


Canoas, v. 12, n. 1, 2023

 <http://dx.doi.org/10.18316/desenv.v12i1.10647>

## As inovações na cobrança da dívida ativa do governo federal brasileiro sob a perspectiva do modelo de ciclo de vida da inovação no setor público

Elio Ferreira de Souza Junior<sup>1</sup>

Ludwig Miguel Agurto Berdejo<sup>2</sup>

Diego de Faveri<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo busca contribuir para o entendimento sobre o processo de inovação nas organizações do setor público. Por meio do construto do ciclo de vida da inovação (OCDE, 2020) este artigo reúne evidências para suportar os determinantes, capacidade e experiência do framework apontando seus papéis nos resultados obtidos pela inovação. O estudo mostra como as transformações promovidas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) em 2016 no que tange aos processos de cobrança da dívida ativa da união foram construídos a partir do desenvolvimento de capacidades para inovação que permitiram inovações de processo, de serviço e organizacionais. Estas inovações resultaram em um impacto positivo na cobrança da dívida ativa favorecendo estratégias de cobrança extrajudiciais contribuindo para a difusão destas novidades para procuradorias a nível subnacional no Brasil. O artigo discute evidências relacionadas a barreiras a inovação e contribui para validar o construto do ciclo de vida e resultados da inovação em organizações do setor público em países em desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Aprendizagem Organizacional; Países em Desenvolvimento; Inovação.

## The innovations in the collection of the active debt of the Brazilian federal government from the perspective of the innovation lifecycle framework in the public sector from the OECD

**Abstract:** This paper aims to contribute to a better understanding of how the innovation process operates in a public sector organization. Through the lens of the innovation lifecycle framework (OCDE, 2020) this paper gathers evidence that supports the capability and experience framework's determinants and their roles in the results of the innovation. The study shows how the transformations promoted by The National Treasury Attorney's Office (PGFN) in 2016 regarding the federal tax debt collection process were built upon the development of innovation capabilities that allowed process, service, and organizational innovations. These innovations resulted in a positive impact on overdue tax collection favoring extrajudicial collection strategies and contribute to the diffusion of those innovations to similar organizations at lower government levels in Brazil. The paper also discusses evidence regarding barriers to innovation and contributes to validating the lifecycle framework and gathering evidence towards the results of public sector innovations in developing economies.

**Keywords:** Organizational Learning; Developing countries; Innovation.

1 Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE). E-mail: <[elio.souza-junior@pgfn.gov.br](mailto:elio.souza-junior@pgfn.gov.br)>.

2 Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE). Professor Adjunto da FGV EBAPE.

## 1 Introdução

A inovação é vital para a modernização de governos nos seus distintos papéis (EUROPEAN COMMISSION, 2013). A necessidade por soluções inovadoras tem sido alavancada por demandas crescentes dos cidadãos além das missões socioeconômicas e de sustentabilidade (KATTEL; MAZZUCATO, 2018).

Existe um interesse crescente na pesquisa empírica nesta área (DE VRIES, et. al., 2016; OSBORNE et. al., 2016; OSBORNE; BROWN, 2013). No entanto, alguns pontos permanecem pouco cobertos. Primeiro, a maioria dos resultados refletem contextos de economias avançadas. Segundo, persiste a necessidade de melhor entender como as organizações do setor público desenvolvem seu processo de inovação (OSBORNE, et. al., 2016; WALKER, 2014). Especificamente, poucos estudos discutem os detalhes de como as inovações são implementadas (GIESKE, et. al., 2016) e o papel dos esforços intencionais de aprendizado nesse processo (HARTLEY & RASHMAN, 2018; OECD, 2017; RASHMAN et. al., 2009). Terceiro, pouco se reportam os resultados gerados pelas inovações, fazendo parecer que a implementação da inovação é em si o resultado mais importante (DE VRIES et. al., 2015).

Para buscar contribuir para o preenchimento desta lacuna de pesquisa, este artigo explora a implementação do Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União (NMC) na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). O arcabouço teórico para o entendimento e mapeamento do estudo de como uma organização do setor público inova ainda é objeto de discussão na literatura (ARUNDEL, et. al. 2019). Neste sentido, este artigo toma como suporte o framework do ciclo de vida da inovação (OECD, 2020), 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, analisadas sob quatro determinantes: motivação, viabilidade, capacidade e experiência.

O foco deste artigo está nas fases de implementação do projeto, avaliação dos resultados e difusão das lições aprendidas e suas determinantes de capacidade e experiência. Neste sentido, esta pesquisa objetiva responder a duas perguntas: o que foi necessário para a implementação do NMC? E quais os resultados alcançados?

