\$ 6.586,83) e R\$ 129,42 em custas judiciais (para uma mediana de R\$ 10,64).

Finalmente, é importante ter em mente que o processamento das execuções fiscais presentes na amostra ocorreu em meio físico em 98,8% dos casos, enquanto 1,2% estão digitalizadas e apenas uma quantidade estatisticamente desprezível pode ser considerada como virtual.

3. FLUXOGRAMA DO PEFM PROMOVIDO PELA PGFN (PEFM/PGFN)

Uma vez estabelecidas as características gerais dos executivos fiscais promovidos pela PGFN (PEFMpgfn), a primeira tarefa relevante na definição do seu custo consiste em determinar qual a frequência de cada uma das etapas que o compõem. Em outras palavras, é preciso determinar não apenas quais são as etapas que, nos termos da Lei Federal nº 6.830/1980, deveriam formar um executivo fiscal, mas quantas vezes são de fato executadas ao longo de um processo real, desde a autuação até a baixa definitiva.

Pode-se inferir que o PEFMpgfn conta com uma (01) autuação (a) e um (01) despacho inicial (b). Na etapa de citação, ocorrem em média 0,72 tentativas de citação pelo correio (c); 0,75 tentativas de citação por oficial de justiça (d); 0,21 tentativas de citação por edital (e) e uma quantidade estatisticamente desprezível de tentativas de citação por email.

Quanto à taxa de sucesso dos meios empregados para a citação, pode-se afirmar que 61,9% das tentativas de citação por carta registrada (aviso de recebimento – AR) são exitosas, contra 51,7% das tentativas de citação por oficial de justiça e 44% das tentativas de citação por edital. Contrariamente ao senso comum, a taxa de sucesso das tentativas de citação por oficial de justiça é significativamente pior do que a das tentativas de citação por AR. Igualmente surpreendente é que a taxa de sucesso das tentativas de citação por edital seja de apenas 44%. Como o emprego destes instrumentos só não é exitoso quando este contém algum erro ou imprecisão e precisa ser republicado, uma taxa de sucesso tão baixa indica que a quantidade de equívocos na publicação é bastante expressiva.

Na etapa de penhora, são expedidos em média 0,74 mandados de penhora e avaliação (*f*), com taxa de sucesso de apenas 29,8%. Cada processo de execução fiscal conta em média com 0,05 leilões (*g*) e vai 5,77 vezes – em vistas – à PGFN para conhecimento ou providências (*h*).

No que diz respeito à defesa do executado, cada processo de execução fiscal conta em média com 0,07 objeções de preexecutividade (*i*) e 0,07 embargos de devedor ou de terceiros (*j*). No campo dos recursos, cada processo de execução fiscal sofre em média 0,03 agravos (*k*); 0,15 apelações (*l*) e 0,02 recursos especiais ou extraordinários (*m*). Ao final, conta com uma (01) sentença (*n*) e uma (01) baixa definitiva (*o*).

Logo, as frequências médias prováveis de cada uma das etapas processuais, que compõem o PEFMpgfn, podem ser descritas por meio da seguinte fórmula matemática (processo de execução fiscal médio promovido pela PGFN/frequência das etapas):

$$PEFMpgfnFE = a + b + 0,72c + 0,75d + 0,21e + 0,74f + 0,05g + 5,77h + 0,07i + 0,07j + 0,03k + 0,15l + 0,02m + n + o$$

Uma vez que as frequências são estabelecidas, a segunda fase relevante na definição do custo do PEFM diz respeito aos tempos necessários ao cumprimento dessas etapas. Como a mão de obra diretamente empregada é a principal unidade de custo em qualquer atividade essencialmente burocrática ou intelectual, e os juízes e serventuários não são remunerados por tarefa, mas pelo exercício do cargo ou função, o custo do processamento será determinado essencialmente pelo tempo que dedicam à prática de cada um dos atos processuais e atividades administrativas que compõem o executivo fiscal.

Com base em técnica denominada de carga de trabalho ponderada (WCM), mediu-se o tempo médio total de tramitação, que considera o intervalo de tempo transcorrido entre o momento processual no qual se ordena a prática

do ato e o instante no qual este é efetivamente concluído. A partir da análise dos autos findos que compuseram a amostra utilizada para construir o PEFMpgfn, pode-se afirmar que, entre a elaboração da petição inicial pela PGFN e a autuação na Justiça, transcorrem 127 dias (a).⁷ Uma vez autuado, o executivo fiscal demanda 54 dias até a ocorrência de um despacho inicial (b).

Após o despacho inicial, transcorrem em média 17 dias até que seja ordenada a citação e mais 1.523 dias até que se encontre o executado ou que se extinga o processo, nos casos em que este não venha a ser encontrado. Logo, pode-se afirmar que o PEFMpgfn permanece durante 1.540 dias na etapa de citação (α).

O PEFMpgfn permanece durante 569 dias na etapa de penhora (f) e 722 dias na de leilão (g). No trabalho de campo conduzido neste estudo, não foi calculado o tempo médio de duração das vistas à PGFN (h), de modo que os intervalos de tempo durante os quais o processo encontra-se em vistas ao exequente estão incorporados no total de cada etapa durante a qual ocorreram.

