



MARIANA SILVA ANDRE

**PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO
TRIBUTÁRIA (PERT): UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DAS
RENEGOCIAÇÕES TRIBUTÁRIAS DE CONTRIBUINTES
INADIMPLENTES NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**LAVRAS-MG
2019**

MARIANA SILVA ANDRE

**PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA (PERT): UMA
ANÁLISE DOS IMPACTOS DAS RENEGOCIAÇÕES TRIBUTÁRIAS DE CONTRIBUINTES
INADIMPLENTES NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline
Orientador.

**LAVRAS – MG
2019**

MARIANA SILVA ANDRE

**PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA (PERT): UMA ANÁLISE
DOS IMPACTOS DAS RENEGOCIAÇÕES TRIBUTÁRIAS DE CONTRIBUÍNTES
INADIMPLENTES NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**SPECIAL TAX REGULARIZATION PROGRAM (PERT): AN ANALYSIS OF THE
IMPACTS OF TAX RENEGOCIATIONS ON DEFAULT CONTRIBUTORS IN THE STATE OF
MINAS GENERAL**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em 13 de Novembro de 2019
Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline UFLA
Dr. Janderson Martins Vaz UFLA

Prof. Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline
Orientador

**LAVRAS–MG
2019**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Jesus, por estar ao meu lado, me ajudar a vencer essa etapa tão rica e tão maravilhosa da minha vida.

Aos meus pais, minhas tias e a todos os meus familiares que me deram apoio e me ajudaram nessa caminhada.

Aos meus colegas da graduação, que tornaram esses anos tão inesquecíveis, compartilhando experiências, angústias e alegrias.

A UFLA, por oferecer um espaço tão acolhedor, por ser um ambiente onde todos nos sentimos livres pra sermos quem verdadeiramente somos e por dar suporte aos alunos para se desenvolverem como profissionais e cidadãos.

Ao curso de Administração Pública e a todos os professores que contribuíram com a minha formação, por mudar completamente minha forma de ver o mundo, me ensinar a conviver com opiniões e pessoas diferentes, e por me dar esperança que nossa profissão é capaz de contribuir de maneira significativa para um futuro melhor.

Ao Peti Publica, pelos anos de aprendizado e pelas experiências vividas, pelas amizades que cultivei e por me ensinar o que é de fato o trabalho em equipe em prol de um bem comum.

Por fim, sou imensamente grata por tudo que vivi e aprendi, e espero que a universidade pública e a educação no geral se tornem cada dia mais inclusivas e mais emancipadoras, para que mais pessoas tenham a oportunidade de ter as experiências que tive ao longo desses anos.

Mariana.

RESUMO

Os parcelamentos tributários são instrumentos que suspendem a exigibilidade do crédito tributário, conforme previsto no artigo 151 do Código Tributário Nacional (CNT). Eles podem ser classificados em parcelamentos convencionais ou especiais. A instituição de parcelamentos especiais decorre do acúmulo de dívidas que se arrastam por longos períodos, gerando restrições na relação entre os contribuintes e o Estado. Dessa forma, a desburocratização por meio dos parcelamentos tributários com reduções significativas dos valores, perdão de multas e redução de percentuais de juros de mora surgem como alternativas com potencial de auxiliar o Estado em seu objetivo de aumentar a arrecadação de ativos tributários e regularizar a situação dos contribuintes perante o fisco. O Programa Especial de Regularização Tributária – PERT, instituído pela lei nº 13.496, em 24 de outubro de 2017, tem o objetivo de regularizar débitos tributários e não tributários. Esse programa é sucessor de quatro outros criados pelo Governo Federal para promover a quitação de débitos por meio de parcelamentos. O presente estudo irá analisar de maneira quantitativa e qualitativa, com base nos dados fornecidos pelo Ministério da Fazenda, os impactos em termos de recuperação dos parcelamentos de débitos de natureza tributária dos contribuintes inadimplentes do estado de Minas Gerais realizados no âmbito do Programa de Regularização Tributária – PERT. Serão analisados os resultados obtidos pelo programa em seu primeiro ano de vigência, o comportamento dos contribuintes que aderiram, os percentuais de redução dos montantes devidos após as adesões, o impacto financeiro da redução e o montante das renúncias fiscais para compreender o ônus financeiro e social gerado pelo programa. Por conseguinte, a partir das análises realizadas, serão obtidos resultados indicando que o Programa Especial de Regularização Tributária tende a seguir a mesma linha dos programas antecessores, com efetividade limitada e não apresentando resultados satisfatórios de recuperação frente ao montante total de débitos contemplados pelo programa.