O artigo mostra que o conjunto de inovações implementadas no marco do NMC tiveram resultados positivos no tocante a arrecadação. Ainda, quanto à difusão das práticas, o artigo descreve como a implementação do conjunto de inovações ainda está se desenvolvendo, com o NMC tendo um papel relevante de influência e um conjunto de barreiras para a difusão das inovações para as Procuradorias fiscais dos demais entes federativos dentre as quais se destacam a ausência de estrutura, necessidade de evolução legislativa local e a superação do paradigma burocrático de administração, com maior comprometimento com os resultados.

O artigo está organizado da seguinte maneira: a seção 2 traz o contexto sobre o surgimento do NMC. A seção 3 traz uma revisão de literatura empírica sobre inovação no setor público e práticas de cobrança referenciadas mundialmente. A seção 4 esclarece a metodologia empregada no artigo. A seção 5 evidencia os resultados da pesquisa enquanto a seção 6 discute os resultados alcançados. Finalmente a seção 7 traz as conclusões do artigo a luz da questão de pesquisa enquanto a seção 8 indica as limitações e futuras frentes de pesquisa.

## 2 O contexto do Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União (NMC)

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 Dívida Ativa da União (DAU) administrado pela PGFN alcançou a cifra de R\$ 2,436 trilhões, em 2019.

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 seguindo o Código Tributário Nacional (CTN) (Lei n. 5.172, 1966) e da Lei de Execuções Fiscais (LEF) (Lei n. 6.830, 1980). Em âmbito federal, a inscrição e cobrança da dívida ativa da União compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme previsto na Constituição (Constituição, 1988).

Historicamente, as Procuradorias e o Judiciário têm se concentrado no cumprimento formal dos atos legalmente previstos, sem qualquer compromisso com os resultados alcançados (e.g., eficiência e efetividade das execuções fiscais), em um típico paradigma burocrático de gestão. Como consequência, ao longo dos anos, acumularam-se nas prateleiras do judiciário pilhas de execuções fiscais que consomem, em média, 9 anos até a baixa definitiva (CNJ, 2019a). O longo tempo de tramitação das execuções fiscais não se traduz em efetividade, somente em 33,9% dos casos a baixa do processo judicial ocorreu por pagamento do crédito executado (IPEA, 2011).

O excessivo número de execuções fiscais tem sido apontado como um dos fatores principais da morosidade e baixa efetividade 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%. Esta taxa a 93% significa que a cada 100 processos de execuções fiscais que tramitaram perante a justiça federal em 2018, apenas 7 foram definitivamente extintos. 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 (CNJ, 2019)

A partir desse diagnóstico, a PGFN, deu início, abril de 2016, à implantação do projeto denominado Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União (NMC) com as seguintes premissas: 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.

O NMC pretende 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.

O projeto do NMC foi concebido em 2015 destacando-se estratégias de cobrança relativas à inclusão em larga escala de corresponsáveis, protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA), implementação de sistemas inteligentes para monitoramento de devedores e garantias, bem como combate à fraude fiscal estruturada. Inclui ainda o arquivamento maciço das execuções fiscais, o diligenciamento patrimonial e o ajuizamento

seletivo, que buscam 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. Desta forma, analisar o NMC como uma inovação de serviço, processo e organizacional pode contribuir para um melhor entendimento do processo da inovação e suas consequências, incluindo os resultados e impacto das inovações implementadas (ROGERS, 2003; DE VRIES, BAKKERS; TUMMERS, 2015).

### 3 Revisão de literatura

#### 3.1 O contexto da inovação no setor público

A 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, Sjellal, Gallouj e Miles (2013) destacam que há poucos estudos sobretudo quanto à inovação interna (voltada para as organizações públicas), embora De Vries, et. al. (2015) asseverem que, nos últimos quinze anos, a inovação no setor público tem sido mais estudada.

A atuação estatal inovadora não se atém à correção das falhas do mercado e das falhas de governo (WINSTON, 2006), o estado atua de forma inovadora também com inovações nos serviços públicos e com inovação organizacional (KATTEL; KARO, 2016). Nesse sentido, a 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, 2013).

#### 3.2 O ciclo de vida da inovação contexto da inovação no setor público

A OECD tem apoiado e desenvolvido diversos estudos sobre a inovação no setor público 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 sobre o sistema de inovação do serviço público do Canadá (OECD, 2018), são definidas quatro determinantes para que a inovação ocorra de modo consistente e sistemático, a motivação, a viabilidade, a capacidade e a experiência. Enquanto a motivação tem a ver com argumentos suficientemente fortes para superar os procedimentos estabelecidos por meio da inovação a viabilidade se relaciona com os fatores que contribuem para o convencimento da instancia tomadora de decisão e avessa ao risco. As capacidades podem ser desenvolvidas e dizem respeito a aptidão de desempenhar atividades mais sofisticadas e complexas do que aquelas necessárias para o desempenho das atividades usuais. Finalmente, a experiência diz respeito a existência de um feedback positivo por parte de usuários e superiores hierárquicos relacionado à inovação que confira justificativa suficiente para o prosseguimento da inovação.

