

O IMPACTO DO ACORDO PAULISTA 2025 NA ARRECADAÇÃO DA PGESP

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo verificar o impacto do programa Acordo Paulista na arrecadação realizada pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGESP) no ano de 2025. Para isso, foram analisados os dados arrecadatários da PGESP entre os meses de setembro de 2025 a janeiro de 2026. Essa pesquisa encontrou evidências de que o referido programa de foi responsável por realizar 45.637 acordos que somaram R\$ 5.971.099.147,09, o que demonstra a importância e pertinência do Acordo Paulista para a efetividade da Dívida Ativa do Estado de São Paulo. Verificou-se ainda que as transações de IPVA e ICMS realizadas pelo programa apresentaram impactos arrecadatários complementares no âmbito da PGESP no curto (velocidade) e no longo prazo (volume), o que contribui para dar mais robustez ao processo de recuperação de ativos.

Palavras-chave: Transação Tributária, Dívida Ativa, Procuradoria Estadual, IPVA, ICMS

1 INTRODUÇÃO

A Transação Tributária tem se demonstrado uma importante e eficiente forma de arrecadação da dívida ativa dos entes públicos, em substituição ao tradicional litígio e à execução fiscal. Nesse contexto, o presente trabalho tem como tema os impactos do programa Acordo Paulista, desenvolvido no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGESP), entre os dias de 08 de setembro 2025 e 27 de fevereiro de 2026.

Deste modo, o estudo pretende responder à seguinte pergunta: De que modo o Acordo Paulista impactou a arrecadação da Dívida Ativa da PGESP? E, para isso, será testada a seguinte hipótese: as transações de IPVA e ICMS realizadas pelo Acordo Paulista apresentaram impactos arrecadatários complementares no âmbito da PGESP em virtude dos seus efeitos no curto e no longo prazo, o que contribui para dar mais robustez ao processo de recuperação de ativos. Assim, o trabalho tem como objetivo analisar de forma discriminada os dados do

programa entre 08 de setembro de 2025 e 06 de fevereiro de 2026 e, sobretudo, decompor os efeitos arrecadatários do IPVA e do ICM ao longo do tempo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A transação, conforme ensinado por Caio Mário da Silva Pereira, é um negócio jurídico que tem como objetivo por termo a um litígio, marcada por concessões mútuas, que podem ter tanto cunho obrigatório quanto real ou sucessório (PEREIRA, 1998). No âmbito tributário, embora o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) já previsse em seu artigo 156, III essa forma de extinção do crédito tributário, foi com a Lei 13.988/2020 que o instituto foi de fato instituído no direito positivo brasileiro (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, a doutrina elenca os benefícios da transação como substituição ao litígio, por ser uma solução menos dispendiosa (LEDERMAN, 1999). Silva Neto (2021) pontua que a o instituto tem base no conceito de *offer in compromise* que se funda no conceito de dúvida quanto ao recebimento, pela administração tributária, dos valores devidos ao contribuinte. Nesse contexto, será necessária a realização de concessões mútuas, com renúncia de direitos inclusive pelo ente público, conforme lição de Hugo de Brito Machado (2001).

Nesse sentido, foi promulgada a Lei 17.843/2023 (SÃO PAULO, 2023) que instituiu a transação tributária no âmbito do Estado de São Paulo (SP), sobretudo para os débitos inscritos em dívida ativa, sob gestão da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGESP). Tal legislação, juntamente com a Resolução PGE nº 6, de 6 de fevereiro de 2024, (SÃO PAULO, 2024) fornecem o arcabouço jurídico do Programa Acordo Paulista como será visto nos tópicos seguintes.

3 METODOLOGIA

Este trabalho utilizou-se de uma metodologia exploratória de legislação, de documentação e de literatura prévia sobre transação tributária. Para análise de dados do Acordo Paulista foram utilizadas informações geradas pela própria PGESP entre os dias 08 de setembro de 2025 e 06 de fevereiro de 2026. Embora o programa tenha permanecido até o dia 27 de fevereiro de 2026, a data de corte foi estabelecida para permitir a elaboração e o envio tempestivo do trabalho para análise do XIII Encontro de Procuradorias Fiscais.

