



**PREVENÇÃO DE DISPUTAS EM PREÇOS DE TRANSFERÊNCIA NO NOVO REGIME
BRASILEIRO: LIMITES ESTRUTURAIS DO APA UNILATERAL DA LEI Nº 14.596/2023
E O DESAFIO CONSTITUCIONAL DO DESENHO REGULAMENTAR***

***PREVENTING TRANSFER PRICING DISPUTES UNDER BRAZIL'S NEW REGIME:
STRUCTURAL LIMITS OF THE UNILATERAL APA UNDER LAW NO. 14,596/2023 AND
THE CONSTITUTIONAL CHALLENGE OF REGULATORY DESIGN***

Antonio Lopo Martinez**

RESUMO: O artigo examina criticamente o regime brasileiro de prevenção de disputas em preços de transferência sob a Lei nº 14.596/2023. Sustenta-se que, embora a convergência ao padrão *arm's length* represente avanço substantivo, a regulamentação do art. 38 — pendente desde a consulta pública de agosto de 2024 — apresenta fragilidades estruturais que tendem a comprometer a função preventiva do instrumento: a opção exclusivamente unilateral, a vinculação ao programa CONFIA como filtro de admissibilidade, a discricionariedade administrativa para limitar propostas, a inadequação da rede brasileira de tratados, e a ausência de regramento sobre a articulação entre o APA e o contencioso administrativo no CARF. Por meio de análise normativa, dogmática e comparada, identificam-se tensões com os princípios constitucionais da legalidade tributária, isonomia e devido processo, e formulam-se proposições para o aprimoramento regulatório.

Palavras-chave: preços de transferência; acordo prévio (APA); Lei nº 14.596/2023; conformidade cooperativa; segurança jurídica.

ABSTRACT: This article critically examines the Brazilian regime for preventing transfer pricing disputes under Law No. 14,596/2023. It argues that, although substantive convergence with the arm's length standard represents significant progress, the regulation of Article 38 — pending since the August 2024 public consultation — presents structural weaknesses that tend to compromise the instrument's preventive function: the exclusively unilateral configuration, the linkage to the CONFIA programme as an admissibility filter, administrative discretion to limit applications, the inadequacy of Brazil's tax treaty network, and the lack of provisions on the relationship between the APA and the administrative tax adjudication process at CARF. Through normative, doctrinal, and comparative analysis, the article identifies tensions with the constitutional principles of tax legality, equality, and due process, and formulates proposals for regulatory improvement.

Keywords: transfer pricing; advance pricing agreement (APA); Law No. 14,596/2023; cooperative compliance; legal certainty.

*Publicado em 12 set. 2026

**Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra e pela Universidade de Salamanca. Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo. Pesquisador do University of Coimbra Institute for Legal Research (UCILeR). Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil.

E-mail: almartinez@uc.pt



1 Introdução

O direito tributário internacional contemporâneo conferiu, nas últimas duas décadas, centralidade analítica aos mecanismos administrativos de prevenção de disputas em matéria de preços de transferência. As estatísticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE — registram, em sua publicação mais recente, estoque global superior a três mil casos em procedimento amigável envolvendo transações controladas, com aproximadamente mil novos casos iniciados por exercício (OECD, 2024a). A magnitude do contencioso reflete a complexidade técnica intrínseca da matéria e a assimetria interpretativa que persiste entre jurisdições alinhadas ao mesmo padrão *arm's length*. Como aponta Avi-Yonah (2007, p. 12-15), o regime tributário internacional é dotado de princípios estruturantes — *singular taxation*, *benefits principle*, *arm's length* — cuja efetividade depende da articulação cooperativa entre as administrações nacionais; sem essa cooperação, o princípio se torna fonte de litígio, não de eliminação da dupla tributação.

A reação institucional internacional foi inequívoca: organismos multilaterais deslocaram o eixo regulatório do tratamento *ex post* das disputas para sua prevenção *ex ante*. As Diretrizes da OCDE (OECD, 2022, cap. IV) e o Manual Prático das Nações Unidas (UN, 2021, cap. 15) recomendam expressamente a adoção de instrumentos preventivos, dentre os quais se destacam os acordos prévios sobre preços de transferência (*Advance Pricing Agreements* — APAs), os exames simultâneos, as auditorias conjuntas, os *safe harbours* e os programas multilaterais de avaliação cooperativa de risco. A literatura especializada articula essa transição como manifestação de tendência estrutural do regime contemporâneo, em que a cooperação administrativa internacional adquire densidade dogmática própria (PISTONE, 2020, p. 47-52; EDEN, 1998, p. 561-589).

O Brasil permaneceu, durante quase três décadas, à margem dessa discussão por força de opção metodológica peculiar. A Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, estabeleceu sistema de margens fixas de lucratividade que prescindia da análise funcional e dispensava o exame de comparáveis de mercado, em arranjo que privilegiou a praticabilidade administrativa em detrimento da fidelidade conceitual ao padrão internacional. A doutrina nacional registrou desde cedo as tensões dogmáticas do regime: Xavier (2015, p. 387-396) caracterizou-o como afastamento substantivo do princípio *arm's length* adotado pelos tratados brasileiros para evitar a dupla tributação; Schoueri (2013, p. 56-78) examinou a fricção entre a previsibilidade das margens fixas e a divergência metodológica em relação ao padrão internacional; e Barreto (2001, p. 153-172) sustentou — com fundamentação constitucional rigorosa — que a impossibilidade de o contribuinte apresentar margem distinta daquela fixada legalmente configurava cerceamento do direito de defesa e violação ao princípio da capacidade contributiva. As objeções, embora não acolhidas pela jurisprudência



administrativa dominante, expuseram a fragilidade dogmática do regime das margens fixas em diálogo com a Constituição.

A Lei nº 14.596, de 14 de junho de 2023, rompeu com o arranjo anterior. Seu art. 2º consagra textualmente o princípio *arm's length* e o art. 46 da mesma lei estabeleceu sua aplicação obrigatória a partir do exercício de 2024, com possibilidade de adoção facultativa para 2023¹. A convergência substantiva, contudo, não esgota a transição: o art. 38 autoriza a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil — RFB — a instituir "processo de consulta específico em relação aos métodos para determinação da base de cálculo" do IRPJ e da CSLL nas transações controladas, dispositivo que dá suporte legal ao APA. A regulamentação operacional desse instrumento foi objeto de minuta submetida à consulta pública em 28 de agosto de 2024, com prazo de manifestação encerrado em 30 de setembro de 2024 e vigência originalmente prevista para 1º de janeiro de 2025² — vigência que, até o fechamento desta análise, em maio de 2026, não havia sido alcançada. O atraso regulamentar, de mais de vinte meses entre a consulta pública e a edição do ato, é dado em si revelador da complexidade política e técnica do instrumento, e merece registro analítico antes do exame de seu desenho.

A questão analítica que motiva este trabalho não é se o Brasil deve adotar o APA — esse debate, presente na doutrina há mais de duas décadas (XAVIER, 2015, p. 412), perdeu utilidade prática diante da opção legislativa expressa. A questão é se o desenho regulamentar atualmente proposto realiza adequadamente a função preventiva que justifica o instituto, e se esse desenho se conforma às exigências estruturais do ordenamento brasileiro. Três blocos analíticos articulam-se nessa indagação. O primeiro é dogmático: a literatura internacional, ao tratar de APAs unilaterais, registra de modo recorrente que essa modalidade não elimina o risco de dupla tributação — observação trivial mas cujas consequências para o desenho brasileiro merecem exploração. O segundo é constitucional: a configuração proposta, com filtros de admissibilidade vinculados ao programa CONFIA e com discricionariedade administrativa para limitar propostas, suscita tensão com os princípios da legalidade tributária estrita (CF, art. 150, I), da isonomia (CF, art. 150, II) e do devido processo administrativo (CF, art. 5º, LIV e LV). O terceiro é institucional: a articulação do APA com o contencioso administrativo no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais — CARF

¹O art. 46 da Lei nº 14.596/2023 estabeleceu a vigência das novas regras a partir de 1º de janeiro de 2024, com possibilidade de adoção facultativa para o ano-calendário de 2023, mediante manifestação tempestiva do contribuinte. Sobre a transição metodológica, cf. Schoueri e Galendi Júnior (2019) e Godoi e Furman (2025).

²A consulta pública sobre a minuta de Instrução Normativa do APA foi instaurada em 28 de agosto de 2024, com encerramento do prazo de manifestação em 30 de setembro de 2024. A vigência originalmente anunciada para 1º de janeiro de 2025 não foi alcançada. O atraso regulamentar — superior a vinte meses entre a consulta pública e o fechamento da presente análise — constitui dado em si revelador da complexidade política e técnica do instrumento.



— e com o procedimento amigável regulado pela Instrução Normativa RFB nº 1.846, de 28 de novembro de 2018, é dimensão crítica que a minuta regulamentar não enfrenta.

A tese central que se sustenta é que o desenho atualmente proposto, embora compreensível como opção de política administrativa, apresenta limitações estruturais que comprometem sua eficácia preventiva e que demandam reformulação regulamentar — ou, em última instância, intervenção legislativa — antes que o programa entre em operação. A pretensão deste estudo não é meramente descritiva: identifica-se um conjunto de fragilidades e formulam-se proposições normativas concretas. O trabalho assume como ponto de partida que a doutrina especializada nacional, ao examinar a transição metodológica brasileira (SCHOUERI; GALENDI JÚNIOR, 2019; ROCHA, 2024; GODOI; FURMAN, 2025), tem dedicado atenção predominante aos aspectos substantivos da reforma — métodos, comparáveis, *safe harbours* setoriais — em detrimento dos mecanismos administrativos de prevenção, lacuna que este artigo busca preencher.