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 deste artigo está no nível organizacional.

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.

### 3.3 A experiência na cobrança da dívida dos países membros da OECD

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, cujo estoque, em 2019, alcançava 2,4 trilhões de reais. Para cobrança desse passivo, tradicionalmente, dispunha a União Federal tão somente das execuções fiscais.

Em estudo comparativo em relação a países como França, Estados Unidos da América, e Chile evidencia-se a baixa efetividade da execução fiscal brasileira. Percebe-se que a França apresenta alto índice de recuperação (53,4%) muito acima do índice do Brasil (1,5%), ou EUA (6,4%) 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 elementos culturais associando o pagamento de tributos aos benefícios sociais disponibilizados à população explicando parte do alto índice de adimplemento voluntário (98%).

A OECD destaca alguns mecanismos 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. Preconiza-se 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, bem como 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 (OECD, 2014).

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.

O NMC segue nesta linha 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.



## 4 Estratégia de pesquisa

Este artigo se inspira no framework do ciclo de vida da inovação da OECD (2020) para avançar com as questões de pesquisa. Primeiro, se pretende entender o que foi necessário para a implementação do NMC. Segundo, busca-se explorar o que afeta a continuidade das inovações implementadas pelo NMC e sua difusão. Do framework depreende-se que o determinante para a primeira pergunta é a capacidade construída enquanto o determinante para a segunda questão se relaciona com a experiência com a novidade implementada.

### 4.1 Metodologia

Esta pesquisa pode ser considerada um desenho de métodos múltiplos (MELE; BELARDINELLI, 2018) na medida em que lança mão de métodos quantitativos de coleta e análise de dados bem como qualitativos explorando o caso específico delimitado a evento ocorrido em órgão federal.

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 (OECD, 2020).

Com base na análise de conteúdo dos documentos que tratam da implementação do NMC, foram selecionados os seguintes documentos: Nota nº 593, de 2016 (PGFN, 2016), Portaria nº 396, de 2016 (PGFN, 2016b), Portaria PGFN nº 33, de 2018 (PGFN, 2018), Portaria PGFN nº 32, de 2019 (PGFN, 2019) e Portaria nº 11.956, de 2019 (PGFN, 2019), bem como notícias coletadas na intranet da PGFN.

A experiência com a novidade implementada, dentro do framework da OECD (2020), é abordada notadamente quanto à avaliação dos resultados do NMC e as lições para sua difusão. Para aferição do impacto de cada uma das estratégias de cobrança implementadas pelo NMC 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 NMC (2013 a 2015) 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 NMC.

Divide-se o método adotado em cinco etapas: i) seleção da amostra, ii) 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), iii) medição da arrecadação média no período de 2013 a 2015 e no período de 2017 a 2019, iv) apuração da variação da arrecadação média nos dois períodos analisados, e v) 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 NMC é uma iniciativa pioneira da PGFN, no tratamento das 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 do sistema DW-PGFN, que foram atualizados para dezembro de 2019, pelo IPCA (IBGE).

Finalmente, quanto à análise da difusão das lições da inovação se examina a utilização do que foi aprendido para informar outros projetos e ver como a inovação pode ser aplicada de outras formas. 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. Foram encaminhadas 53 solicitações, com 21 respostas, o que representa 40% de taxa de resposta, considerada satisfatória.

## 5 Resultados

Os resultados são apresentados em duas etapas. Primeiro, abordam-se os resultados do processo de implementação, apresentando-se os tipos de inovação verificados, conforme a terminologia adotada pelo Manual de Oslo (OECD, 2005), sob a perspectiva da determinante da construção de capacidades para a inovação.

Em seguida, apresentam-se os resultados das medidas de cobrança implementadas pelo NMC, notadamente quanto à arrecadação, bem como a difusão das lições aprendidas, nos planos interno e externo, sob a perspectiva da determinante da experiência.

### 5.1 Inovações implementadas

O NMC apresenta três tipos de inovação (de serviço, organizacional e de processo), que resultam da construção de capacidades para a inovação.

Diversas medidas previstas no NMC se caracterizam como uma inovação de serviço segundo definição o Manual de Oslo (OECD, 2005). 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 inovadoras.