4 A RESOLUÇÃO PGE Nº6/2024 E O GRAU DE RECUPERABILIDADE

O Grau de Recuperabilidade (GR) é o critério utilizado no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGESP) para a classificação dos contribuintes a possível concessão de descontos em multas, em juros e nos demais acréscimos legais, inclusive honorários, relativos a créditos a serem transacionados que sejam classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, nos termos do artigo 15, I da Lei Estadual nº 17.843/2023 (SÃO PAULO, 2023).

A disciplina do GR foi complementada pela Resolução PGE nº 6, de 6 de fevereiro de 2024 que trata nos artigos 25 e seguintes da mensuração do GR. Para tanto, esse índice é calculado levando em consideração quatro critérios distintos, a saber:

- I - garantias válidas e líquidas, inclusive depósitos judiciais;
- II - parcelamentos;
- III - histórico de pagamentos;
- IV - idade da dívida, considerada a data definitiva da constituição do crédito;

Observados tais quesitos, os créditos a serem transacionados serão classificados em ordem decrescente de recuperabilidade e obterão diferentes valores de descontos, conforme previsto no artigo 26 combinado com o artigo 33, ambos da Resolução 06/2024 (SÃO PAULO, 2024), quais sejam:

- I - créditos recuperáveis - sem desconto.
- II - créditos de difícil recuperação - desconto de até 60% (sessenta por cento) dos juros, multas e demais acréscimos.
- III - créditos irrecuperáveis - desconto de 75% (setenta e cinco por cento) dos juros, multas e demais acréscimos.

Essa classificação é obtida pela soma das notas do contribuinte em cada um dos quatro critérios, de modo que os devedores com nota final igual ou maior que 3 (três) são classificados como recuperáveis, enquanto que aqueles que possuem score menor do que 3 (três) são tidos como de difícil recuperação. O artigo 27 da Resolução 06/2024 (SÃO PAULO, 2024) disciplina de forma pormenorizada os parâmetros de pontuação em cada critério. Por fim, a catalogação como irrecuperável se dá de forma qualitativa, caso se enquadre em algum dos casos previstos no §3º do artigo 27 da Resolução de regência. A partir desses critérios, a base de dados dos

devedores foi classificada para a realização do Acordo Paulista, cujos resultados serão explorados no próximo capítulo.

5 RESULTADOS OBTIDOS COM O ACORDO PAULISTA 2025

O Acordo Paulista 2025 foi o programa lançado pelo Edital PGE/Transação nº 01/2025 - Transação por Adesão à proposta da Procuradoria Geral do Estado - Créditos de ICMS, ITCMD, IPVA e multas Procon inscritos em dívida ativa (SÃO PAULO, 2025). Essa foi a quarta edição do programa, que de maneira inédita mensurou os descontos a serem concedidos aos contribuintes por meio de seu Grau de Recuperabilidade, conforme os critérios explanados no capítulo anterior. O período de adesão ao programa foi de 8 de setembro de 2025 a 27 de fevereiro de 2026, sendo que este trabalho analisou os dados disponíveis até 06 de fevereiro de 2026.