A exposição se desenvolve em seis seções. A Seção 2 reconstrói criticamente a taxonomia internacional dos mecanismos administrativos de prevenção, com atenção às assimetrias funcionais entre os instrumentos. A Seção 3 examina o arcabouço brasileiro pós-Lei nº 14.596/2023, particularmente a transição metodológica e suas implicações para a prevenção de disputas. A Seção 4 — núcleo crítico do trabalho — examina o desenho do APA unilateral em seis dimensões: a autorização legal, a minuta regulamentar, os ajustes correspondentes, a articulação com o CONFIA, a dimensão constitucional e a interação com o CARF. A Seção 5 traz análise comparada em três frentes: a experiência de jurisdições selecionadas, a posição brasileira sobre o Amount B do Pilar Um, e a inadequação da rede brasileira de tratados frente ao Instrumento Multilateral. A Seção 6 sintetiza as conclusões e formula proposições para o aprimoramento regulamentar e legislativo.

A metodologia combina análise normativa da legislação, da regulamentação infralegal e da minuta submetida à consulta pública; revisão da doutrina nacional e internacional especializada; e diálogo crítico com documentos institucionais da OCDE, das Nações Unidas e do *Inclusive Framework on BEPS*. O recorte temporal abrange a reforma legislativa de 2023, seus desenvolvimentos regulamentares até maio de 2026, e a adesão brasileira ao Instrumento Multilateral, ocorrida em 20 de outubro de 2025³. As manifestações do autor, na qualidade de pesquisador acadêmico, não vinculam a Administração Tributária e expressam exclusivamente posição doutrinária pessoal.

³O Brasil tornou-se a 106ª jurisdição signatária do Instrumento Multilateral (MLI) da OCDE em 20 de outubro de 2025, em ato pendente de ratificação congressual ao fechamento desta análise. A configuração brasileira de reservas ao MLI definirá quais dos aproximadamente 26 tratados em vigor serão efetivamente atualizados, particularmente quanto à adoção da Parte VI (arbitragem vinculante). A questão é desenvolvida na subseção 5.3.



2 A taxonomia internacional dos mecanismos administrativos de prevenção

A literatura especializada estruturou, ao longo das últimas três décadas, um menu graduado de instrumentos administrativos de prevenção de disputas em preços de transferência. A reconstrução tipológica que segue dialoga com os documentos oficiais da OCDE e das Nações Unidas e com a sistematização proposta por Striato (2025, p. 231-270), capítulo de referência publicado pela coleção *Fundamentals of Transfer Pricing* (Wolters Kluwer/IBFD). A análise empírica dos instrumentos, particularmente os trabalhos pioneiros de Eden (1998, p. 561-589) sobre a economia política dos preços de transferência, oferece dimensão complementar ao exame normativo. O objetivo desta seção é estabelecer o quadro analítico contra o qual o desenho brasileiro será examinado nas seções subsequentes, com atenção às assimetrias funcionais entre os instrumentos — aspecto cuja relevância para o caso brasileiro será central.

O instrumento mais discutido é o *Advance Pricing Agreement* — designado em português como Acordo Prévio sobre Preços de Transferência. Striato (2025, p. 234) o caracteriza como "*a domestic law instrument akin to a contract between private parties*", celebrado entre o contribuinte (e, conforme o caso, suas partes vinculadas estrangeiras) e a autoridade fiscal do país do contribuinte (e, eventualmente, das contrapartes). Quatro elementos o distinguem de outras figuras: o caráter convencional, marcado pelo acordo entre administração e administrado; o objeto técnico, qual seja, a metodologia para determinar o caráter *arm's length* de transações específicas; o escopo limitado, com transações cobertas previamente delimitadas; e a vigência prospectiva, em período futuro especificado, podendo retroagir mediante *rollback*.

A distinção entre APA e procedimento amigável é decisiva. Como observa Striato (2025, p. 235), "[a]n APA is a tool for the prevention of disputes between tax authorities and taxpayers", ao passo que o MAP é instrumento de resolução de disputas já materializadas — tipicamente, dupla tributação decorrente de auditoria concluída em uma das jurisdições. O APA é, nesse sentido, *ex ante*; o MAP é *ex post*. A diferença produz consequências práticas: o APA é voluntariamente iniciado pelo contribuinte, com participação ativa em todas as fases; o MAP, ainda que possa ser requerido pelo contribuinte, depende essencialmente da disposição cooperativa das autoridades competentes. A doutrina internacional consolidada sobre o art. 25 da Convenção-Modelo da OCDE, examinada em profundidade por Vogel, Rust e Reimer (2015, p. 1681-1734), registra que o MAP opera em horizonte temporal frequentemente longo e com resultado não plenamente previsível — características que reforçam a importância funcional dos instrumentos preventivos. Mariottini (2019, p. 116-140), em registro nacional, examina as três modalidades de MAP (individual, interpretativo e integrativo) e suas limitações estruturais.



Cabe distinguir também o APA das consultas tributárias tradicionais. Enquanto as consultas abordam questões de natureza jurídica com base no quadro fático apresentado pelo contribuinte — quadro que, em geral, não é objeto de questionamento pela administração —, o procedimento de APA tem nos fatos seu objeto central de exame. O APA, em sua versão internacional, pressupõe análise funcional detalhada das transações cobertas, exame da estrutura organizacional do grupo multinacional, identificação dos comparáveis aplicáveis e modelagem econômica das margens esperadas (STRIATO, 2025, p. 247-248). A natureza factual e econômica do exame justifica a duração média alongada dos procedimentos de APA quando comparada à das consultas — fenômeno documentado nas estatísticas oficiais publicadas pelas administrações que mantêm programas maduros. Essa distinção tem consequências analíticas importantes para o desenho brasileiro: a designação do instrumento como "processo de consulta específico", no art. 38 da Lei nº 14.596/2023, é tecnicamente imprecisa e produz risco de transposição inadequada da disciplina da consulta tradicional ao instituto convencional do APA — risco a ser examinado na Seção 4.

A literatura distingue três tipos de APA conforme o número de autoridades fiscais envolvidas. A Tabela 1 sintetiza essa tipologia, suas características jurídicas centrais e suas implicações quanto à eliminação da dupla tributação.

Tabela 1 — Tipologia dos APAs conforme número de autoridades envolvidas

Modalidade	Autoridades envolvidas	Base jurídica predominante	Eliminação da dupla tributação
Unilateral	Uma (administração doméstica e contribuinte)	Direito interno; ato administrativo regulamentar	Não garantida; preserva-se o risco no exterior
Bilateral	Duas administrações + contribuinte	Tratado para evitar a dupla tributação (art. 25 — MAP)	Sim, no escopo das partes signatárias
Multilateral	Três ou mais administrações + contribuinte	Tratados ou Convenção Multilateral de Assistência Mútua	Sim, no escopo das partes signatárias

Fonte: elaboração própria com base em Striato (2025, p. 236-237), OECD (2022, cap. IV) e UN (2021, cap. 15).

A literatura especializada favorece sistematicamente os APAs bilaterais e multilaterais sobre os unilaterais, sempre que a infraestrutura de tratados o permita. Como sintetiza Striato (2025, p. 237), os APAs bilaterais e multilaterais "*essentially incorporate the MAP into the process when there is no dispute yet at stake*". O APA unilateral apresenta, em contrapartida, limitação inerente: ainda que minimize o risco de disputas no país signatário, "*does not guarantee to the taxpayer that the arm's length nature of its tested transactions will not be challenged in another country*" (STRIATO, 2025, p. 241). A observação sintetiza o limite estrutural da modalidade e justifica a



preferência institucional pelas modalidades cooperativas internacionais — preferência que, como se verá, a opção brasileira não acolhe.

Para além dos APAs, o arsenal internacional inclui modalidades coordenadas de auditoria. As *Simultaneous Tax Examinations* constituem arranjo cooperativo de fiscalização paralela, em que duas ou mais autoridades examinam simultaneamente, cada uma em seu território, os assuntos fiscais de contribuintes em que tenham interesse comum, com vistas ao intercâmbio das informações relevantes (STRIATO, 2025, p. 255). Os *Joint Audits* representam o passo seguinte de integração: duas ou mais administrações formam equipe única, com investigação compartilhada (STRIATO, 2025, p. 256). A base legal para ambos repousa, em larga medida, no art. 8º da Convenção Multilateral sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária⁴, da qual o Brasil é parte.

Os *safe harbours*, por sua vez, constituem instrumento qualitativamente distinto. Caracterizam-se, na definição de Striato (2025, p. 264), como "*an administrative simplification measure that is, in principle, optional for taxpayers and permits the determination of the arm's length nature of tested transactions using a pre-established method*". Sua função primária é remover *ex ante* um conjunto de transações do espaço de potencial controvérsia, mediante substituição da análise individualizada por método predeterminado. A OCDE, após posição inicialmente cautelosa, passou a endossar formalmente *safe harbours* bilaterais a partir da revisão das Diretrizes em 2013 (OECD, 2022, cap. IV, seção E). A leitura desse movimento como reabilitação parcial do regime brasileiro de margens fixas — que, em sua essência metodológica, operava como *safe harbour* generalizado — é proposta dogmática que tem sido sustentada por parte da doutrina nacional (GREGÓRIO, 2011, p. 234-271; SCHOUERI; GALENDI JÚNIOR, 2019). A continuidade dessa leitura ganha relevância adicional no debate sobre o Amount B do Pilar Um, retomado na Seção 5.

O *International Compliance Assurance Programme* — ICAP — constitui mecanismo cooperativo multilateral de avaliação de risco. Trata-se de programa voluntário em que múltiplas administrações conduzem avaliação coordenada do perfil global de risco fiscal de uma multinacional, com vistas a oferecer conforto institucional — não certeza jurídica vinculante — sobre as áreas consideradas de baixo risco (STRIATO, 2025, p. 254-255). Sua relação com o APA é de complementaridade: o APA oferece certeza vinculante sobre transações específicas; o ICAP oferece sinal multilateral sobre o perfil global do grupo. O ICAP integra-se ao movimento mais amplo de *cooperative compliance* desenvolvido pelo Fórum sobre Administração Tributária da OCDE (OECD,

⁴A Convenção Multilateral sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária foi incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 8.842, de 29 de agosto de 2016.



2013), cuja influência sobre os programas nacionais de relacionamento diferenciado com grandes contribuintes — incluindo o CONFIA brasileiro — será examinada na Seção 4.4.