Palavras-chave: Parcelamento tributário. Débitos fiscais. Cobrança tributária.

ABSTRACT

Tax installments are instruments that suspend the enforceability of the tax credit, as provided for in Article 151 of the National Tax Code (CNT). They can be classified into conventional or special installments. The establishment of special installments arises from the accumulation of debts that drag on over long periods, creating restrictions on the relationship between taxpayers and the state. Thus, the bureaucracy through tax installments with significant reductions, forgiveness of fines and reduction of interest arrears arises as alternatives with the potential to assist the State in its objective of increasing the collection of tax assets and regularizing the situation. taxpayers before the tax authorities. The Special Tax Regularization Program - PERT, which was instituted by Law No. 13,496, on October 24, 2017, aims to settle tax and non-tax debts. In addition, this program is the successor to four others created by the Federal Government to promote the settlement of debts through installments. This study will analyze quantitatively and qualitatively, based on data provided by the Ministry of Finance, the impacts in terms of recovery of installments of tax debts of defaulting taxpayers of the state of Minas Gerais under the Tax Regularization Program. - PERT. In this sense, the results obtained by the program in its first year, the behavior of taxpayers who adhered to the percentages of reduction of amounts due after accessions, the financial impact of the reduction and the amount of tax waivers to understand the financial and social burden. generated by the program will be analyzed. Therefore, from the analyzes performed, results will be obtained indicating that the Special Tax Regularization Program tends to follow the same line as the predecessor programs, but with limited effectiveness and not presenting satisfactory recovery results in relation to the total amount of debts contemplated by the program.

Keywords: Tax Installment. Tax debts. Tax collection

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Fases da consolidação de débitos na dívida ativa federal	19
Quadro 2 – Classificação das operações de acordo com sua situação/status	21
Quadro 3 – Sanções que geram impacto sobre débitos tributários	17
Gráfico 1 - Evolução da recuperação fiscal por meio dos parcelamentos especiais	37
Gráfico 2 – Evolução da carga tributária brasileira em relação ao Produto Interno Bruto	38
Figura 1 - Fórmula do Coeficiente de Correlação de Pearson	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados relativos aos valores recuperados nos programas de parcelamento.....	35
Tabela 2 - Dados relativos à adesão aos programas de parcelamento	36
Tabela 3 – Status dos parcelamentos de pessoas físicas vigentes em dezembro de 2018	41
Tabela 4 – Renúncia fiscal dos parcelamentos pessoas físicas vigentes até dezembro de 2018	41
Tabela 5 – Status dos parcelamentos de pessoas jurídicas vigentes em dezembro de 2018.....	42
Tabela 6 – Renúncia fiscal dos parcelamentos pessoas jurídicas vigentes até dezembro de 2018...	42
Tabela 7 – Resultados dos parcelamentos realizados pelo PERT até dezembro de 2018.....	44