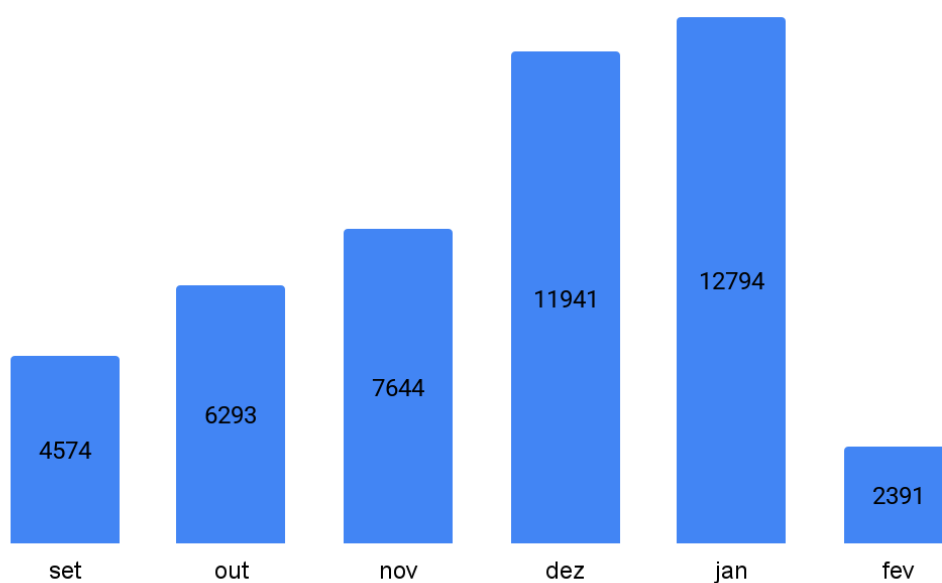
Em relação ao número de adesões, 40.637 contribuintes (CPF's e CNPJ's) transacionaram 149.939 débitos e realizaram 45.637 acordos. Essas transações somaram a quantia de R\$ 8.305.012.108,06 transacionados sem benefício e R\$ 5.971.099.147,06 com os descontos. Pela análise do Gráfico 1 e da Tabela 1, verificou-se que o mês de janeiro foi o com a maior quantidade de adesões, sendo responsável por 28% dos acordos firmados. Pontua-se que no período amostral foram realizados três atendimentos presenciais com os procuradores da PGESP, que ocorreram nos meses de outubro, novembro e dezembro. E, mesmo sem a ocorrência de mutirão em janeiro, ele foi o mês que liderou o número de avenças entabuladas. Ademais, verificou-se uma tendência de alta no número de acordos firmados. Observa-se que fevereiro apresentou um valor reduzido porque foram considerados apenas 06 dias do mês.

Tabela 1 - Quantidade de acordos fechados por mês

Mês	Qtd	% qtd
set	4574	10,02%
out	6293	13,79%
nov	7644	16,75%
dez	11941	26,17%
jan	12794	28,03%
fev	2391	5,24%
Total	45637	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 1 - Quantidade de acordos fechados por mês



Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação ao número de parcelas, pontua-se conforme os dados exibidos na Tabela 2 e no Gráfico 2 que a maior parte dos acordos (44,68%) é de parcela única. Entretanto, tais parcelamentos foram responsáveis por 2,31% do valor negociado com benefício. Por outro lado,

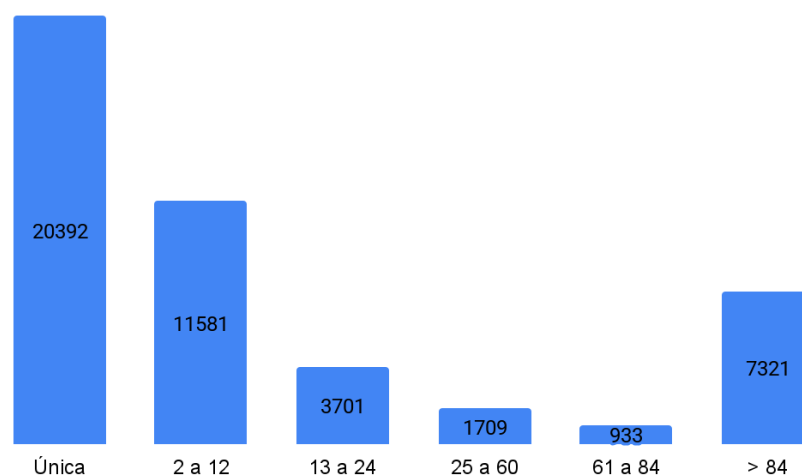
as adesões com mais de 84 parcelas representaram 16,04% da quantidade transacionada, mas correspondem a 94,33% da quantia arrecadada. Acrescenta-se que o Edital PGE/Transação nº 01/2025 (SÃO PAULO, 2025) prevê a exigência de garantia para o acordo celebrado em mais de 84 (oitenta e quatro) parcelas, que poderá ser na forma de seguro garantia, fiança bancária ou imóvel, próprio ou de terceiros, em montante correspondente ao valor do saldo final líquido transacionado.