O instrumento mais recente do menu internacional é o Amount B do Pilar Um, formalizado em janeiro de 2024. Designado *simplified and streamlined approach* para atividades *baseline* de marketing e distribuição, o Amount B opera por meio de matriz de retornos sobre vendas predeterminados, segmentada por setor e intensidade de ativos, aplicável a distribuidores rotineiros (OECD, 2024b). Sua promessa institucional é tripla: simplificar a aplicação do *arm's length*, reduzir custos de conformidade e liberar capacidade fiscalizatória para transações de maior risco. O instrumento, em sua arquitetura conceitual, dialoga diretamente com a tradição brasileira de tratamento administrativamente simplificado das transações controladas — dimensão retomada na Seção 5.2, em análise crítica da posição brasileira.

Duas observações sintéticas, com consequências para a análise do caso brasileiro, decorrem dessa reconstrução. A primeira é que os instrumentos do menu **não** são funcionalmente equivalentes: APAs operam *ex ante* sobre transações específicas; STEs e JAs operam no curso da auditoria; *safe harbours* simplificam *ex ante* o universo das transações cobertas; ICAP oferece avaliação multilateral não vinculante; e o Amount B padroniza retornos para um subconjunto definido de operações. A escolha entre eles, em qualquer jurisdição, depende de objetivos institucionais distintos. A segunda observação — particularmente relevante para o caso brasileiro — é que todos esses instrumentos pressupõem infraestrutura institucional prévia: rede de tratados moderna, capacidade técnica de fiscalização especializada, base de comparáveis confiável e sistemas funcionais de troca de informações. A análise das seções seguintes mostrará que **a infraestrutura brasileira é particularmente deficiente em pelo menos duas dessas dimensões — a rede de tratados e a base de comparáveis** — o que tem implicações diretas sobre o desenho do APA viável no contexto nacional.

3 O arcabouço brasileiro pós-Lei nº 14.596/2023

A reforma brasileira de 2023 promoveu alinhamento substantivo do regime nacional ao padrão internacional. A Lei nº 14.596/2023, originada da Medida Provisória nº 1.152, de 28 de dezembro de 2022, encerrou anomalia metodológica que era objeto recorrente de observações nas avaliações internacionais do regime brasileiro (BRASIL, 2022; BRASIL, 2023a). A literatura nacional especializada — particularmente os trabalhos de Schoueri e Galendi Júnior (2019), Rocha (2024), Godoi e Furman (2025) e a produção do Instituto Brasileiro de Direito Tributário e da



Associação Brasileira de Direito Financeiro — tem examinado os múltiplos aspectos da transição, contribuindo para o adensamento dogmático da matéria.

A Tabela 2 sintetiza, em chave comparativa, os principais elementos do regime anterior e do regime instituído pela nova lei. O contraste oferece referencial para o exame analítico que se segue, com atenção particular à última linha — o mecanismo de prevenção de disputas, núcleo do presente trabalho.

Tabela 2 — Comparativo entre o regime da Lei nº 9.430/1996 e o regime da Lei nº 14.596/2023

Aspecto	Lei nº 9.430/1996 (regime anterior)	Lei nº 14.596/2023 (regime atual)
Padrão metodológico	Margens fixas predeterminadas em lei	Princípio <i>arm's length</i> (art. 2º)
Análise funcional	Dispensada como elemento central	Adotada como elemento da delineação acurada
Hierarquia de métodos	Opção pelo contribuinte entre métodos previstos	Método mais apropriado às circunstâncias (<i>best method rule</i>)
Catálogo de métodos	PIC, PRL, CPL e métodos específicos para commodities	PIC, PRL, MCL, MLT, MDL e métodos específicos
Comparáveis de mercado	Não exigidos como elemento metodológico central	Centrais ao exame de comparabilidade
Tratamento de intangíveis	Regulamentação fragmentária	Regulamentação detalhada (arts. 17 e seguintes)
Mecanismo de prevenção de disputas	Inexistente	APA autorizado pelo art. 38 ('processo de consulta específico')
Diálogo com TPG da OCDE	Limitado pela divergência metodológica	Referencial hermenêutico direto

Fonte: elaboração própria com base na Lei nº 9.430/1996 (BRASIL, 1996), Lei nº 14.596/2023 (BRASIL, 2023a) e Instrução Normativa RFB nº 2.161/2023 (BRASIL, 2023b).

O dispositivo central da reforma é o art. 2º da lei, que estabelece textualmente: "Os termos e as condições de uma transação controlada serão estabelecidos de acordo com aqueles que seriam estabelecidos entre partes não relacionadas em transações comparáveis" (BRASIL, 2023a, art. 2º). A formulação consagra o princípio *arm's length* em sua redação canônica, alinhando o ordenamento brasileiro ao art. 9º da Convenção-Modelo da OCDE. A consequência hermenêutica é direta: a interpretação do dispositivo brasileiro passa a dialogar institucionalmente com a doutrina internacional consolidada (VOGEL; RUST; REIMER, 2015), e as Diretrizes da OCDE em sua versão de 2022 tornam-se referencial hermenêutico de consulta incontornável.



A reforma incorporou, ademais, o conceito de delinação acurada da transação controlada — *accurate delineation* — desenvolvido pela OCDE em sua revisão das Diretrizes em 2017, e adotou o catálogo de cinco métodos: Preços Independentes Comparáveis (PIC), Preço de Revenda menos Lucro (PRL), Custo mais Lucro (MCL), Margem Líquida da Transação (MLT) e Divisão do Lucro (MDL). A hierarquia rígida foi substituída pela regra do método mais apropriado às circunstâncias, em alinhamento à *best method rule* da OCDE — inversão metodológica relevante que exige da Administração e do contribuinte exercício de fundamentação dispensável no arranjo anterior.

A regulamentação setorial ocorreu em duas etapas principais. A Instrução Normativa RFB nº 2.161, de 28 de setembro de 2023 (BRASIL, 2023b), regulamentou os aspectos centrais: métodos, análise funcional, documentação, intangíveis, operações financeiras, serviços intragrupo e *commodities*. A Instrução Normativa RFB nº 2.246, de 30 de outubro de 2024 (BRASIL, 2024a), atualizou o tratamento aplicável a operações com *commodities*. O conjunto consolida, no plano infralegal, a arquitetura material do novo regime. Acresce-se a esse conjunto a Lei nº 15.079, de 27 de dezembro de 2024 (BRASIL, 2024b), que instituiu o Adicional da CSLL para adequação à regra global antierosão (Pilar Dois), cuja interação com o regime de preços de transferência — particularmente quanto ao tratamento de jurisdições de baixa tributação — constitui dimensão complementar cuja análise específica excede o escopo deste trabalho.

O tratamento dos serviços intragrupo merece destaque por sua articulação com o tema da prevenção. A IN RFB nº 2.161/2023 incorpora a metodologia simplificada para serviços de baixo valor agregado prevista no Capítulo VII das Diretrizes da OCDE: define-se conjunto de serviços qualificáveis como de baixo valor agregado e admite-se *markup* de cinco por cento sobre os custos efetivamente incorridos como padrão *arm's length* aplicável. O dispositivo opera como *safe harbour* no sentido técnico examinado na seção anterior — substituição da análise individualizada por método predeterminado, com dispensa de comprovação adicional. A reforma incorpora também dispensa documental simplificada para contribuintes cujas transações controladas, no agregado, sejam inferiores a R\$ 15 milhões no exercício anterior⁵. A dispensa tem natureza distinta do *safe harbour* propriamente dito, mas opera, em conjunto com este, como mecanismo de simplificação administrativa.

Quanto ao mecanismo de prevenção de disputas — núcleo desta análise —, o art. 38 estabelece que a RFB "poderá instituir processo de consulta específico em relação aos métodos para determinação da base de cálculo do IRPJ e da CSLL nas transações controladas". O dispositivo autoriza, no plano legal, o instrumento equivalente ao APA unilateral examinado na taxonomia

⁵O parâmetro é estabelecido nos arts. 56 e seguintes da Instrução Normativa RFB nº 2.161/2023.



internacional. A RFB submeteu à consulta pública, em 28 de agosto de 2024, minuta de Instrução Normativa regulamentadora (BRASIL, 2024c), cujo prazo de manifestação encerrou-se em 30 de setembro de 2024 e cuja vigência foi anunciada para 1º de janeiro de 2025. Em maio de 2026, o ato regulamentar permanecia em fase de finalização, com mais de vinte meses decorridos da consulta pública sem publicação da regulamentação definitiva — dado que merece registro analítico antes do exame substantivo do desenho proposto.

4 O APA unilateral brasileiro: análise crítica dos contornos regulamentares

A presente seção examina, em chave dogmática crítica, o desenho do mecanismo brasileiro de prevenção autorizado pelo art. 38 da Lei nº 14.596/2023, com atenção à minuta de regulamento submetida à consulta pública em agosto de 2024. A análise não se limita a descrever o desenho: identifica e enfrenta seis dimensões críticas — a autorização legal, a minuta regulamentar, os ajustes correspondentes, a articulação com o CONFIA, a dimensão constitucional do desenho proposto e a interação do APA com o contencioso administrativo brasileiro. As proposições normativas formuladas ao longo da seção integram, por opção do autor, a contribuição substantiva do trabalho ao debate técnico.

4.1 A autorização legal: alcance e ambiguidades terminológicas

A análise do art. 38 começa pela atenção à sua literalidade. O dispositivo estabelece que, "sem prejuízo do disposto no caput do art. 24 desta Lei, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil poderá instituir processo de consulta específico em relação aos métodos para determinação da base de cálculo do IRPJ e da CSLL nas transações controladas" (BRASIL, 2023a, art. 38). Duas características redacionais merecem registro analítico — uma de ordem técnico-jurídica, outra de natureza substantiva.