LISTA DE SIGLAS

PERT	Programa Especial de Regularização Tributária
REFIS	Programa de Recuperação Fiscal
PAEX	Programa de Parcelamento Excepcional
PAES	Programa de Parcelamento Especial
OECD	Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
FTA	Fórum de Administração Tributária
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação
CTN	Código Tributário Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CPF	Cadastro Nacional de Pessoas Físicas
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, e sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários
ITR	Imposto sobre propriedade territorial rural
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
PIS	Contribuição para Programa de Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 OBJETIVO GERAL	9
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
1.3 JUSTIFICATIVA	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	11
2.1 FINANÇAS PÚBLICAS	11
2.2 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.....	11
2.2.1 CONCEITUAÇÃO DE FISCO, FATO GERADOR DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA E CONTRIBUINTE.....	14
2.2.2 CONCEITUAÇÃO DE DÉBITOS, TRIBUTOS E CLASSIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS	15
2.2.3 HIATO TRIBUTÁRIO	16
2.2.4 SANÇÕES TRIBUTÁRIAS	17
2.2.5 SONEGAÇÃO FISCAL	18
2.2.6 DÍVIDA ATIVA	18
2.2.7 CONSOLIDAÇÃO DOS DÉBITOS FEDERAIS	19
2.3 FUNÇÃO SOCIAL E A TRIBUTAÇÃO NA VISÃO DOS CONTRIBUINTEES	22
2.4 PARCELAMENTOS TRIBUTÁRIOS	23
2.4.1 Tipos de programas de parcelamento.....	24
2.4.2 OS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE PARCELAMENTO INSTITUÍDOS NO BRASIL.....	25
2.5 PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	27
2.5.1 Diretrizes do Programa Especial de Regularização Tributária	27
2.6 MORAL HAZARD	29

2.7 ESTRATÉGIAS UTILIZADAS EM OUTROS PAÍSES	29
2.8 ESTUDOS PUBLICADOS SOBRE OS PROGRAMAS DE PARCELAMENTO.....	30
3 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	33
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	35
4.1 RESULTADOS OBTIDOS PELOS PROGRAMAS ESPECIAIS DE PARCELAMENTO	35
4.2 IMPACTO DA CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O AUMENTO DO MONTANTE DE DÉBITOS ACUMULADOS PELOS CONTRIBUINTES	37
4.3 IMPLICAÇÕES DA INADIMPLÊNCIA TRIBUTÁRIA PARA CONTRIBUINTES PESSOA FÍSICA <i>VERSUS</i> PESSOAS JURÍDICAS	39
4.3 ANÁLISE DO PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA - PERT.....	43
4.9 IMPACTO DOS PARCELAMENTOS SOBRE O COMPORTAMENTO DOS CONTRIBUINTES	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Os parcelamentos tributários são instrumentos que suspendem a exigibilidade do crédito tributário, conforme previsto no artigo 151 do Código Tributário Nacional (CNT), podendo ser classificados em parcelamentos convencionais ou especiais. De acordo com Feber e Silva (2016, p. 161), tais parcelamentos têm como objetivo a recuperação de créditos tributários exigíveis e não quitados pelos contribuintes e a diminuição da litigância administrativa e judicial que envolve os respectivos processos tributários.

Os parcelamentos convencionais são aqueles para os quais não há prazo estabelecido para a adesão e visam atender às situações de normalidade. Em contrapartida, os parcelamentos especiais trazem regras excepcionais, tratando de situações que fogem a normalidade institucional e tem como característica a fixação de prazos para a adesão e restrições quanto à natureza dos débitos que podem ser parcelados.

A instituição de parcelamentos especiais decorre do acúmulo de dívidas que se arrastam a longos períodos, gerando restrições na relação entre os contribuintes e o Estado. Em muitos casos, recorre-se à via jurídica para mitigar os embates, resultando em custos financeiros altos e sobrecarga ao Poder Judiciário. Dessa forma, a desburocratização por meio dos parcelamentos com reduções significativas dos valores, o perdão de multas e a redução de percentuais de juros de mora surgem como alternativas para auxiliar o Estado em seu objetivo de aumentar a arrecadação de ativos tributários e regularizar a situação dos contribuintes perante o fisco.