A Nota nº 593, de 2016 (PGFN, 2016, p. 5 e 6) evidencia que 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.

Estas inovações de serviço vieram acompanhadas de inovações de processo. A partir da Portaria nº 396, de 2016 (PGFN, 2016), foi desenvolvida ferramenta de monitoramento constante e automático do patrimônio dos devedores, de maneira que somente quando localizados bens e direitos de propriedade destes dá-se continuidade à cobrança judicial.

Por meio do sistema PGFN-Analytics de monitoramento do patrimônio dos devedores o diligenciamento de bens e direitos dos devedores, antes feito de forma manual, 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*.

O desenvolvimento dos sistemas de informática indicados se deu de forma customizada, pela especificação das funcionalidades e objetivos necessários por membros da própria PGFN com e intensa troca de informações entre as equipes da PGFN e do SERPRO destacadas para o desenvolvimento de cada sistema.

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), permitindo a deflagração de diversas operações, focadas em débitos relevantes e com indícios de fraude estruturada.

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).

No período de 2013 a 2019, a PGFN tem se destacado pelo uso de mecanismos de aprendizagem tanto externos como internos na construção das suas capacidades para inovação. Como exemplo de mecanismos externos neste período tem-se o incentivo a realização de programas de pós-graduação por parte dos servidores, indicação/nomeação de profissionais de outros órgãos com sólida experiência e realização de troca de conhecimento e visitas de trabalho a outros órgãos para discussão e solução de problemas, contratação de consultores especializados para implementação de inovações específicas, a realização de monitoramento de inovações implementadas em outras organizações (e.g., banco de casos OECD) e o uso institucional de redes sociais e aplicativos móveis como forma de relacionamento com o cidadão (e.g., app dívida aberta). Como exemplo de mecanismos internos tem-se a realização de reuniões, workshops e seminários como forma de compartilhar novas práticas, implementação de sistema de digitalização e automação na tramitação de processos, uso contínuo da rede interna para intercâmbio de conhecimento. 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; REIS, 2019).

Por fim, 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). Nesse sentido, 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 prevê diversos outros mecanismos de cobrança administrativa além da notificação do sujeito passivo e inclusão no CADIN. Agora, a PGFN pode adotar várias medidas de cobrança administrativa (artigo 7º), como por exemplo: encaminhar a CDA para protesto extrajudicial, comunicar a existência da dívida aos órgãos de cadastro de proteção ao crédito e congêneres, utilizar serviços de instituições financeiras públicas, e encaminhar representação aos bancos públicos para que não sejam liberados créditos oriundos de recursos públicos entre outras medidas. Estas 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).

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

Talvez a novidade mais importante para fins de racionalização e efetividade da cobrança judicial seja o ajuizamento seletivo de execuções fiscais apontado no artigo 33, 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.

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. O arquivamento maciço de execuções fiscais foi essencial para possibilitar a realocação da força de trabalho em atividades táticas e efetivas.

## 5.2 Quanto ao impacto das inovações e difusão da inovação

Neste tópico, apresentam-se os resultados das medidas de cobrança implementadas pelo NMC, notadamente quanto à arrecadação, bem como a difusão das lições aprendidas, nos planos interno e externo, sob a perspectiva da determinante da experiência.

### 5.2.1 Impacto na arrecadação

Utiliza-se como variável dependente a arrecadação total e como variáveis independentes a arrecadação por diferentes formas de cobrança bem como o valor das inscrições com pagamento garantido por algum bem, móvel ou imóvel, de propriedade dos devedores.

A Nota SEI nº 55/2018 (PGFN, 2018) define os critérios de enquadramento dos créditos recuperados nas estratégias de recuperação desenvolvidas pela PGFN, conforme indicado na Tabela 1.

Tabela 1: Critérios para enquadramento dos créditos recuperados nas estratégias de recuperação desenvolvidas pela PGFN

<b>Estratégia de Cobrança</b>	<b>Critério de enquadramento</b>
Execução forçada	Valores pagos após a prática de ato jurisdicional executivo, como penhora <i>on line</i> de dinheiro, depósito judicial, arrematação e adjudicação
Corresponsável	Créditos recuperados após inclusão administrativa ou judicial de terceiro como corresponsável pelo pagamento da dívida
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.
Benefício Fiscal	Créditos pagos em decorrência de parcelamentos oferecidos pelo credor, sem que tenha havido prévio protesto ou inclusão de corresponsável.
Cadin/CND	Apenas o montante recuperado residualmente é enquadrado nesta estratégia, visto que todos os devedores são submetidos a ela.
FGTS e Dívida Previdenciária	Limitações do sistema FGE e sistema Dívida não permitem identificar a estratégia de recuperação determinante para o recolhimento dos créditos fundiários previdenciários pagos por GPS.
DARF não identificado	Valores pagos com o código de recolhimento relativo a dívida sem a identificação da inscrição correspondente.