A primeira é a designação do instrumento como "processo de consulta específico". A nomenclatura, conquanto compreensível pelo paralelismo com a tradicional consulta tributária federal, é **tecnicamente imprópria**. A consulta tributária é instituto de natureza unilateral, em que a Administração se manifesta sobre quadro fático apresentado pelo contribuinte, sem que o ato administrativo resultante constitua acordo entre as partes (XAVIER, 2015, p. 387-396). O APA, ao contrário, é instituto de natureza convencional — acordo prévio bilateral administração-contribuinte sobre metodologia de preços —, com regramento próprio na sistemática internacional e com características incompatíveis com a transposição automática da disciplina da consulta tradicional. A escolha legislativa, ao denominar o instituto de modo equívoco, produz risco hermenêutico real: a



regulamentação infralegal poderá, pela atração do regime jurídico da consulta, importar disciplinas inadequadas ao APA — particularmente quanto à possibilidade de revisão unilateral pela Administração, ao tratamento dos efeitos vinculantes do ato, e à articulação com o contencioso administrativo. A doutrina brasileira sobre o instituto da consulta tributária federal (TORRES, 2001, p. 568-589) é referencial necessário, mas insuficiente, para o exame dogmático da figura.

A segunda característica redacional é a delimitação do objeto: o art. 38 menciona "os métodos para determinação da base de cálculo". A formulação dialoga com a tradição internacional, em que o APA dispõe sobre a metodologia *arm's length* aplicável a transações específicas. Como observa Striato (2025, p. 236), o APA "*determines a set of criteria for the TP treatment of a transaction over a fixed period of time*". A leitura literal do art. 38 brasileiro é, contudo, mais restritiva: o dispositivo refere-se a "métodos", não a "critérios" no sentido amplo da prática internacional. A regulamentação infralegal terá liberdade interpretativa, mas operará sob essa restrição textual.

4.2 A minuta de Instrução Normativa de agosto de 2024: configuração proposta

A minuta submetida à consulta pública em 28 de agosto de 2024 detalha os principais elementos procedimentais e materiais do programa (BRASIL, 2024c). A Tabela 3 sintetiza os elementos centrais do desenho proposto, organizados segundo as dimensões institucionais relevantes para o exame que se segue.

Tabela 3 — Elementos centrais da minuta de Instrução Normativa de agosto de 2024

Dimensão	Configuração proposta
Modalidade do instrumento	Unilateral (apenas a Receita Federal como autoridade signatária)
Vigência inicial	Até quatro anos, prorrogáveis por até dois anos adicionais
Rollback	Admitido em caráter discricionário, conforme avaliação caso a caso
Requisito de admissibilidade — relacionamento prévio	Participação prévia de pelo menos seis meses no programa de conformidade cooperativa fiscal (CONFIA)
Requisito de admissibilidade — taxa	Taxa para análise da proposta, com valor diferenciado para prorrogação
Requisito de admissibilidade — capacidade operacional	Faculdade da Administração de limitar o número de propostas aceitas em cada exercício
Monitoramento — premissas críticas	Notificação obrigatória de alterações em prazo definido



Dimensão	Configuração proposta
Monitoramento — relatórios anuais	Apresentação de relatórios anuais com confirmação da observância dos termos do acordo

Fonte: elaboração própria com base na minuta de Instrução Normativa (BRASIL, 2024c).

Quanto à modalidade, a minuta contempla o APA exclusivamente unilateral, em alinhamento ao texto do art. 38. A opção é tecnicamente justificável no plano legal, mas merece exame crítico: a literatura especializada registra, sem dissensão relevante, que a modalidade unilateral apresenta limitação inerente quanto à eliminação do risco de dupla tributação. O contribuinte brasileiro que conclua acordo unilateral com a RFB preserva, em sua integralidade, o risco de questionamento da metodologia pela autoridade fiscal da contraparte controlada — risco cuja gestão dependerá da via do procedimento amigável, com todas as limitações estruturais examinadas na seção 5.3 deste trabalho. Em jurisdições com programas maduros, a configuração unilateral cumpre função institucional clara: oferece certeza doméstica em casos cuja contraparte está em jurisdição sem tratado ou sem prática consolidada de APA bilateral. A configuração brasileira, ao restringir-se à modalidade unilateral **mesmo quando há tratado em vigor com a jurisdição da contraparte**, não acolhe essa lógica funcional — opta por desenho que sistematicamente **não** elimina a dupla tributação, ainda quando os instrumentos convencionais o permitiriam.

Quanto à vigência, a minuta prevê acordo de até quatro anos, prorrogável por dois anos. O parâmetro é adequado e alinha-se à recomendação da literatura especializada para programas em fase inicial (STRIATO, 2025, p. 250-251). O *rollback* é admitido em caráter discricionário, abordagem similar à praticada em jurisdições maduras.

Quanto aos requisitos de admissibilidade, a minuta estabelece três elementos cumulativos cujo conjunto suscita observações críticas que serão desenvolvidas em subseções autônomas: a participação prévia, por seis meses, no programa CONFIA (examinada em 4.4); o pagamento de taxa para análise da proposta; e a faculdade da Administração de **limitar discricionariamente o número de propostas** aceitas em cada exercício. Esta última previsão é particularmente problemática sob o ângulo constitucional, e será examinada em 4.5.

Quanto ao acompanhamento, a minuta exige a notificação à Administração de qualquer alteração nas premissas críticas estabelecidas pelo acordo. A previsão alinha-se à prática internacional: como registra Striato (2025, p. 250), "[t]axpayers have an obligation to inform their tax authorities if the critical assumptions are not met over the lifecycle of the APA". Vale registrar que a literatura especializada identifica duas modalidades complementares de monitoramento — relatórios anuais e auditorias direcionadas — e que a articulação entre ambas, **em particular a**



delimitação do escopo das auditorias subsequentes à conclusão do APA, constitui questão técnica de relevância crítica que a minuta brasileira não regula com a clareza necessária. A omissão é dogmaticamente preocupante: sem definição expressa, a vinculação dos termos acordados não opera plenamente — questão a ser retomada em 4.6.

A Figura 1 ilustra, em representação esquemática, o fluxo procedimental proposto na minuta, com indicação das fases principais e dos pontos de articulação institucional entre o contribuinte e a Administração.

Figura 1 — Fluxo procedimental proposto para o APA unilateral brasileiro



Fonte: elaboração própria com base em BRASIL (2024c) e na sistematização de Striato (2025, p. 244-252).

4.3 A questão dos ajustes correspondentes

Uma característica do regime brasileiro merece exame autônomo, em razão de sua articulação técnica com a função preventiva do instrumento: a disciplina dos ajustes correspondentes — em particular, do ajuste correspondente para baixo, mecanismo pelo qual a autoridade fiscal de uma jurisdição reduz a base tributável de contribuinte sob sua competência em resposta a ajuste primário praticado por autoridade fiscal estrangeira sobre transação controlada vinculada.

A dogmática internacional sobre ajustes correspondentes parte do art. 9(2) da Convenção-Modelo da OCDE, dispositivo que organiza, no plano dos tratados, o mecanismo de eliminação da dupla tributação econômica decorrente de ajustes primários. A função preventiva dos APAs bilaterais, na sistemática internacional, está intimamente associada a esse mecanismo: o acordo bilateral incorpora antecipadamente a alocação consensual de receita entre as jurisdições envolvidas, evitando a necessidade subsequente de ajuste correspondente reativo. Vogel, Rust e Reimer (2015, p. 770-792) examinaram com profundidade o dispositivo, e a doutrina contemporânea consolidou interpretação segundo a qual o ajuste correspondente, embora não automático, constitui obrigação convencional cuja recusa injustificada compromete o cumprimento integral do tratado.

No regime brasileiro, a Lei nº 14.596/2023 disciplina os ajustes no art. 34, prevendo as modalidades de ajuste espontâneo, ajuste compensatório e ajuste primário. A disciplina específica do ajuste correspondente para baixo articula-se com a infraestrutura do procedimento amigável regulada pela Instrução Normativa RFB nº 1.846/2018. A configuração merece atenção crítica: o contribuinte brasileiro que conclua APA unilateral com a RFB preserva, conforme já observado, a possibilidade



de divergência subsequente com a autoridade fiscal estrangeira. Na hipótese de tal divergência conduzir a ajuste primário pela contraparte, a eliminação da dupla tributação dependerá, em larga medida, do procedimento amigável. O APA unilateral cumpre, nesse desenho, **função apenas parcialmente preventiva**: produz certeza no plano doméstico, mas desloca para a fase subsequente — via MAP, com seus prazos típicos de três a cinco anos (OECD, 2024a) — a resolução da divergência internacional. Trata-se de função substantivamente menos ambiciosa que a do APA bilateral, e que constitui razão dogmática autônoma para a expansão para a modalidade bilateral, em diálogo com a infraestrutura do procedimento amigável já regulamentada.

4.4 A vinculação ao programa CONFIA: conformidade cooperativa como filtro de admissibilidade

O elemento institucional mais inovador — e dogmaticamente mais problemático — do desenho regulamentar proposto é a vinculação do acesso ao APA à participação prévia no programa de conformidade cooperativa fiscal da Receita Federal. O CONFIA foi instituído por ato administrativo específico⁶, com adesão facultativa de contribuintes que atendam a requisitos predefinidos pela Administração. A minuta de IN sob exame estabelece a participação prévia, por período mínimo de seis meses, como requisito de admissibilidade ao APA. A configuração suscita exame crítico em três dimensões.

No plano funcional, a articulação entre conformidade cooperativa e APA é tema doutrinariamente reconhecido. O movimento internacional de *cooperative compliance* — examinado em profundidade pelos documentos do Fórum sobre Administração Tributária da OCDE (OECD, 2013) — articula-se com programas de prevenção em diversas configurações nacionais. A literatura comparada documenta, em particular, o *horizontal monitoring* holandês, o *Senior Accounting Officer regime* britânico e os programas equivalentes em jurisdições da União Europeia (PISTONE, 2020, p. 187-214). Em parte dessas jurisdições, a participação no programa cooperativo opera como porta de acesso preferencial — não exclusiva — a outros instrumentos administrativos, incluindo APAs.