Tabela 2 - Discriminação da quantidade de acordos por número de parcelas e por valor arrecadado

Parcelas	nº acordos	% acordos	Valor arrecadado	% valor
Única	20392	44,68%	R\$ 138.035.805,34	2,31%
2 a 12	11581	25,38%	R\$ 61.581.242,28	1,03%
13 a 24	3701	8,11%	R\$ 36.066.261,15	0,60%
25 a 60	1709	3,74%	R\$ 79.255.493,32	1,33%
61 a 84	933	2,04%	R\$ 23.721.006,66	0,40%
> 84	7321	16,04%	R\$ 5.632.439.338,31	94,33%
Total	45637	100,00%	R\$ 5.971.099.147,06	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 2 - Quantidade de acordos por número de parcelas



Fonte: Elaborado pelo autor

5.1 OS EFEITOS COMPLEMENTARES DO IPVA E DO ICMS NA ARRECADAÇÃO

Ao analisar os dados das transações por tipo de débito constantes na Tabela 3 e no Gráfico 3, verifica-se a importância do IPVA e do ICMS. Enquanto o primeiro imposto lidera com 83,81% a quantidade dos acordos firmados, o ICMS foi responsável por mais de 95,82% do valor transacionado. Verifica-se ainda que, conforme discriminado na Tabela 4, dos 20.392 compromissos em parcela única feitos, 19.709 (96,65%) foram de IPVA, que cumularam em R\$ 64.907.179,15 de valor transacionado. Isso demonstra a força arrecadatória do tributo, capaz de trazer de forma rápida recursos para o estado. A preferência dos contribuintes em realizar a quitação dos débitos de IPVA em parcela única ou em poucas prestações pode ser explicada por dois fatores.

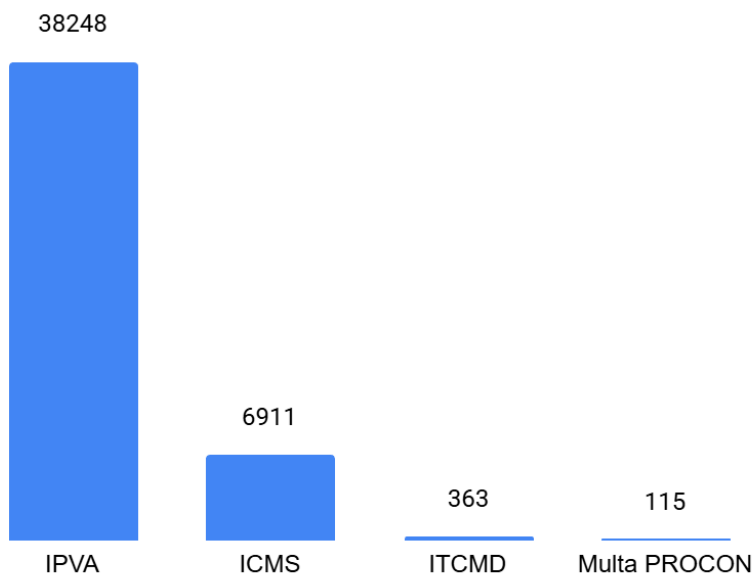
O primeiro é o fato do valor do débito ser, geralmente, de pequena monta. O segundo é o fato do Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 1997), em seu artigo 130, §2º exigir a quitação integral dos débitos dos veículos, o que funciona como um incentivo à conformidade. Uma vez que o proprietário necessitará adimplir integralmente com o IPVA para ter seu veículo licenciado, um parcelamento com muitas prestações inviabilizará a utilização do automóvel de forma regular.

Tabela 3 - Discriminação dos tipos de débito por quantidade e por valor

Débito	Qtd	% qtd	Valor com benefício	% valor
IPVA	38248	83,81%	R\$ 173.398.922,26	2,90%
ICMS	6911	15,14%	R\$ 5.721.791.612,25	95,82%
ITCMD	363	0,80%	R\$ 61.908.659,65	1,04%
Multa PROCON	115	0,25%	R\$ 13.999.952,90	0,23%
Total	45637	100,00%	R\$ 5.971.099.147,06	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 3 - Quantidade de acordos por tipo de débito



Fonte: Elaborado pelo autor

O ICMS, por sua vez, foi o tributo responsável por 15,14% da quantidade de negociações entabuladas, mas por 95,82% da quantia total contratualizada. Pontua-se que, 97,20% do valor total negociado de ICMS foi parcelado em mais de 84 parcelas. Assim, embora o IPVA tenha menos impacto em volume transacionado, por outro lado, ele possui uma vocação de trazer entradas de forma mais rápida para os cofres públicos, possuindo maior liquidez.