Fonte: Adaptado pelos autores com base Nota SEI nº 55/2018 (PGFN, 2018)

A Tabela 2 apresenta a participação de cada estratégia de cobrança na arrecadação total, por ano, com valores atualizados até dezembro de 2019, pelo IPCA (IBGE).

Tabela 2 - Valor médio anual por período e percentual de participação das estratégias de cobrança na arrecadação total (em milhares de reais corrigidos a dez/2019)

<b>Estratégias</b>	<b>2013 a 2015</b>		<b>2017 a 2019</b>	
Benefício Fiscal	17.430.106,21	64,65%	12.057.166,44	44,91%
Corresponsável	379.740,36	1,41%	957.272,01	3,57%
Protesto	177.859,59	0,66%	1.192.133,57	4,44%
CADIN/CND	3.032.259,92	11,25%	1.077.165,66	4,01%
Execução Forçada	2.871.949,27	10,65%	6.419.288,17	23,91%
FGTS/CS	140.752,33	0,52%	228.848,12	0,85%
DARF Não Identificado	286.534,42	1,06%	150.347,99	0,56%
Dívida Previdenciária	2.640.089,30	9,79%	4.764.709,33	17,75%
Arrecadação Total	26.959.291,39	100,00%	26.846.931,30	100,00%
Garantias	58.385.494,50		144.339.433,19	

Fonte: Elaborado pelos autores

Os dados indicam que a arrecadação média anual nos períodos avaliados se manteve estável. Inobstante, constata-se uma diminuição do peso da arrecadação com benefícios fiscais de 64,65%

para 44,91%. Os parcelamentos especiais (benefícios fiscais) figuram entre as estratégias de cobrança administrativa, mas não foram previstos no NMC. 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 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. 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\$ 9.529,18 milhões no período de 2013 a 2015, e a R\$ 14.789,76 milhões, 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 o aparente impacto positivo na arrecadação para o período da janela do evento (2017 a 2019), por meio dos demais instrumentos de cobrança que os benefícios fiscais.

Inobstante, é necessário analisar cada uma das estratégias de cobrança administrativa e judicial. Nesse sentido, a estratégia de cobrança relativa às execuções fiscais aumentou seu peso de participação da arrecadação total de 10,65% (R\$ 2.871,95 milhões) para 23,91% (R\$ 6.419,29 milhões). Percebe-se um incremento de 124% nos valores arrecadados com a estratégia de cobrança relativa às execuções fiscais, indicando uma correlação entre o NMC e uma maior efetividade das execuções fiscais.

Avançando a análise para as outras medidas administrativas de cobrança. A participação da estratégia de inclusão de corresponsáveis nas CDAs administrativamente na arrecadação total saltou de 1,41% (R\$ 379,74 milhões), no período de 2013 a 2015, para 3,57% (R\$ 957,27 milhões), no período de 2017 a 2019. Percebe-se incremento de 152% nos valores arrecadados com esta estratégia no período analisado, o que permite correlacionar o NMC com este incremento arrecadatário.

No que se refere à estratégia de protesto de CDAs em larga escala, a participação desta estratégia de cobrança na arrecadação total aumentou de 0,66% (R\$ 177,86 milhões), no período de 2013 a 2015, para 4,44% (R\$ 1.192,13 milhões), no período de 2017 a 2019. Houve um incremento de 570% nos valores arrecadados com esta estratégia no período analisado, o que permite correlacionar o NMC com este incremento arrecadatário.

Outra estratégia de cobrança administrativa utilizada, consiste nas certidões de regularidade fiscal e da inclusão dos devedores no CADIN. A arrecadação média com inclusão de corresponsáveis, no período de 2013 a 2015, perfaz R\$ 3.032,26 milhões, enquanto, no período de 2017 a 2019 corresponde a R\$ 1.077,17 milhões. Percebe-se uma queda 64% nos valores arrecadados com esta estratégia de cobrança no período analisado, o que permite correlacionar o NMC com esta queda arrecadatária. Inobstante esta correlação negativa entre o NMC 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 arrecadatárias, conforme Nota SEI nº 55/2018 (PGFN, 2018).

Os resultados no NMC 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. Considerado o período de 2013 a 2015, a arrecadação média equivale a R\$ 140,75 milhões, enquanto para o período de 2017 a 2019 perfaz R\$ 228,85 milhões. 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 NMC e a estratégia de arrecadação do FGTS.