No plano da acessibilidade do instrumento, contudo, a configuração brasileira é particularmente restritiva. Diferentemente dos modelos europeus, em que a participação no programa cooperativo opera como facilitador ou via preferencial, **a minuta brasileira a estabelece como requisito eliminatório**. A consequência é direta: o universo de contribuintes elegíveis ao APA fica

⁶O Programa de Conformidade Cooperativa Fiscal — CONFIA — foi instituído por ato administrativo da Receita Federal, com adesão facultativa mediante atendimento a requisitos predefinidos pela Administração. A configuração específica do programa tem evoluído ao longo dos exercícios subsequentes à sua criação, em movimento institucional cuja análise específica excede o escopo deste trabalho.



inteiramente determinado pelos critérios definidos infralegalmente para admissão ao CONFIA — critérios cuja seletividade é assumidamente alta, voltada a grandes contribuintes com histórico estruturado de relacionamento com a Administração. A configuração transforma um instrumento que, na prática internacional, é acessível a contribuintes de portes diversos (ainda que predominantemente grandes), em **instrumento de acessibilidade dupla**: elegibilidade ao CONFIA primeiro, elegibilidade ao APA depois.

No plano dogmático-constitucional, a configuração merece exame específico (objeto da subseção 4.5). Vale antecipar que a articulação proposta tem consequência analítica relevante: a definição infralegal dos critérios do CONFIA passa a operar, indiretamente, como definição do universo elegível ao APA — definição que a Lei nº 14.596/2023, em seu art. 38, não circunscreve a esse universo. A intermediação, mesmo que tecnicamente defensável como exercício do poder regulamentar, suscita questões de legalidade que serão examinadas a seguir.

4.5 A dimensão constitucional do APA brasileiro: tensões com a legalidade, a isonomia e o devido processo

O exame dogmático do APA brasileiro seria incompleto sem o enfrentamento da sua dimensão constitucional. A literatura especializada nacional, ao examinar o regime anterior de margens fixas, identificou tensões constitucionais relevantes (BARRETO, 2001, p. 153-172; XAVIER, 2015, p. 393-396), parte das quais permanece atual no exame do novo desenho. A análise que se segue identifica três frentes de tensão constitucional no desenho proposto para o APA, sem pretensão de esgotamento — em coerência com a natureza exploratória da matéria.

A primeira frente envolve o princípio da legalidade tributária estrita (CF, art. 150, I). O art. 38 da Lei nº 14.596/2023 autoriza a RFB a instituir "processo de consulta específico em relação aos métodos para determinação da base de cálculo do IRPJ e da CSLL". A delegação legislativa, lida em sua literalidade, é circunscrita: refere-se exclusivamente aos "métodos", e não aos termos amplos do procedimento ou aos critérios de admissibilidade. A minuta regulamentar, contudo, **avança substancialmente além desse perímetro**: estabelece taxa de análise sem base legal expressa⁷, condiciona a admissibilidade a programa instituído por ato infralegal (CONFIA), e atribui à Administração discricionariedade para limitar o número de propostas — todas previsões cujo fundamento legal expresso o art. 38 não oferece. Pode-se sustentar, em defesa do desenho, que o

⁷A questão da legalidade estrita da taxa prevista na minuta — exigida pela natureza tributária da exação — merece exame específico em literatura subsequente. A previsão genérica do art. 38 da Lei nº 14.596/2023 não contempla expressamente a instituição de taxa, e o art. 150, I, da Constituição Federal exige lei para a definição de elementos essenciais da obrigação tributária. A configuração regulamentar pode, eventualmente, demandar correção legislativa ou apoio em outra base legal expressa.



poder regulamentar geral da Administração ampara tais previsões; cabe registrar, contudo, que matéria tributária — particularmente a definição de elementos do procedimento de constituição da relação obrigacional — submete-se historicamente à reserva legal estrita no ordenamento brasileiro (DERZI, 2018, p. 287-312). A discussão merece aprofundamento doutrinário e, eventualmente, manifestação jurisprudencial sobre os limites do poder regulamentar nesse domínio específico.

A segunda frente envolve o princípio da isonomia tributária (CF, art. 150, II). A vinculação do acesso ao APA à participação prévia no CONFIA produz, em substância, **diferenciação de tratamento entre contribuintes em situação economicamente equivalente** baseada em critério não previsto expressamente em lei. Contribuintes de mesmo porte, com transações controladas substancialmente similares, têm acesso diferenciado ao instrumento preventivo conforme atendam ou não aos requisitos de admissibilidade ao CONFIA — requisitos cuja delimitação é, ela própria, ato administrativo de natureza seletiva. A configuração não é, em si, automaticamente inconstitucional: a doutrina admite diferenciações fundadas em critérios objetivos relacionados à capacidade administrativa de processamento e ao perfil de risco do contribuinte (ÁVILA, 2023, p. 412-435). O critério da capacidade contributiva e o princípio da praticabilidade tributária oferecem fundamentação possível para diferenciações razoáveis no acesso a instrumentos de simplificação administrativa (DERZI, 2018, p. 234-267). Resta examinar, contudo, se a configuração proposta — em que a admissibilidade ao APA depende inteiramente da admissibilidade ao CONFIA, sem critérios alternativos de acesso — preserva a proporcionalidade exigida pela jurisprudência constitucional. A resposta, sustenta-se, é negativa: a configuração proposta tende a excluir contribuintes de porte médio que enfrentam questões substantivas de preços de transferência sem dispor da estrutura de relacionamento institucional pressuposta pelo CONFIA.

A terceira frente envolve o devido processo administrativo (CF, art. 5º, LIV e LV) e o princípio da impessoalidade (CF, art. 37, *caput*). A previsão regulamentar de "faculdade da Administração de limitar o número de propostas aceitas em cada exercício" estabelece, em substância, discricionariedade administrativa quanto ao acesso ao instrumento preventivo. A configuração suscita duas ordens de questionamento. A primeira é que a discricionariedade, exercida sem parâmetros legais ou regulamentares objetivos, pode operar como filtro arbitrário entre contribuintes igualmente elegíveis — risco que a doutrina contemporânea sobre devido processo administrativo identifica como específico de procedimentos cuja resposta administrativa não esteja vinculada a critérios técnicos predefinidos (TORRES, 2001, p. 612-634). A segunda é que a limitação por capacidade operacional, ainda que justificada institucionalmente, deve operar mediante critérios objetivos e públicos — ordem cronológica de apresentação, sistemas de pontuação por dimensão técnica, ou outros mecanismos cuja construção possa ser objeto de controle judicial. A minuta sob exame não



oferece esses parâmetros, o que constitui **omissão regulamentar substantiva** que merece correção antes da publicação definitiva.

Cabe registrar, em diálogo com a literatura nacional sobre segurança jurídica como princípio estruturante do direito tributário (ÁVILA, 2023, p. 158-187), que o APA constitui **instrumento por excelência** de realização da segurança jurídica em matéria de preços de transferência. A configuração proposta, em vez de maximizar essa função, **a circunscreve a um universo restrito de contribuintes** definido por critérios infralegais — solução que, mantida sem revisão, tende a comprometer o próprio objetivo institucional do instituto.

4.6 A articulação com o contencioso administrativo: o APA e o CARF

Dimensão crítica do desenho regulamentar, sobre a qual a minuta de IN não se pronuncia com a clareza necessária, é a articulação entre o APA celebrado e o contencioso administrativo brasileiro, particularmente no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais — CARF. A questão tem dimensão técnica e dimensão dogmática, ambas com relevância prática imediata.

No plano técnico, três cenários podem materializar-se uma vez celebrado o APA. O primeiro é o do contribuinte que cumpre integralmente os termos acordados e, em fiscalização subsequente, vê questionada a aplicação concreta da metodologia — não a metodologia em si, mas seu enquadramento factual em transações específicas. O segundo é o do contribuinte que descumpre os termos acordados ou as premissas críticas notificadas, hipótese em que a Administração pode legitimamente desconsiderar o APA. O terceiro é o do contribuinte cuja contraparte estrangeira sofre ajuste primário em sua jurisdição, hipótese em que o APA unilateral brasileiro não impede a divergência internacional, mas mantém vinculação doméstica que pode entrar em tensão com pleitos de ajuste correspondente.

Em todos os três cenários, a questão dogmática central é: qual o efeito vinculante do APA no contencioso administrativo subsequente? A minuta regulamentar não oferece resposta expressa. A configuração internacional típica — observável nos programas norte-americano, alemão e indiano (STRIATO, 2025, p. 252-253) — estabelece que os termos do APA são oponíveis pela Administração contra si mesma, **vinculando os órgãos de contencioso administrativo** aos critérios técnicos previamente acordados, salvo descumprimento documentado do contribuinte ou alteração não notificada das premissas críticas. A configuração é tecnicamente necessária para preservar a função preventiva do instrumento: APA cuja metodologia possa ser refutada em sede de contencioso por mera divergência interpretativa subsequente perderia a substância da prevenção.

No ordenamento brasileiro, a questão tem complexidade adicional. O CARF é órgão de competência constitucional para julgar, em segundo grau administrativo, os lançamentos de IRPJ e



CSLL. Sua jurisprudência sobre o regime anterior de preços de transferência (Lei nº 9.430/1996) é robusta⁸ e sustenta-se, em parte, sobre interpretação fechada dos métodos legais. A literatura especializada brasileira sobre o efeito vinculante de atos negociais da Administração Tributária — particularmente os trabalhos sobre transação tributária e sobre o procedimento amigável — fornece referencial relevante para o exame da questão. Monteiro (2016, p. 96-100) examinou a natureza dos acordos executivos celebrados em MAP e sua vinculação aos órgãos brasileiros de contencioso, em registro que se aplica *mutatis mutandis* ao APA. A doutrina contemporânea (MARIOTTINI, 2019, p. 134-138) sustenta que tais acordos vinculam, em regra, os órgãos administrativos da Administração que os celebrou, com fundamento no princípio da unidade da Administração Pública e no *venire contra factum proprium* aplicável ao Estado.

A **omissão regulamentar** sobre o efeito vinculante do APA é, portanto, falha técnica relevante que merece correção antes da publicação definitiva. A regulamentação deve, ao menos: (i) estabelecer expressamente que os termos do APA vinculam a Administração e o contribuinte para o exercício e operações cobertas; (ii) definir as hipóteses de revisão ou cancelamento, com critérios objetivos; (iii) regular a articulação entre os termos do APA e a fiscalização subsequente, com delimitação clara do escopo de auditoria preservado; e (iv) prever expressamente que o CARF, em sede de contencioso administrativo, deve observar os termos previamente acordados, salvo nas hipóteses taxativas de revisão. A ausência desses elementos compromete substantivamente a função preventiva do instrumento e tende a alimentar, paradoxalmente, o contencioso que o APA visa a evitar.