No que diz respeito à defesa do executado, cada objeção de preexecutividade prolonga o processo por 674 dias (i) e os embargos de devedor ou de terceiros demandam 1.791 dias para o seu processamento (j).

No campo dos recursos, cada agravo, apelação, recurso extraordinário, recurso especial ou embargo de declaração demanda 318 dias para apreciação, e atrasa a baixa do processo em 130 dias, representando um aumento total no tempo de tramitação de 448 dias (β). Não havendo recurso, entre a sentença e a baixa definitiva transcorrem em média 250 dias (γ). Em geral, os recursos não são um obstáculo significativo à célere tramitação do executivo fiscal, em relação ao tempo consumido nas atividades típicas do Primeiro Grau de Jurisdição.

Introduzindo os lapsos temporais acima descritos na fórmula do PEFMpgfnFE, e considerando que $\alpha = 1,57$, $\beta = 0,21$ e $\gamma = 1$, a função entre frequências e tempos médios prováveis de duração das etapas processuais

7. O que incorpora tanto o tempo consumido pelo exequente para protocolar a petição inicial, quanto o tempo necessário à autuação.

adquire o seguinte conteúdo (processo de execução fiscal médio promovido pela PGFN/tempo médio total de tramitação):

$$PEFMpgfnTT = 1(127) + 1(54) + 1,57(1540) + 0,74(569) + 0,05(722) + 5,77(0) + 0,07(674) + 0,07(1791) + 0,21(448) + 1(250)$$

Consequentemente, o tempo médio total de tramitação de um PEFMpgfn é de 3.571 dias, ou seja: 9 anos, 9 meses e 16 dias. Nota-se que essa é uma média provável produzida em função da frequência média provável e do tempo médio provável das etapas que compõem o executivo fiscal promovido pela PGFN.

4. CUSTO DO PEFMpgfn

Sabendo-se qual a frequência e os tempos médios de cada uma das etapas que compõem o PEFMpgfn, têm-se os multiplicadores de boa parte das unidades que determinam o custo médio do processo de execução fiscal promovido pela PGFN na Justiça Federal. Entretanto, para que se possa chegar a um valor monetário, faz-se necessária uma análise prévia do custo de cada um desses insumos, bem como dos demais fatores relevantes. Para tanto, parte-se sempre dos dados sobre o orçamento executado pela Justiça Federal de Primeiro Grau no ano de 2009, excluindo os restos a pagar.

Para transformar em medida de custo as informações sobre a frequência e o tempo médio total de duração de cada uma das etapas que compõem o PEFM, foi construído um indicador denominado custo médio por processo/dia (CMPD).

O CMPD pode ser determinado a partir da conversão do orçamento executado em orçamento diário, subdividindo-o, a seguir, pelo número de processos que tramitaram no Primeiro Grau de Jurisdição da Justiça Federal

ao longo de 2009. Considerando-se o orçamento executado de R\$ 4.912,7 milhões e um total de casos pendentes e processos baixados de 8,5 milhões (Justiça em Números, 2010); tem-se que o orçamento diário da Justiça Federal de Primeiro Grau é de R\$ 13,5 milhões e o CMPD do ano de 2009 é de R\$ 1,58.

Por sua vez, o processamento do executivo fiscal gera alguma renda ao Poder Judiciário, por meio da arrecadação de custas. Conforme exposto anteriormente, o valor médio apurado em custas nas ações de execução fiscal promovidas pela PGFN (CAEFpgfn) e processadas na Justiça Federal com baixa definitiva no ano de 2009 é de R\$ 35,49.

Partindo-se da fórmula matemática de cálculo do tempo médio total de tramitação do executivo fiscal, pode-se afirmar que a função do custo médio total provável do PEFMpgfn é a seguinte (processo de execução fiscal médio promovido pela PGFN/custo médio total):

$$PEFMpgfnCMT = \{cmpd [1(127) + 1(54) + 1,57(1540) + 0,74(569) + 0,05(722) + 5,77(0) + 0,07(674) + 0,07(1791) + 0,21(448) + 1(250)]\} - caef$$

Ou seja:

$$PEFMpgfnCMT = \{R\$1,58[1(127) + 1(54) + 1,57(1540) + 0,74(569) + 0,05(722) + 5,77(0) + 0,07(674) + 0,07(1791) + 0,21(448) + 1(250)]\} - R\$35,49$$

Logo, o *custo médio total provável do PEFMpgfn* é de R\$ 5.606,67. Todavia, esse número enseja algumas considerações importantes.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta as fragilidades do CMPD como indicador de custo. Embora sua utilização permita que o custo médio total provável do PEFMpgfn flutue de acordo com o tempo de tramitação (refletindo a opção adotada neste estudo de tomar o tempo como principal

fonte de custo variável dos processos judiciais), o CMPD despreza quaisquer outras especificidades desse tipo de ação. Em outras palavras, embora o custo médio total dos diferentes tipos de ação possa mudar em função de seu tempo médio total de tramitação, outros fatores, como complexidade das rotinas e qualidade da mão de obra empregada, não podem ser objeto de cálculo por meio desse método. Além disso, como não existem dados orçamentários pormenorizados por seção ou subseção judiciária, não há como segregar o impacto exercido especificamente pela execução fiscal sobre o orçamento de capital e custeio da Justiça Federal de Primeiro Grau.