De igual forma, a série histórica da arrecadação da dívida previdenciária já indica seu incremento. Considerado o período de 2013 a 2015, a arrecadação média da dívida previdenciária equivale a R\$ 2.640,09 milhões, enquanto, para o período de 2017 a 2019, perfaz R\$ 4.764,71 milhões. 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 NMC e o aumento da arrecadação da dívida previdenciária.

Por fim, pode-se identificar um aumento de 147% no valor das inscrições em dívida ativa com pagamento garantido por algum bem do devedor, que passou do valor médio de R\$ 58.385,49 milhões, no período de 2013 a 2015, para R\$ 144.339,43 milhões, no período de 2017 a 2019. Destarte, mais uma vez, evidencia-se uma correlação positiva entre o NMC e as garantias dos créditos públicos.

### *5.2.2 Difusão das lições aprendidas*

Para verificação da difusão da inovação 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. 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, para Procuradorias de todas as regiões do país. Foram obtidas 21 respostas (40%). Os respondentes foram questionados sobre a implementação de oito iniciativas que constam do NMC, se foram ou não implementadas e quando. Foram ainda questionados sobre o conhecimento do NMC, em que medida este é parâmetro para novas implementações e quais os entraves encontrados.

Quanto ao protesto, todas as Procuradorias respondentes informaram se utilizar dessa técnica, sendo que 9 a adotaram após a implementação do NMC. Cabe pontuar que a própria PGFN já se utilizava dessa técnica de arrecadação antes mesmo do NMC, em pequena escala. O grande diferencial da utilização desta técnica se verifica a partir da implementação do NMC, com a adoção do protesto maciço de CDAs, 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 NMC. As outras 18 Procuradorias responderam não se valer desta medida, por falta de amparo legal. Trata-se de medida inovadora que requer desenvolvimento de capacidade técnica por parte das Procuradorias dos entes federativos brasileiros e legislação que a regulamente.

No que se refere aos núcleos de investigação e combate à fraude estruturada, 9 Procuradorias informaram dispor de tal estrutura, sendo que 5 delas em data posterior ao NMC. A averbação pré-executória não é utilizada pelas Procuradorias respondentes. Ao menos 5 Procuradorias respondentes destacaram, expressamente, a legalidade / constitucionalidade da averbação pré-executória como óbice à sua adoção, dado que tais medidas necessitam de prévia previsão em lei, pois se referem a limitação do direito de propriedade. No âmbito da ADI n. 5931, julgada pelo STF, é permitida a averbação da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto e penhora.

Esta compreensão do direito de propriedade frente aos interesses arrecadatários 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; OECD, 2020).

A classificação do estoque da dívida ativa, em função de um rating dos devedores é adotada por 7 das Procuradorias respondentes, sendo que 3 passaram a adotá-la posteriormente ao NMC.

Por sua vez, a inclusão administrativa de corresponsáveis na certidão de dívida ativa é uma estratégia adotada por 9 das Procuradorias respondentes, sendo que 5 delas informaram ter adotado tal iniciativa após o NMC. 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.

Quanto ao diligenciamento patrimonial prévio ao ajuizamento da execução fiscal, três Procuradorias informaram realizá-lo, sendo que uma delas passou a adotar a medida depois do NMC. Ao menos cinco Procuradorias mencionaram dificuldades com estrutura deficiente e acesso a base de dados, como impedimento para adoção da medida.

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, a PGFN enfrentava este mesmo problema, sendo 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.

Somente duas Procuradorias informaram não ter conhecimento do NMC. Apenas duas tomaram ciência do NMC 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.

Por fim, destaca-se que ao menos cinco Procuradorias informaram ter se baseado no NMC 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



NMC, sendo que 10 delas mencionaram a necessidade de superação de óbices estruturais e legais.

A implementação coordenada do conjunto das oito novidades apresentadas no questionário não é uma realidade entre as procuradorias respondentes. Nenhuma indicou ter implementado mais de cinco das novidades mencionadas. Apenas um respondente indicou ter implementado cinco das novidades e outros três respondentes indicaram ter implementado quatro das novidades apresentadas. A maior parte dos respondentes indica que implementou até três das oito novidades apresentadas. Importante destacar que o NMC aparece como referência para a implementação das novidades. Dentre as procuradorias que apresentam a maior quantidade de inovações implementadas (i.e., três, quatro e cinco inovações) estão também aquelas que indicam ter tomado o NMC como base para as inovações implementadas o que contribui para suportar a difusão deste conjunto de novidades para o cenário das procuradorias no Brasil.

## 6 Discussão dos resultados

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

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. O aumento da arrecadação estava muito ligada aos parcelamentos especiais, tendência revertida a partida da implantação do NMC.