5 Análise comparada e o lugar do Brasil no debate internacional

A presente seção articula a análise do desenho brasileiro com a experiência internacional consolidada em programas de APA, com o debate contemporâneo sobre o Amount B do Pilar Um, e com o exame específico da infraestrutura convencional brasileira — incluindo a adesão ao Instrumento Multilateral em outubro de 2025. A reconstrução não pretende ser exaustiva, mas oferece referencial analítico crítico para a leitura do caso brasileiro e fundamenta as proposições normativas formuladas na seção 6.

⁸A jurisprudência consolidada do CARF sobre o regime de margens fixas da Lei nº 9.430/1996 desenvolveu-se ao longo de mais de duas décadas, com adensamento particular após a edição da IN SRF nº 243/2002. Embora o regime substantivo tenha sido substituído pela Lei nº 14.596/2023, parte relevante dessa jurisprudência permanecerá operativa para autos de infração lavrados sob o regime anterior, e seus parâmetros interpretativos continuarão a influenciar a aplicação do novo regime nos próximos exercícios.



5.1 A experiência comparada: trajetórias institucionais e lições para o caso brasileiro

A literatura especializada documenta que a introdução de programas de APA em países em desenvolvimento tem seguido, em geral, cronograma faseado, com configuração inicial unilateral e posterior expansão para modalidades bilaterais. As Nações Unidas (UN, 2021, cap. 15) registram que a viabilidade prática dos instrumentos depende da construção paralela de infraestrutura institucional — rede de tratados, capacidade técnica de fiscalização, base de comparáveis confiável — cuja maturação tem cronograma próprio. A Tabela 4 sintetiza a trajetória institucional de jurisdições selecionadas com programas consolidados ou em fase avançada de maturação, com atenção aos elementos analíticos relevantes para o exame do caso brasileiro.

Tabela 4 — Trajetória institucional de programas de APA em jurisdições selecionadas

Jurisdição	Início	Modalidades atuais	Observações institucionais relevantes
Estados Unidos	1991	Unilateral, bilateral e multilateral	Programa pioneiro; primeira década dedicada centralmente à modalidade unilateral, com expansão progressiva subsequente. Programa do APMA com estatísticas anuais detalhadas.
Países Baixos	Década de 1990	Unilateral e bilateral	Programa articulado a infraestrutura robusta de procedimento amigável; reconhecimento europeu pelo volume de acordos concluídos; vinculação ao horizontal monitoring.
Austrália	1991	Unilateral, bilateral e multilateral	Orientação administrativa detalhada (PS LA 2015/4) referenciada por jurisdições com programas mais recentes; integração com programa de risk rating.
Índia	2012	Unilateral e bilateral	Programa instituído após período de elevada litigiosidade em PT, com crescimento rápido (>500 acordos celebrados até 2023). Bilateral introduzido cinco anos após o unilateral.
México	1995	Unilateral e bilateral	Pioneiro na América Latina; programa consolidado em volume e diversidade setorial; primeiros APAs bilaterais celebrados na década de 2000.
Reino Unido	1999	Unilateral, bilateral e multilateral	Programa articulado ao Senior Accounting Officer regime e ao sistema de risk rating aplicado a grandes contribuintes.

Fonte: elaboração própria com base em Striato (2025, p. 238) e em dados oficiais das administrações tributárias respectivas (relatórios anuais APMA-IRS, ATO Austrália, HMRC, CBDT-Índia, SAT-México).

A leitura da Tabela 4 sustenta cinco observações críticas com aplicação direta ao caso brasileiro. A **primeira** é que os programas mais maduros têm trajetória institucional de várias décadas, sugerindo que o amadurecimento dos instrumentos é processo de longo prazo. A



configuração brasileira inicial deve, portanto, ser examinada como ponto de partida, não como estado de equilíbrio. A **segunda** é que a transição da modalidade unilateral para a bilateral, observada em todos os programas registrados, ocorreu em ritmo gradual mas **em prazos significativamente menores** que os sugeridos pela retórica brasileira de "amadurecimento institucional". A Índia, em particular, transitou para o APA bilateral em cinco anos após a introdução do unilateral, em movimento que sugere ser a expansão bilateral compatível com programas em fase inicial — não dependente de "consolidação" prolongada que pode operar como racionalização para a postergação. A **terceira** é que jurisdições com perfis institucionais diversos — sistemas de *common law* e de *civil law*, países desenvolvidos e em desenvolvimento — desenvolveram programas robustos, sinalizando que a viabilidade do instrumento não depende de pressuposto institucional rígido.

A **quarta** observação concerne ao caso indiano, particularmente relevante para o caso brasileiro: a Índia introduziu o programa de APA em 2012, **em momento de elevada litigiosidade** em matéria de preços de transferência (HICKMAN; PADWALKAR, 2025, p. 187-192). O paralelo com a situação brasileira pós-Lei nº 14.596/2023 é direto: também o Brasil tem estoque relevante de litígio em PT — mais de mil autuações em curso, com valores superiores a R\$ 15 bilhões, segundo dados de relatórios do CARF — e também transita para regime substantivo novo cujos contornos ainda serão objeto de interpretação. A experiência indiana sugere que a hesitação em estender o programa para a modalidade bilateral, em jurisdição com estoque litigioso significativo, pode comprometer a função preventiva do instrumento e reduzir sua atratividade para contribuintes cujos casos mais complexos envolvem precisamente as transações com contrapartes em jurisdições com tratado em vigor.

A **quinta** observação concerne à capacitação técnica institucional como condição de eficácia. Como observam Hickman e Padwalkar (2025, p. 180), "*the scrutiny of TP practices has intensified, audits have become more sophisticated, and subsequent litigation more common*". Eden (1998, p. 651-678), em obra que constitui referência clássica, identifica a capacitação institucional como variável condicionante da eficácia dos instrumentos de prevenção. A configuração brasileira atual tem investido relevantemente em capacitação — fato que merece registro — mas a transição metodológica de margens fixas para *arm's length* exige reconfiguração analítica substantiva, cuja consolidação tem cronograma próprio e cujos efeitos sobre a operação efetiva do APA dependerão da experiência acumulada nos próximos exercícios.

5.2 O Amount B do Pilar Um e a posição brasileira: tradição das margens fixas como ativo estratégico



O Amount B do Pilar Um foi formalizado em janeiro de 2024 como parte do pacote de medidas resultantes do projeto da OCDE/G20 sobre os desafios fiscais da digitalização da economia (OECD, 2024b). O instrumento opera por meio de matriz de retornos sobre vendas predeterminados, segmentada por setor industrial e por intensidade de ativos operacionais, aplicável a distribuidores rotineiros. A adesão é facultativa para as jurisdições, com duas perguntas distintas: se a jurisdição adota o instrumento domesticamente e se respeitará o resultado quando aplicado por jurisdição coberta.

O *Transfer Pricing Country Profile* atualizado pela OCDE registra a posição brasileira: o Brasil indicou que **não** adotará o Amount B em seu regime doméstico, mas respeitará seu resultado quando aplicado por jurisdição coberta (OECD, 2026). A configuração merece exame crítico em três planos: técnico, estratégico e político-institucional.

No plano técnico, a configuração intermediária produz tratamento assimétrico para contribuintes em situação economicamente similar. Considere-se grupo multinacional cuja matriz esteja em jurisdição que tenha adotado o Amount B, com subsidiária distribuidora no Brasil: a jurisdição da matriz aplicará o instrumento e o Brasil reconhecerá o resultado. Em contraste, considere-se grupo cuja matriz esteja em jurisdição não adotante, com subsidiária distribuidora no Brasil: nenhuma das duas jurisdições aplicará o Amount B, e o regime *arm's length* será aplicado integralmente. A **mesma transação econômica** — distribuição rotineira realizada por subsidiária brasileira — receberá tratamento tributário distinto em função exclusivamente da opção regulatória da jurisdição da contraparte. A assimetria é inerente ao desenho do Amount B como instrumento de adoção facultativa, mas suscita questão concreta de isonomia entre contribuintes brasileiros em situação economicamente equivalente.

No plano estratégico, a leitura do Amount B em diálogo com a tradição brasileira merece registro central. O instrumento, em sua arquitetura conceitual, opera mediante substituição da análise individualizada por matriz de retornos predeterminados — **lógica metodológica próxima à que orientou o regime brasileiro de margens fixas durante quase três décadas**. A Tabela 5 sintetiza, em chave comparativa, a relação entre os dois arranjos.

Tabela 5 — Comparativo conceitual: regime brasileiro de margens fixas (1996-2023) e Amount B (2024)

Dimensão analítica	Margens fixas brasileiras (Lei 9.430/1996)	Amount B do Pilar Um (OCDE, 2024)
Escopo de aplicação	Todas as transações controladas (importação e exportação)	Atividades baseline de marketing e distribuição



Dimensão analítica	Margens fixas brasileiras (Lei 9.430/1996)	Amount B do Pilar Um (OCDE, 2024)
Modalidade de operação	Margens fixas predeterminadas em lei	Matriz de retornos segmentada por setor e intensidade de ativos
Opção do contribuinte	Margem aplicável de pleno direito; impossibilidade de margem alternativa	Aplicação facultativa pela jurisdição adotante
Análise funcional	Dispensada como elemento metodológico central	Pressuposta para qualificação como atividade baseline
Compatibilidade com TPG/OCDE	Limitada (objeto de observação recorrente nos Country Profiles)	Plena (instrumento da própria OCDE)
Função institucional declarada	Praticabilidade administrativa	Simplificação, redução de custos e liberação de capacidade fiscal
Relação com arm's length	Tensão metodológica (operava como safe harbour generalizado)	Apresentado como simplificação dentro do arm's length

Fonte: elaboração própria com base na Lei nº 9.430/1996 (BRASIL, 1996), em OECD (2024b) e na sistematização doutrinária de Gregório (2011) e Schoueri (2013).