Em segundo lugar, é importante considerar que o custo médio total incorpora o custo do processamento dos embargos e dos recursos. Levando-se em conta as opções metodológicas adotadas neste estudo (segundo as quais os embargos devem ser considerados ações autônomas em relação ao executivo fiscal, e o custo do processamento dos recursos não pode ser determinado senão por meio de um estudo específico sobre o funcionamento dos tribunais), talvez o mais correto seja desprezar esses fatores. Desconsiderando o processamento dos embargos e recursos, a função do custo médio total provável do PEFMpgfn é a seguinte (processo de execução fiscal médio promovido pela PGFN/custo médio total exceto embargos e recursos):

$$PEFMpgfnCMT_{eer} = \{R\$1,58[1(127) + 1(54) + 1,57(1540) + 0,74(569) + 0,05(722) + 5,77(0) + 0,07(674) + 1(250)]\} - R\$35,49$$

Consequentemente, o *custo médio total do PEFM, exceto embargos e recursos, é de R\$ 5.260,34*. Quanto a este número, é importante lembrar que o custo médio total provável dos embargos e recursos é de apenas R\$ 219,19 em virtude da baixa frequência com a qual esses ocorrem no PEFMpgfn. Pela técnica da WCM, o custo médio total provável de um embargo é de R\$ 2.829,78. Entretanto, como cada processo de execução fiscal médio promovido

pela PGFN conta com apenas 0,07 embargo, seu peso relativo no PEFMpgrfn é de apenas R\$ 198,08.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conforme os resultados apresentados, pode-se afirmar que o custo unitário médio total de uma ação de execução fiscal promovida pela PGFN junto à Justiça Federal é de R\$ 5.606,67. O tempo médio total de tramitação é de 9 anos, 9 meses e 16 dias, e a probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito é de 25,8%.

Considerando-se o custo total da ação de execução fiscal e a probabilidade de obter-se êxito na recuperação do crédito, pode-se afirmar que o *breaking even point*, o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal, é de R\$ 21.731,45. 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.

Entretanto, é importante ressaltar que esses valores resultam parcialmente do fato de que a PGFN tem um desempenho pior do que outros exequentes, tais como a PGF, a Caixa Econômica Federal e os conselhos de fiscalização das profissões liberais, na recuperação de créditos fiscais da União. Considerando-se o custo unitário médio das ações de execução fiscal em geral, que é de R\$ 4.368,00, e a probabilidade que um executivo fiscal em geral tem de resultar em pagamento integral do crédito, que é de 33,9%, tem-se que o *breaking even point* das ações de execução fiscal em geral é de R\$ 12.885,60. Em outras palavras, se a PGFN conseguisse atingir o mesmo grau de eficiência e efetividade da média dos exequentes, este seria o valor a partir do qual seria economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal.

Por essas razões, seria razoável reajustar, a partir de 1º de janeiro de 2012, o piso mínimo para o ajuizamento de ações de execução fiscal da PGFN

dos atuais R\$ 10.000,00 para R\$ 20.000,00. Porém, a fixação desse novo piso mínimo deveria ser cercada de alguns cuidados.

Em primeiro lugar, dever-se-ia determinar que a imposição do novo piso mínimo não autoriza a desistência, por parte dos procuradores da Fazenda Nacional, de executivos fiscais pendentes de julgamento, desde que estes já tenham resultado em citação pessoal do executado. Como a citação é a principal responsável, tanto pelo custo, quanto pela demora no processamento das ações de execução fiscal, não seria razoável permitir que a PGFN desistisse dessas ações, que têm maior probabilidade de pagamento.

Em segundo lugar, a implementação do novo piso mínimo deveria vir acompanhada da implementação de medidas de redução do risco moral (*moral hazard*) associado ao não pagamento de tributos. Em outras palavras, é importante que a divulgação do novo valor dê-se no contexto de simultânea publicação de uma clara política de recuperação dos créditos fiscais inferiores a R\$ 20.000,00, sob pena de sinalizar à sociedade a desimportância do correto recolhimento de impostos e contribuições.

Por fim, é importante ressaltar que o novo piso mínimo permitirá uma redução progressiva do volume de trabalho da área de contencioso da PGFN da ordem de 52%, ao longo dos próximos nove anos. Trata-se, portanto, de uma excelente oportunidade para incorporar inovações em gestão que permitam equiparar o seu desempenho à média dos demais exequentes. Logo, seria fundamental que viesse acompanhado de um plano estratégico de melhoria da eficiência e eficácia das atividades do órgão, contendo metas claras e instrumentos de monitoramento e avaliação contínuos, visando ao acompanhamento permanente de sua implantação.