Aparentemente, tais programas possuem intuítos estritamente positivos sobre a possível regularização da situação tributária de empresas e pessoas físicas. Contudo, os descontos significativos frente ao saldo devedor existente, o perdão e redução de elevados percentuais de juros de mora decorrentes de longos períodos de inadimplência, a redução das multas aplicadas, os parcelamentos a perder de vista e os valores expressivos de renúncia fiscal decorrentes destes mecanismos são fatores que podem gerar consequências negativas, como o estímulo à formação de uma cultura favorável à inadimplência ao fisco e à redução significativa dos valores que poderiam ser recolhidos pelo Estado.

Segundo Moraes, Macedo e Borges (2011, p. 10), o baixo percentual de recuperação proporcionado pelos parcelamentos especiais, aliado à taxa de migração dos contribuintes entre os diversos programas, acarreta longa paralisação, inefetividade das execuções fiscais e, conseqüentemente, diminuição da sensação de risco subjetivo dos devedores. Por conseguinte, Paes

(2014, p.325) sugere que a concessão de parcelamentos reduz a propensão do contribuinte em pagar impostos de maneira significativa.

A arrecadação tributária no Brasil é deficitária devido à inadimplência, à sonegação e a outros diversos fatores, assim, a adoção de medidas que possam minimizar os impactos desse déficit são de extrema importância. Contudo, uma série de estudos publicados por autores das áreas de finanças públicas e economia, por exemplo, as publicações de órgãos como a Receita Federal do Brasil, defendem que a oferta dos programas de parcelamento e o refinanciamento de débitos tributário contribuem em grande medida para o aumento do hiato tributário existente.

O Programa Especial de Regularização Tributária – PERT, instituído pela lei nº 13.496 em 24 de outubro de 2017, tem finalidade de regularizar débitos tributários e não tributários com vencimento até 30 de abril de 2017 de pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado. Esse programa é sucessor de quatro outros criados pelo Governo Federal para promover a quitação de débitos por meio de parcelamentos.

O primeiro a ser criado foi o Programa de Recuperação Fiscal- REFIS, instituído pela lei nº 9.964 e promulgada em 10 de abril de 2000, como política do então presidente Fernando Henrique Cardoso advinda de uma série de ações de cunho macroeconômico, visava aumentar a arrecadação do Estado e destravar a economia. O segundo foi o Parcelamento Especial de Débitos – PAES, instituído pela lei nº 10.684 de 30 de maio de 2003. O terceiro, o Parcelamento Excepcional- PAEX instituído pela medida provisória nº 303 de 29 de junho de 2006. Por último, o chamado REFIS DA CRISE, instituído pela medida provisória 449 de 03 de dezembro de 2008 e pela lei nº 11.941 de 27 de maio de 2009, proposto após os efeitos da crise econômica de 2008 afetarem o Brasil em diversos setores da economia nacional e, conseqüentemente, a capacidade contributiva.

A continuidade observada ao longo dos cinco programas se dá pelo fato de que, inicialmente, ocorre uma adesão massiva dos inadimplentes. Porém, ao longo do tempo, a quitação dos débitos é descontinuada devido à evasão ou rescisões dos contratos. Dessa forma, os objetivos arrecadatórios dos programas citados nem sempre são alcançados em sua totalidade, tornando-se necessária a reformulação dos programas ou a criação de um novo com características e condições renovadas.

Diante do apresentado, emerge-se o seguinte problema da pesquisa: Qual o impacto, em termos de recuperação, dos parcelamentos de débitos de natureza tributária dos contribuintes

inadimplentes do estado de Minas Gerais realizados no âmbito do Programa de Regularização Tributária – PERT?

1.1 Objetivo Geral

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar os Programas Especiais de Parcelamento Tributário, tendo como foco principal o Programa Especial de Regularização Tributária– PERT, que entrou em vigor no ano de 2017. Em seguida, observar as características gerais do programa, diretrizes, capacidades e resultados obtidos pelo PERT em Minas Gerais em seu primeiro ano de vigência. Por fim, utilizar a bibliografia existente acerca dos parcelamentos tributários na área de finanças públicas e economia para dar suporte teórico às análises realizadas.