Tabela 4 - Discriminação da quantidade de acordos de IPVA por número de parcelas e por valor arrecadado

Parcelas	nº acordos	% acordos	Valor arrecadado	% valor
Única	19709	51,53%	R\$ 64.904.179,15	37,43%
2 a 12	10991	28,74%	R\$ 42.620.338,88	24,58%
13 a 24	3337	8,72%	R\$ 19.263.733,75	11,11%
25 a 60	1368	3,58%	R\$ 9.349.476,20	5,39%
61 a 84	679	1,78%	R\$ 4.964.268,56	2,86%
> 84	2164	5,66%	R\$ 32.296.925,72	18,63%
Total	38248	100,00%	R\$ 173.398.922,26	100,00%

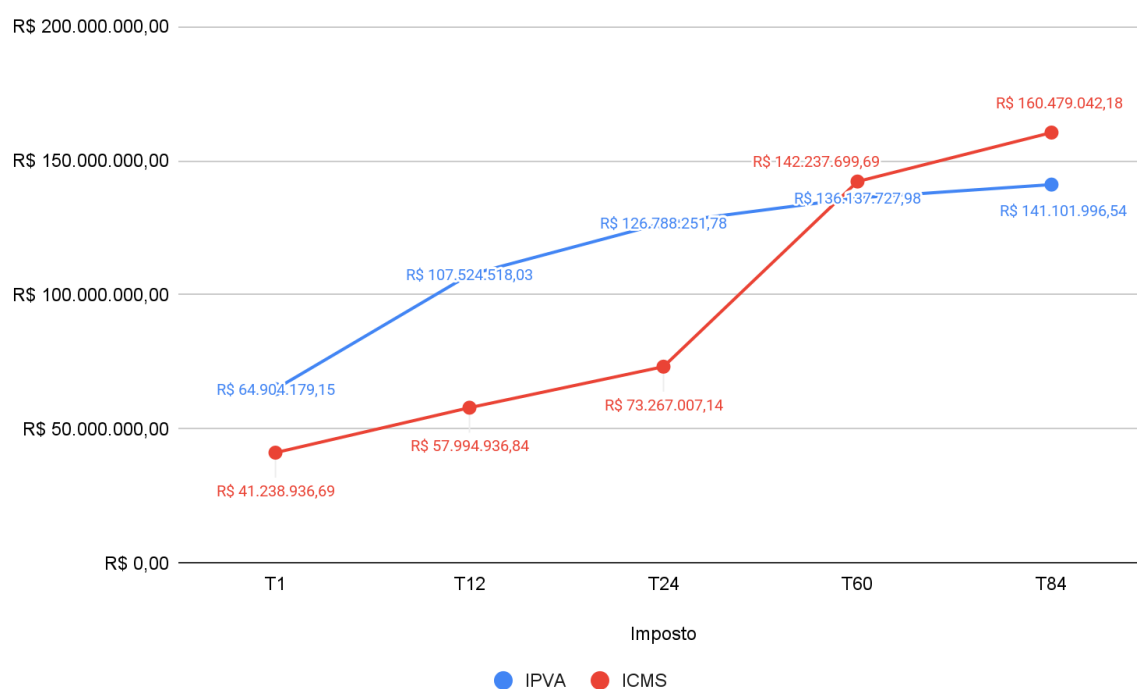
Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 5 - Discriminação da quantidade de acordos de ICMS por número de parcelas e por valor arrecadado

Parcelas	nº acordos	% acordos	Valor arrecadado	% valor
Única	575	1,50%	R\$ 41.238.936,69	0,72%
2 a 12	510	1,33%	R\$ 16.756.000,15	0,29%
13 a 24	330	0,86%	R\$ 15.272.070,30	0,27%
25 a 60	318	0,83%	R\$ 68.970.692,55	1,21%
61 a 84	234	0,61%	R\$ 18.241.342,49	0,32%
> 84	4944	12,93%	R\$ 5.561.312.570,07	97,20%
Total	6911	18,07%	R\$ 5.721.791.612,25	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 4 - Valor dos acordos de IPVA e ICMS totalmente adimplidos ao longo do tempo