A leitura comparativa explicita duas observações de relevância estratégica. A **primeira** é que a oposição entre "margens fixas brasileiras" e "padrão *arm's length* internacional", presente em parte da literatura, é tecnicamente menos rígida do que se sustenta: o Amount B, instrumento da própria OCDE, opera mediante a mesma lógica funcional das margens fixas — substituição da análise individualizada por matriz predeterminada. A diferença é de configuração específica, não de princípio metodológico. A **segunda**, com implicações políticas diretas, é que o Brasil possui **experiência empírica singular** com instrumentos predeterminados — quase três décadas de aplicação prática, com vasta jurisprudência administrativa, debate doutrinário consolidado e dados empíricos abundantes sobre virtudes e limites do arranjo. Essa experiência constitui **ativo estratégico** para o debate internacional contemporâneo sobre o Amount B e os demais instrumentos de simplificação — ativo cuja exploração ativa em fóruns multilaterais constituiria contribuição substantiva da participação brasileira no *Inclusive Framework on BEPS*.

No plano político-institucional, a posição brasileira de não adotar o Amount B domesticamente é tecnicamente defensável — preserva flexibilidade para reposicionamento futuro à luz da experiência prática — mas merece exame crítico quanto à sua sustentabilidade no médio prazo. Mantida a configuração atual, contribuintes brasileiros enfrentarão crescentemente o tratamento assimétrico já examinado, e a Administração Tributária terá de lidar com pressões setoriais por uniformização. A **possível adoção doméstica seletiva do Amount B** — circunscrita a setores específicos, em formato compatível com a tradição brasileira de *safe harbours* setoriais — constitui



linha de aprofundamento regulatório cuja exploração merece atenção institucional nos próximos exercícios. O instrumento brasileiro do APA poderá, ademais, **servir como veículo** para tratamento individualizado de casos em que o Amount B aplicado pela contraparte produza distorções relevantes — função que reforça, contrariando o discurso oficial, a **urgência** da consolidação do programa nacional.

5.3 A rede brasileira de tratados e o Instrumento Multilateral: limites estruturais do MAP brasileiro

Dimensão crítica frequentemente subestimada no debate brasileiro sobre APAs é a configuração da rede convencional brasileira para evitar a dupla tributação. Sem rede de tratados moderna e operacional, a função preventiva dos APAs bilaterais — opção institucional preferida pela literatura especializada — fica substantivamente comprometida. A análise desta subseção, portanto, é condição para a apreciação realista das opções de aprimoramento regulatório formuladas na seção 6.

A rede brasileira atual conta com aproximadamente 36 tratados em vigor, em número modesto para uma economia da dimensão da brasileira. A comparação ilustra a defasagem: a Alemanha tem mais de 95 tratados, o Reino Unido mais de 130, e mesmo o México — economia da mesma região e com porte similar — mantém rede de aproximadamente 60 tratados. A rede brasileira apresenta, ademais, **três características estruturais** que limitam sua aptidão para suportar APAs bilaterais.

A primeira característica é a **idade** significativa de parte relevante dos tratados. Tratados como o celebrado com o Japão (1967), Áustria (1976) e Bélgica (1972) são anteriores às revisões substanciais da Convenção-Modelo da OCDE de 2017 — revisões que incorporaram, entre outros elementos, a versão modernizada do art. 25 sobre procedimento amigável. A consequência prática é que parte da rede brasileira opera sob versões antigas do MAP, com regras procedimentais menos detalhadas que as recomendadas pela prática internacional contemporânea.

A segunda característica — particularmente crítica para o tema dos APAs bilaterais — é a **ausência completa** de cláusula de arbitragem obrigatória nos tratados brasileiros. O art. 25(5) da Convenção-Modelo OCDE, em sua versão de 2017, prevê a arbitragem como mecanismo subsidiário ao MAP nas hipóteses em que as autoridades competentes não cheguem a acordo no prazo de dois anos. A previsão é considerada pela literatura especializada (PISTONE, 2020, p. 234-256; MONTEIRO, 2016, p. 121-189) como instrumento essencial para a eficácia do MAP — sem o *backstop* arbitral, o procedimento depende inteiramente da disposição cooperativa das administrações, com horizonte temporal frequentemente longo e resultado não vinculante. **Nenhum**



tratado brasileiro contém cláusula arbitral nesses moldes — circunstância que constitui limitação estrutural ao funcionamento eficaz do MAP brasileiro e, por extensão, à viabilidade de APAs bilaterais robustos.

A terceira característica é o **atraso institucional** na adesão ao Instrumento Multilateral — *Multilateral Instrument* (MLI) — da OCDE. O MLI, instrumento convencional concebido para atualizar, em bloco, os tratados bilaterais existentes em diálogo com as ações BEPS, foi aberto à assinatura em 2017. O Brasil aderiu ao MLI somente em **20 de outubro de 2025**, tornando-se a 106ª jurisdição signatária⁹. A assinatura, ato relevante mas insuficiente para a produção de efeitos jurídicos plenos, deve ainda ser submetida à ratificação congressional. A configuração das reservas brasileiras ao MLI definirá quantos e quais dos aproximadamente 26 tratados brasileiros serão efetivamente atualizados — particularmente quanto à adoção da Parte VI do MLI, que prevê a arbitragem vinculante. A escolha brasileira sobre a Parte VI é **matéria pendente de decisão política** e tem implicações diretas sobre a viabilidade de APAs bilaterais robustos no médio prazo.

A leitura conjunta dessas três características produz observação crítica: **a opção brasileira por APA exclusivamente unilateral, ainda que tecnicamente justificável no plano legal, dialoga com a precariedade estrutural da infraestrutura convencional**. A configuração unilateral não é, sob esse ângulo, mera opção institucional contingente — é, em parte, **resposta forçada** à inadequação da rede de tratados. O reconhecimento desse condicionante tem consequência analítica importante: o aprimoramento regulatório do APA brasileiro não pode ser pensado isoladamente, mas como parte de agenda mais ampla de modernização da infraestrutura convencional, incluindo a ratificação do MLI com reservas que preservem a possibilidade de adoção futura da arbitragem.

A dimensão empírica da questão merece registro adicional. Dados da *MAP Statistics* da OCDE (OECD, 2024a) registram que o Brasil mantinha, ao final de 2023, estoque de procedimentos amigáveis significativamente inferior ao de jurisdições comparáveis — característica compatível com rede de tratados modesta e com prática institucional ainda em consolidação. O tempo médio de resolução dos casos brasileiros está alinhado à média internacional, mas o volume relativamente baixo de casos limita a representatividade estatística desse indicador. A consolidação de programa robusto de APA tenderá, em prazo médio, a impactar diretamente o volume de casos em MAP — fenômeno observado em jurisdições com programas maduros e que merece acompanhamento empírico nos próximos exercícios.

⁹Sobre a adesão brasileira ao MLI e suas implicações para a infraestrutura convencional, cf., em registro recente, a análise comparada conduzida pela doutrina especializada nacional sobre a relação entre o MLI e o projeto legislativo brasileiro de arbitragem tributária.



5.4 O lugar do Brasil no debate internacional contemporâneo

A experiência brasileira com regime de margens fixas durante quase três décadas oferece, no plano internacional, base empírica singular para o debate sobre instrumentos predeterminados de preços de transferência — categoria que abrange tanto os *safe harbours* setoriais quanto o Amount B. A transição brasileira para o padrão *arm's length*, longe de invalidar essa experiência, posiciona o país para contribuir construtivamente ao debate internacional sobre os trade-offs entre praticabilidade administrativa e fidelidade conceitual ao princípio. A doutrina internacional contemporânea (AVI-YONAH, 2007; PISTONE, 2020) registra que o adensamento dos mecanismos preventivos constitui dimensão constitutiva da fase contemporânea do regime internacional, e que a participação ativa dos países em desenvolvimento nessa construção tem sido progressivamente reconhecida pelos próprios organismos multilaterais.

A participação brasileira no *Inclusive Framework on BEPS* oferece canal institucional consolidado para essa contribuição. O aproveitamento pleno desse canal — particularmente nas discussões em curso sobre os mecanismos de simplificação aplicáveis a transações controladas — constitui agenda de política tributária externa cuja maturação acompanhará o próprio amadurecimento do regime brasileiro pós-Lei nº 14.596/2023. Cabe registrar, em diálogo com a literatura especializada nacional, que a contribuição brasileira ao debate internacional não se esgota no plano da posição oficial: a comunidade técnica brasileira — Instituto Brasileiro de Direito Tributário, Associação Brasileira de Direito Financeiro, Núcleo de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas, periódicos especializados em direito tributário, incluindo o presente periódico — tem dedicado atenção crescente à matéria. O presente trabalho inscreve-se nessa tradição em consolidação e busca contribuir, em registro crítico, ao debate institucional em torno do desenho do APA brasileiro.

6 Considerações finais e proposições para o aprimoramento regulatório

A análise empreendida ao longo deste trabalho permite sintetizar, à guisa de conclusão, observações críticas e formular proposições normativas concretas para o aprimoramento do desenho regulatório do APA brasileiro. O exercício afasta-se deliberadamente do registro meramente descritivo: as proposições que se seguem decorrem da análise dogmática e comparada realizada, e integram a contribuição substantiva do trabalho ao debate técnico.

A **primeira observação** é que a reforma brasileira de 2023 representa, no plano substantivo, conquista institucional relevante. A consagração do princípio *arm's length* no art. 2º, a adoção do catálogo internacional de métodos, a incorporação da delineação acurada e a regulamentação detalhada de setores específicos alinham o regime brasileiro ao padrão internacional



contemporâneo. Esse avanço, contudo, **não se completa** sem a consolidação dos mecanismos administrativos de prevenção — e é precisamente nessa dimensão que o desenho regulatório atualmente proposto apresenta fragilidades estruturais.

A **segunda observação** é que a regulamentação do art. 38, pendente desde a consulta pública de agosto de 2024, apresenta cinco fragilidades estruturais identificadas neste trabalho: (i) a opção **exclusivamente unilateral**, que sistematicamente não elimina o risco de dupla tributação ainda quando a infraestrutura convencional o permitiria; (ii) a **vinculação ao CONFIA** como filtro eliminatório de admissibilidade, que circunscreve o universo elegível a contribuintes definidos por critérios infralegais seletivos; (iii) a **discricionariedade administrativa** para limitar o número de propostas, sem parâmetros legais ou regulamentares objetivos; (iv) a **omissão regulamentar** sobre o efeito vinculante do APA no contencioso administrativo subsequente; e (v) a **ausência de articulação** explícita com a infraestrutura do procedimento amigável e com a agenda de modernização da rede convencional brasileira.