1.2 Objetivos específicos

I) Realizar uma análise dos resultados obtidos pelo programa em seu primeiro ano de vigência, a partir dos dados fornecidos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN acerca dos parcelamentos estabelecidos até dezembro de 2018 no estado de Minas Gerais.

II) Analisar o comportamento dos contribuintes mineiros no primeiro ano de vigência do programa.

III) Determinar os percentuais de redução dos montantes devidos após as adesões dos contribuintes mineiros e analisar o impacto financeiro da redução.

IV) Analisar o montante das renúncias fiscais para compreender o ônus financeiro e social gerado pelo programa.

1.3 Justificativa

Em relação à relevância acadêmica, foi verificado por meio de levantamento bibliográfico nos portais digitais CAPES, SCIELO, Revista de Administração Pública, demais fontes eletrônicas disponíveis, e no acervo da Biblioteca da Universidade Federal de Lavras, que existem trabalhos publicados sobre parcelamentos tributários em nível geral. Contudo, há poucos estudos sobre o Programa de Regularização Tributária – PERT, devido ao fato do programa ser recente. Dessa forma, o presente estudo produzirá contribuições teóricas para a compreensão dos programas de

parcelamento em nível geral, reforçando os resultados já obtidos por estudos anteriores e buscando gerar novos resultados a partir do recorte dos dados referentes ao comportamento dos contribuintes mineiros no primeiro ano de vigência Programa de Regularização Tributária.

Do ponto de vista da justificativa social do impacto das políticas fiscais e tributárias, este estudo contribuirá auxiliando na compreensão do real potencial de arrecadação tributária dos programas de parcelamento, como também na formação de uma concepção mais concreta relacionada às capacidades efetivas de recuperação de ativos de contribuintes inadimplentes que o Estado possui. Assim, poderá fornecer embasamento teórico para estratégias governamentais futuras com o intuito de gerar resultados mais eficientes em termos de arrecadação, distribuição do ônus tributário entre os cidadão e adequação das despesas Estatais a real capacidade de arrecadação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Finanças públicas

De acordo com Baleeiro (2012, p.4), as finanças públicas podem ser definidas como as atividades financeiras do Estado relacionadas a obter, criar, gerir e despender os recursos indispensáveis às suas necessidades.

O estudo das Finanças Públicas possui caráter amplo e abrange também os orçamentos, as despesas, a dívida pública, bem como as diferentes formas de financiamento dos gastos públicos, destacando-se entre elas os tributos, as receitas decorrentes do patrimônio do próprio Estado e o crédito público (COSTA, 2016). Dessa forma, constata-se que a gestão das finanças públicas permite o Estado ter a capacidade de alocar de forma eficiente seus recursos e gerir suas receitas e despesas, buscando sempre o equilíbrio e sustentabilidade das contas públicas.

2.2 Sistema tributário nacional

O Sistema Tributário Nacional é a estrutura que regula a tributação no Brasil e determina a competência para tributar, a autonomia legislativa dos entes, dentre outras capacidades do Estado. Pode ser conceituado como um conjunto harmônico, interdependente, lógico e coerente de normas tributárias, destinadas a implementar uniformemente no âmbito do território brasileiro a tributação, respeitando o pacto federativo¹, de modo a prover receitas a todos os entes que compõem a república (CARNEIRO, 2010, P. 277).

Conforme Baleeiro (2012, p. 288), o sistema tributário de um país deve ter como objetivo garantir a produtividade, a dinamicidade e a compatibilidade dos tributos com a renda nacional e com as concepções de justiça social vigentes.

¹ De acordo com o Senado Brasileiro, o pacto federativo é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados.

De acordo com o artigo 3º da Lei nº5172 de 25 de outubro de 1966, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído em lei conforme o princípio da legalidade, e cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada (BRASIL, 1966). As obrigações tributárias foram previstas legalmente através da primeira carta constitucional brasileira promulgada em 1824. No entanto, desde o período colonial, com a cobrança do “Quinto” que equivalia a 1/5 dos rendimentos provenientes da extração do ouro, já se percebia a cobrança de tributos como uma obrigação a ser cumprida.