Ademais, o NCM tem por objetivo incrementar tanto a arrecadação administrativa quanto à judicial. Verifica-se que todas as estratégias de cobrança adotadas pelo NMC 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\$ 9.529,19 milhões para R\$ 14.789,76 milhões. Portanto, pode-se correlacionar o aumento da eficiência e efetividade da cobrança da dívida ativa da União ao NMC.

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

Infere-se que as Procuradorias dos demais entes federativos enfrentam os mesmos problemas que motivaram o NMC. 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 NMC.

A difusão da inovação para as Procuradorias dos demais entes federativos, de igual forma, poderiam

ser fomentados 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.

## 7 Considerações Finais

O framework de ciclo de vida da inovação da OECD (2020) se revelou bastante útil e abrangente para a condução das questões de pesquisa sobre o que foi necessário para a implementação do NMC? E quais os resultados alcançados pela sua implementação?

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

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

Como verificado na análise dos resultados quantitativos, as inovações implementadas têm potencial para mudar por completo o cenário da cobrança dos créditos públicos no Brasil, de modo que a divulgação dos resultados alcançados se desponta relevante para o fortalecimento da imagem institucional, bem como para a difusão da inovação para os demais entes federativos brasileiros. Nesse sentido, 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. Foi possível verificar que determinadas Procuradorias já implementaram algumas das medidas inovadoras previstas no NMC. Embora já se possa perceber a difusão do modelo ainda se percebe um grande espaço para a difusão destas novidades.

## 8 Limitações do método, contribuições do estudo e sugestões para futuras pesquisas

Sobre os métodos adotados é preciso considerar que a análise do conteúdo dos principais normativos que regulamentam as medidas relativas ao NMC não permite conhecer as nuances das negociações necessárias à tomada de decisão pela sua adoção e ao processo de implementação. Ainda, a estatística descritiva se revelou apropriada para comparação dos cenários existentes, contudo, o método utilizado não permitiu alcançar uma relação causal entre o NMC e o incremento da arrecadação da dívida ativa da União, de maneira que estudos com métodos estatísticos mais específicos podem contribuir para o estabelecimento da (in)existência desta relação causal.

O artigo contribui para compreensão do processo de inovação no âmbito da advocatícia 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 à operacionalização e aos 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.

## Referências

- ARUNDEL, A.; BLOCH, C.; FERGUSON, B. Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. **Research Policy**, v. 48, n. 3, p. 789–798, 2019. Disponível em <<https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>>. Acesso em: 25 jan. 2020.
- BRASIL. **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. Brasília: 1996. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de Setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública. Brasília: 1980. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm)>. Acesso em: 09 ago. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 out. 2019.
- BRONDOLO, J. **Collecting Taxes During Economic Crisis: challenges and policy options**. Washington, D. C: International Monetary Fund, 2009. Disponível em <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2019.
- BROWN, L.; OSBORNE, S. P. (2013). Risk and Innovation: Towards a framework for risk governance in public services. **Public Management Review**, v. 15, n. 2, p. 186-208, 2013. disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707681>>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2019b). **Diagnóstico da atuação dos Conselhos Profissionais na cobrança da dívida ativa**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/Diagnostico-da-atuacao-dos-conselhos-profissionais\\_v25\\_10\\_2019.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/Diagnostico-da-atuacao-dos-conselhos-profissionais_v25_10_2019.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- DE VRIES, H.; BAKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/padm.12209>>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- DENHARDT, R. **Teorias da Administração Pública**. 6. ed. São Paulo: Cenage Learning, 2012.
- DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 98-111, 2013. Disponível em <<https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.005>>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- EUROPEAN COMMISSION. **Powering european public sector innovation: towards a new architecture**. Bruxelas: European Union, 2013. Disponível em <<https://ec.europa.eu/futurium/en/content/powering-european-public-sector-innovation-towards-new-architecture-report-expert-group.html>>. Acesso em: 23 out. 2019.

GIESKE, H.; VAN BUUREN, A.; BEKKERS, V. Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. **The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal**, v. 21, n. 1, p. 1-25, 2016. Disponível em <[https://www.innovation.cc/scholarly-style/2016\\_21\\_1\\_1\\_gieske-buuren-bekkers\\_public-innovate.pdf](https://www.innovation.cc/scholarly-style/2016_21_1_1_gieske-buuren-bekkers_public-innovate.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2020.