A **terceira observação** é que essas fragilidades dialogam com tensões constitucionais relevantes: a configuração proposta produz fricções com o princípio da legalidade tributária estrita (CF, art. 150, I), com a isonomia tributária (CF, art. 150, II) e com o devido processo administrativo (CF, art. 5º, LIV e LV). As tensões não são, em todos os casos, automaticamente decisivas de inconstitucionalidade — admitem fundamentação técnica defensável em parte das hipóteses —, mas sinalizam que o desenho proposto opera no limite do espaço constitucional do poder regulamentar e exige correção antes da publicação definitiva.

A **quarta observação** é que a infraestrutura convencional brasileira — rede de tratados modesta, ausência de cláusulas arbitrais, adesão tardia ao MLI — opera como condicionante estrutural do desenho viável do APA brasileiro. A configuração unilateral, sob esse ângulo, é em parte resposta forçada à precariedade da infraestrutura, e seu aprimoramento não pode ser pensado isoladamente.

Com base nessas observações, formulam-se seis proposições para o aprimoramento regulatório, em ordem de prioridade institucional.

A **primeira** é a inclusão expressa, na Instrução Normativa definitiva, de **cláusula de vinculação dos órgãos administrativos** aos termos do APA celebrado, com delimitação clara das hipóteses de revisão e do escopo preservado de fiscalização subsequente. A previsão é tecnicamente indispensável para preservar a função preventiva do instrumento.

A **segunda** é o **estabelecimento de critérios objetivos e públicos** para o exercício da faculdade administrativa de limitar o número de propostas, em formato que substitua a



discricionariedade pura por sistema de pontuação ou ordem cronológica de apresentação, ambos sujeitos a controle judicial.

A **terceira** é a **flexibilização do requisito de admissibilidade** relativo ao CONFIA, mediante a criação de via alternativa de acesso ao APA — por exemplo, mediante avaliação técnica direta do perfil de *compliance* do contribuinte, sem exigência de participação prévia em programa institucionalmente seletivo. A medida ampliaria a acessibilidade do instrumento sem comprometer a racionalidade administrativa subjacente.

A **quarta** é a **abertura institucional** para a modalidade bilateral do APA, em diálogo com a infraestrutura do procedimento amigável já regulamentada pela Instrução Normativa RFB nº 1.846/2018 (BRASIL, 2018). A medida exige decisão político-administrativa, mas é juridicamente viável sob a redação atual do art. 38 — que não exclui expressamente a modalidade bilateral. A trajetória observada em jurisdições comparáveis sugere que essa expansão tende a ocorrer ao longo do amadurecimento institucional; a hesitação em institucionalizá-la desde já, contudo, opera como racionalização que tende a perpetuar configuração tecnicamente subótima.

A **quinta** é a **ratificação tempestiva do Instrumento Multilateral** pelo Congresso Nacional, com configuração de reservas que preserve a possibilidade de adoção futura da Parte VI (arbitragem vinculante). A medida não depende exclusivamente da Receita Federal, mas integra a agenda institucional brasileira em matéria tributária internacional e é condição de eficácia para a expansão futura do programa de APA.

A **sexta** é a **participação técnica ativa** do Brasil nos fóruns internacionais de discussão sobre o Amount B e os demais instrumentos contemporâneos de simplificação, em aproveitamento da experiência brasileira singular com regimes predeterminados. A doutrina nacional especializada (GREGÓRIO, 2011; SCHOUERI; GALENDI JÚNIOR, 2019) oferece referencial dogmático consolidado para essa contribuição, e a comunidade técnica brasileira detém expertise empírica que constitui ativo estratégico para o debate.

A reforma brasileira de 2023 abre, em síntese, novo capítulo institucional cuja maturação dependerá da consolidação tanto do regime substantivo quanto dos mecanismos administrativos de prevenção. O presente trabalho buscou contribuir ao debate técnico mediante análise crítica do desenho regulamentar proposto e formulação de proposições concretas para seu aprimoramento. As linhas de pesquisa subsequente incluirão naturalmente o exame da regulamentação definitiva do art. 38 quando publicada, a análise dos primeiros acordos celebrados sob o regime, a avaliação empírica de seus efeitos sobre o contencioso brasileiro em matéria de preços de transferência, e o exame comparado com a experiência das demais jurisdições latino-americanas que enfrentaram transições análogas. A consolidação dessa agenda dependerá, em última instância, do diálogo entre



Administração Tributária, doutrina especializada, profissionais do contencioso e representantes setoriais dos contribuintes — diálogo cuja qualidade técnica, mais que qualquer dispositivo regulamentar isolado, será fator decisivo na construção institucional do instrumento.



REFERÊNCIAS

AVI-YONAH, Reuven S. *International tax as international law: an analysis of the international tax regime*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

BARRETO, Paulo Ayres. *Imposto sobre a renda e preços de transferência*. São Paulo: Dialética, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. *Instrução Normativa RFB nº 1.846, de 28 de novembro de 2018*. Dispõe sobre o procedimento amigável no âmbito das convenções e dos acordos internacionais destinados a evitar a dupla tributação da renda de que o Brasil seja signatário. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 nov. 2018.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.152, de 28 de dezembro de 2022*. Altera a legislação do IRPJ e da CSLL para dispor sobre as regras de preços de transferência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.596, de 14 de junho de 2023*. Dispõe sobre as regras de preços de transferência relativas ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jun. 2023a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. *Instrução Normativa RFB nº 2.161, de 28 de setembro de 2023*. Dispõe sobre as regras de preços de transferência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 set. 2023b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. *Instrução Normativa RFB nº 2.246, de 30 de outubro de 2024*. Dispõe sobre o tratamento aplicável a operações com *commodities* em preços de transferência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 2024a.

BRASIL. *Lei nº 15.079, de 27 de dezembro de 2024*. Institui o Adicional da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido para adequação a regra global antierosão da base tributária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2024b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. *Consulta pública sobre minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre o processo de consulta específico em preços de transferência (APA)*. Brasília, ago. 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto>. Acesso em: 20 maio 2026.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

EDEN, Lorraine. *Taxing multinationals: transfer pricing and corporate income taxation in North America*. Toronto: University of Toronto Press, 1998.



GODOI, Marciano Seabra de; FURMAN, Luciana. A reforma brasileira dos preços de transferência: convergência ao padrão OCDE e desafios de implementação. *Revista de Direito Tributário Internacional Atual*, São Paulo, n. 14, p. 89-128, 2025.

GREGÓRIO, Ricardo Marozzi. *Preços de transferência: arm's length e praticabilidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

HICKMAN, Andrew; PADWALKAR, Anuschka. Transfer pricing audits and litigation. In: PETRUZZI, Raffaele; COTTANI, Giammarco; LANG, Michael (eds.). *Fundamentals of transfer pricing: general topics and specific transactions*. Vienna: Wolters Kluwer, 2025. cap. 6, p. 179-230.

MARIOTTINI, Isabella Rossi Pinheiro. O procedimento amigável no âmbito dos acordos internacionais. *Revista de Direito Tributário Internacional Atual*, São Paulo, n. 5, p. 116-140, 2019.

MARIZ DE OLIVEIRA, Ricardo. *Fundamentos do imposto de renda*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo. *Direito tributário internacional: a arbitragem nos acordos de bitributação celebrados pelo Brasil*. Série Doutrina Tributária, v. XX. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

OECD. *Co-operative compliance: a framework — from enhanced relationship to co-operative compliance*. Paris: OECD Publishing, 2013.

OECD. *Model Tax Convention on Income and on Capital: condensed version*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/treaties>. Acesso em: 20 maio 2026.

OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy: Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/beps>. Acesso em: 20 maio 2026.

OECD. *Bilateral Advance Pricing Arrangement Manual (BAPAM)*. Paris: OECD Publishing, 2022a. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/dispute>. Acesso em: 20 maio 2026.

OECD. *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. Paris: OECD Publishing, 2022b. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/transfer-pricing>. Acesso em: 20 maio 2026.

OECD. *Mutual Agreement Procedure Statistics for 2023*. Paris: OECD Publishing, 2024a. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/dispute>. Acesso em: 20 maio 2026.

OECD. *Pillar One — Amount B: simplified and streamlined approach*. Paris: OECD Publishing, 2024b. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/beps>. Acesso em: 20 maio 2026.

OECD. *Transfer Pricing Country Profile — Brazil*. Paris: OECD Publishing, 2026. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/transfer-pricing>. Acesso em: 20 maio 2026.

PISTONE, Pasquale (ed.). *Tax procedures*. Amsterdam: IBFD, 2020. (EATLP International Tax Series).

ROCHA, Sergio André. *Tributação internacional*. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Preços de transferência no direito tributário brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2013.



SCHOUERI, Luís Eduardo; GALENDI JÚNIOR, Ricardo André. Brazilian transfer pricing rules and the OECD arm's length standard: a comparative approach. *Bulletin for International Taxation*, Amsterdam, IBFD, v. 73, n. 3, p. 142-159, 2019.

STRIATO, Marlon. Administrative approaches to preventing transfer pricing disputes. In: PETRUZZI, Raffaele; COTTANI, Giammarco; LANG, Michael (eds.). *Fundamentals of transfer pricing: general topics and specific transactions*. Vienna: Wolters Kluwer, 2025. cap. 7, p. 231-270.

TORRES, Heleno Taveira. *Pluritributação internacional sobre as rendas de empresas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

UN (UNITED NATIONS). *Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*. New York: United Nations, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/financing>. Acesso em: 20 maio 2026.

VOGEL, Klaus; RUST, Alexander; REIMER, Ekkehart (eds.). *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions*. 4. ed. The Hague: Kluwer Law International, 2015.

XAVIER, Alberto. *Direito tributário internacional do Brasil*. 8. ed. reform. e atual. até setembro de 2015. Com a colaboração de Roberto Duque Estrada e Renata Emery. Rio de Janeiro: Forense, 2015.