Segundo Santos (2015), o termo tributo tem origem no latim “*tribuere*”, cujo significado era “repartir entre grupos”, noção que surge concomitante à concepção de sociedade. Desse modo, representa uma obrigação em termos materiais a ser paga a terceiros em face de um propósito comum. Com o desenvolvimento dos Estados deliberativos, os tributos passam a ser instrumentos de obtenção de receita para manutenção do Estado em busca do bem comum, ganhando, assim, um sentido mais coletivo e não apenas de um mero poder arbitrário do Estado.

No Brasil, os tributos cumprem um papel fundamental na arrecadação de fundos para a manutenção da máquina pública e no fornecimento de serviços sociais básicos relativos aos direitos sociais garantidos pela constituição de 1988, como educação, saúde e segurança. Cada ente Federativo tem os tributos que são de sua competência, cuja finalidade é determinada de acordo com a autonomia que possuem. De acordo com o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (2018, p.37), a Constituição Federal brasileira delimitou a competência tributária para os entes federados para que estes entes possam ter os recursos necessários para custear suas despesas e promover o progresso esperado para o país.

Segundo Ferraz, Godoi e Spagnol (2014, p. 180), o poder que o Estado tem em tributar pode ser considerado uma prerrogativa soberana de exigir das pessoas que estão de alguma forma sob seus domínios territoriais os recursos de que necessita. Dessa forma, percebe-se que o Estado tem supremacia sobre a capacidade de arrecadar da população parte de seus rendimentos para financiar suas atividades de maneira geral. Essa capacidade não se trata apenas de uma estratégia de financiamento, mas também de uma estratégia necessária em termos macroeconômicos, para que o mercado, a livre iniciativa e o sistema econômico como um todo se desenvolvam com estabilidade, eficiência, segurança e justiça social.

Segundo Marenco, Strohschoen e Joner (2017) a constituição de 1988 promoveu a descentralização de responsabilidades, autoridade administrativa, fiscal e política para os entes federativos. Desde então a união, os estados e os municípios detém competência sobre o recolhimento, a administração e a gestão de tributos e contribuições que foram atribuídos pós 88. Em síntese, o presente estudo tem como objetivo analisar dados relativos aos parcelamentos tributários de débitos tributários de competência da união, que de acordo com o Código Tributário Nacional são:

- I) Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros;
- II) Imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III) Imposto sobre patrimônio e renda de pessoas físicas ou jurídicas -IRPF e IRPJ;
- IV) Imposto sobre produtos industrializados – IPI;
- V) Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, e sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários – IOF;
- VI) Imposto sobre propriedade territorial rural – ITR;
- VII) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS;
- VIII) Contribuição para Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS e PASEP;
- IX) Imposto sobre Operações Relativas a Combustíveis, Lubrificantes, Energia Elétrica e Minérios do País;
- X) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL.

Cada ente possui mecanismos distintos para tentar impor a necessidade de quitação dos débitos dos contribuintes. A inscrição em Dívida Ativa nas diferentes esferas é um exemplo destes mecanismos, tendo em vista que uma vez inscritos os débitos federais, estaduais ou municipais, geram uma série de restrições aos contribuintes, tornado necessária a quitação ou parcelamento dos débitos para que possam prosseguir com certos processos.

As implicações da inscrição de débitos a nível municipal variam de acordo com a legislação de cada município, que possuem autonomia relativa para definir seus mecanismos de cobrança e sanções aplicadas. Os procedimentos a nível estadual também variam de acordo com a legislação estadual ou com as determinações da Secretaria de Administração Fazendária de cada unidade federada. Enquanto a nível federal, os débitos que competem a Receita Federal e a Procuradoria Geral

da Fazenda Nacional têm características de cobranças e sanções definidas estritamente com base na legislação federal por meio das portarias, das resoluções e dos atos normativos publicados por tais órgãos.