HARTLEY, J.; RASHMAN, L. Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform. **International Review of Administrative Sciences**, v. 84, n. 2, p. 231-248, 2018. Disponível em <<https://journals.sagepub.com/action/doSearch?AllField=Innovation+and+inter-organizational+learning+in+the+context+of+public+service+reform&SeriesKey=rasb>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP\\_Custo\\_2012.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Comunicado Ipea nº 127/2012. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4460/1/Comunicados\\_n127\\_Custo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4460/1/Comunicados_n127_Custo.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2019.

KATTEL, R.; KARO, E. Start-up governments, or can bureaucracies innovate? **Technology & Innovation**. Nova Iorque: Ineteconomics, 2016. Disponível em <<https://goo.gl/cxV5kL>>. Acesso em: 08 out. 2019.

MELE, V.; BELARDINELLI, P. Mixed Methods in Public Administration Research: Selecting, Sequencing, and Connecting, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 29, n. 2, p. 334-347, 2019. Disponível em <<https://doi.org/10.1093/jopart/muy046>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data**. Paris: OECD Publishing, 2005. Disponível em <<https://doi.org/10.1787/9789264013100-en>>. Acesso em: 08 ago. 2019.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Working Smarter in Tax Debt Management**. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264223257-en>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation imperative: Contributing to productivity, growth and well-being**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em <<https://doi.org/10.1787/9789264239814-en>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **“What’s possible? Finding and filtering innovative ideas”**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em <<https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/04/Lifecycle-Report-Finding-and-filteringideas-part-2.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2019.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, **The innovation system of the Public Service of Canada**. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em <<https://doi.org/10.1787/9789264307735-en>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The public sector innovation lifecycle: A device to assist teams and organisations in developing a more sophisticated approach to public sector innovation**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em <<https://dx.doi.org/10.1787/0d1bf7e7-en>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

OSBORNE, S.; BROWN, L. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word that would be King? **Public Administration**, v. 89, p. 1335-1350, 2011. Disponível em <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>>. Acesso em: 12.01.2020.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Relatório PGFN em números**. Brasília, 2014-2019. Disponível em <<https://antigo.pgfn.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Nota PGFN/CGDAU/CGD 596**. Brasília, 2016. Disponível em <<https://www3.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/notapgfndgdaucgd593.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

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. Brasília, 2016.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Nota PGFN/CDA nº 736**. Brasília, 2017. Disponível em <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **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. Brasília, 2017. Disponível em <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Nota SEI n. 55/2018/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-MF**. Brasília, 2018. Recuperado de <[https://sei.fazenda.gov.br/sip/modulos/MF/login\\_especial/login\\_especial.php?sigla\\_orgao\\_sistema=ME&sigla\\_sistema=SEI](https://sei.fazenda.gov.br/sip/modulos/MF/login_especial/login_especial.php?sigla_orgao_sistema=ME&sigla_sistema=SEI)>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Nota SEI nº 40/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME**. Brasília, 2019. Disponível em <[https://antigo.pgfn.gov.br/noticias/arquivos/2019/nota-sei-no-40\\_2019\\_pgdau-estudo-2019-1.pdf/view](https://antigo.pgfn.gov.br/noticias/arquivos/2019/nota-sei-no-40_2019_pgdau-estudo-2019-1.pdf/view)>. Acesso em: 01. Fev. 2020.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **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, 2019. Disponível em <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (2019c). **Portaria nº 11.956, de 27 de novembro de 2019**. Brasília, 2019. Regulamenta a transação na cobrança da dívida ativa da União. Brasília, 2019. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11.956-de-27-de-novembro-de-2019-230453307>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

RASHMAN, L.; WITHERS, E.; HARTLEY, J. Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. **International Journal of Management Reviews**, v. 11, n. 4, p. 463–494, 2009. Disponível em DOI: 10.1111/j.1468-2370.2009.00257.x. Acesso em: 30 nov. 2019.

ROGERS, E. **Difusion of innovation**. 5. ed. New York: Free Press, 2003.

SILVA, J. **Execução Fiscal: eficiência e experiência comparada**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema20/2016\\_12023\\_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada\\_jules-michelet](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema20/2016_12023_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada_jules-michelet)>. Acesso em: 30 maio 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (2020). **Apelação Cível AC 10329160013663001**. Minas Gerais, 2020. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=O+ajuizamento+de+execu%C3%A7%C3%A3o+fiscal+%C3%A9+atividade+vinculada>>. Acesso em 03 jul. 2020.

WINSTON, N. **Government failure versus Market failure: microeconomics policy research and government performance**. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2006.



XAVIER, D.; REIAS, P. Machine learning aplicado no combate à fraude fiscal estruturada (Trabalho de conclusão de curso). 2019. Trabalho de Conclusão de Curso – Programa de Pós-Graduação. Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2019.