Fonte: Elaborado pelo autor

Ao comparar o impacto arrecadatório do IPVA ao longo dos meses subsequentes à adesão, percebe-se que o valor dos acordos totalmente adimplidos de IPVA será responsável por maior geração de renda aos cofres públicos do que os de ICMS por 24 meses. Isso demonstra a alta velocidade arrecadatória do tributo. Considerando os acordos de parcela única, o IPVA converterá aos cofres públicos R\$ 64.904.179,15 contra R\$ 41.238.936,69 do ICMS. Ao averiguar os parcelamentos adimplidos em até 12 mensalidades, o IPVA será responsável por R\$ 107.524.518,03 contra R\$ 57.994.936,84 do ICMS. No acumulado de transações pagas em até 24 meses, o imposto veicular será responsável por acrescentar R\$ 126.788.251,78 contra R\$ 73.267.007,14. É a partir dos acordos totalmente adimplidos em 60 parcelas que o ICMS ultrapassará o IPVA.

Portanto, valida-se a hipótese inicial desse trabalho, ou seja, as transações de IPVA e ICMS realizadas pelo Acordo Paulista apresentaram impactos arrecadatórios complementares no âmbito da PGESP em virtude dos seus efeitos no curto (velocidade) e no longo prazo (volume), o que contribui para dar mais robustez ao processo de recuperação de ativos. Cada um ao seu modo, os acordos de IPVA e de ICMS são importantes, para o processo de entesouramento. As transações da primeira exação são responsáveis por trazer mais liquidez e velocidade às entradas, sendo 51,53% pagas em parcela única, enquanto que as da segunda se

diferenciam pelo seu alto poder arrecadatório no longo prazo (volume), sendo responsáveis por 95,82% de toda a quantia negociada no Programa.

6 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, é possível ver a importância do Acordo Paulista para os dados arrecadatórios da PGESP e seu acerto institucional. O programa foi responsável pela recuperação estimada de R\$ 5.971.099.147,06 para o Tesouro do Estado. Nesse sentido, as transações de IPVA e de ICMS possuem efeitos complementares: enquanto os acordos de IPVA se apresentam como importante forma de arrecadação no curto prazo (velocidade arrecadatória), os parcelamentos de ICMS se diferenciam pelo seu volume transacionado no longo prazo. Assim, a transação se faz importante em ambos os impostos estaduais, de forma a garantir maior higidez e perenidade na recuperação de ativos da dívida ativa paulista.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Tributário Nacional, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm>. Acesso em: 12 de fev. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm>. Acesso em: 12 de fev. 2021.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro, de 23 de setembro de 1997**. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm>. Acesso em: 13 de fev. 2021.

LEDERMAN, Leandra. Which cases go to trial: an empirical study of prediction of failure to settle?, **Case Western Reserve Law Review**, v. 49, 1999.

MACHADO, Hugo de Britto. A Transação no Direito Tributário. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 75, dez. 2001, p. 60.

PEREIRA, CM da S.; DA GAMA, Guilherme Calmon Nogueira. **Instituições de direito civil**. Forense, 1998.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 17.843, de 07 de novembro de 2023. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2023/lei-17843-07.11.2023.html>>. Acesso em: 12 de fev. 2021.

SÃO PAULO. Resolução PGE nº 6, de 6 de fevereiro de 2024. . Disponível em:
<<https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/legislacao/resolucoes.jsf?param=2164>>. Acesso em: 12 de fev. 2021.

SÃO PAULO. Edital PGE/Transação nº 01/2025 - Transação por Adesão à proposta da Procuradoria Geral do Estado - Créditos de ICMS, ITCMD, IPVA e multas Procon inscritos em dívida ativa. . Disponível em:
<<https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/legislacao/editais.jsf?param=2169>>. Acesso em: 12 de fev. 2021.

SILVA NETO, Clóvis Monteiro Ferreira da. **A Transação Tributária nos Estados Unidos: estrutura normativa e análise econômica**. In. Comentários Sobre a Transação Tributária à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. Coord. Claudio Xavier Filho [et. al.], 1ª ed., São Paulo: Thomson Reutes Brasil, 2021