2.2.1 Conceituação de fisco, fato gerador da obrigação tributária e contribuinte

O termo “fisco”, comumente utilizado em questões relativas à arrecadação fiscal, é conceituado² como a entidade administrativa encarregada de calcular e arrecadar os impostos. Dessa forma, entende-se que são denominados “fisco” os órgãos e as instituições públicas responsáveis pelo recolhimento de tributos para a Fazenda Pública.

Fato gerador da obrigação tributária é um instituto que se origina com uma situação hipotética prevista pelo legislador com amparo legal, que quando ocorre deixa de ser abstrata para ser concreta, enquadrando-se na tipicidade tributária, e gerando para quem praticou o dever de pagar tributos (CARNEIRO, 2010, p. 398).

O Código Tributário Nacional (2012), em seus artigos 114º e 115º, define o fato gerador da seguinte forma:

Art.114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.

Art.115. Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma de legislação aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal. (BRASIL, 2012)

Já o contribuinte é pessoa que realiza o fato gerador tributário, ou seja, o sujeito passivo da obrigação tributária (FERRAZ; GODOI, SPAGNOL 2014, p. 353). Diante disso, os contribuintes são as pessoas físicas ou jurídicas que, devido à ocorrência de um fato gerador, passam a dever alguma obrigação tributária à Fazenda Pública. Nos Estados Democráticos, os contribuintes têm o direito assegurado legalmente de reivindicar e cobrar do Estado que os tributos sejam destinados de maneira a gerar benefícios a si próprios e a coletividade.

² [FISCO]. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2018. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/fisco/>. Acesso em: 10/10/2018.

Existem dois tipos principais de contribuintes, as pessoas físicas e as pessoas jurídicas. São chamadas pessoas físicas os cidadãos comuns inscritos no CPF – Cadastro Nacional de Pessoas Físicas. Já os contribuintes pessoa jurídica são as entidades civis ou comerciais, que tem por finalidade a obtenção de lucro ou o alcance de fins específicos por meio de suas atividades (BALEEIRO, 2012 p.423), instituídas a partir do momento em que fazem a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, perante a Receita Federal do Brasil.

2.2.2 Conceituação de débitos, tributos e classificação dos tributos

Entende-se como débitos³ tributários os valores devidos ao Estado para a quitação de obrigações tributárias caso seja excedido o prazo estipulado pelo fisco responsável.

De acordo com Ferraz, Godoi e Spagnol (2014, p.187), os tributos podem ser classificados em quatro tipos e são determinadas conforme a destinação ou a origem, sendo eles:

- I) IMPOSTO: quando o fato gerador da obrigação não estiver vinculado a uma atividade estatal (ex.: receber renda ou possuir um veículo);
- II) TAXA: quando o fato gerador da obrigação estiver vinculado a uma atuação estatal relativa ao contribuinte, que pode consistir na prestação de um serviço específico e divisível ou no exercício regular do poder de polícia (ex.: fornecimento de água ou a fiscalização de uma atividade do contribuinte);
- III) CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: quando o fato gerador estiver vinculado à execução de obra pública que venha acarretar especial valorização sobre um imóvel particular. (FERRAZ; GODOI; SPAGNOL, 2014, p. 187).

Tais classificações podem auxiliar o contribuinte a compreender a destinação correta dos tributos que paga, cobrando dos órgãos competentes que sejam empregados conforme a sua classificação e também gerar resultados efetivos.

Os tributos diretos são aqueles gerados pela simples circunstância de o sujeito passivo possuir um patrimônio ou obter uma renda (FERRAZ; GODOI; SPAGNOL ,2014, p. 207). Em outras palavras, são os tributos que incidem diretamente sobre a renda dos contribuintes, como o Imposto de Renda (IRPF/IRPJ). Estes geralmente possuem alíquotas específicas definidas a âmbito federal.

³[DÉBITO]. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2018. Disponível em: [https://www.dicio.com.br/debito/]. Acesso em: 17/10/2018.

Já os tributos indiretos são aqueles que têm como fato gerador não o patrimônio em si, mas o consumo, a utilização, a circulação de bens ou serviços (FERRAZ; GODOI; SPAGNOL, 2014, p. 207). O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e ISS (Imposto sobre Serviços) são exemplos de tributos indiretos, e suas alíquotas podem variar devido à autonomia que certos entes Federativos possuem. Dessa forma, alguns dos tributos indiretos podem variar de município para município ou entre estados.

No Brasil, talvez pela elevada carga tributária que, segundo Santos e Gouvêa (2014, p.41), é a soma da arrecadação de todos os tributos da economia, pela sensação subjetiva dos contribuintes do baixo retorno à sociedade ou pelos escândalos constantes de corrupção que ocorrem no país, tem-se a disseminação de uma cultura de não pagamento de tributos, sonegação e outras formas de desvios. Práticas que contribuem para a ausência de uma visão dos tributos como mantenedores do funcionamento da “máquina pública” e geradores de benefícios coletivos à sociedade (GRZYBOVSKI; HAHN, P. 842, 2006).

2.2.3 Hiato tributário

Define-se como hiato tributário a diferença entre a arrecadação tributária estimada e o valor efetivamente arrecadado. A carga tributária brasileira decorre de uma série de fatores, contudo, o principal determinante é o nível de despesas do governo. Sendo assim, para que possa haver um equilíbrio entre receitas e despesas, o Estado realiza estimativas de arrecadação, e quando o resultado obtido difere do resultado esperado, ocorre o chamado hiato tributário (VERSANO; PESSOA, 1998).

Segundo Paes (2012, p. 2), o hiato tributário, representa um desafio para o Estado e os órgãos de arrecadação tributária. Isso pode implicar na transferência da carga tributária que deveria ser aplicada aos inadimplentes para aqueles que obedecem às obrigações tributárias, uma vez que ocorre o aumento de alíquotas em outros tributos para compensar o hiato existente, quando há um déficit significativo na arrecadação. Por outra perspectiva, o hiato elevado também pode ser um indicativo de desorganização econômica nacional e do próprio Estado, de forma que os contribuintes no geral deixam de pagar tributos, gerando efeitos graves para o fornecimento de serviços públicos e para o bom funcionamento dos mercados.

Percebe-se que as análises do hiato tributário estão diretamente relacionadas a uma série de decisões e ações que os governos podem formular frente ao cenário de arrecadação fiscal. Em suma,

é possível estimar o potencial de arrecadação tributária, supondo que o governo utilize de modo eficiente os recursos disponíveis, e construir estratégias concretas frente aos recursos disponíveis, formulando ações que o auxiliem alcançar seus objetivos (GIUBERTI, 2010).

2.2.4 Sanções tributárias

As sanções tributárias são as punições aplicadas caso os contribuintes não cumpram com as obrigações tributárias as quais se submetem. Essas são classificadas em várias espécies e suas aplicações variam de acordo com a natureza do débito tributário que estão relacionadas. Seguem citadas algumas das espécies: prestações pecuniárias; multa de ofício; multa punitiva ou de infração; multa isolada; multa agravada; multa de mora; juros de mora; acréscimos legais; correção monetária (CARVALHO, 2014. p.488).

Conceituando algumas das sanções que mais geram impacto sobre os débitos tributários objeto dos programas de parcelamento (QUADRO 3):

Quadro 1 – Sanções que geram impacto sobre débitos tributários

Multa de ofício	a expressão que indica a multa aplicada em decorrência do ato de lançamento de ofício. São de caráter punitivo e não excluem as multas de caráter moratório (CARVALHO, 2014. p.489).
Multa de mora	são as multas que tem o objetivo de indenizar o poder público pelo recebimento do valor devido fora do tempo estipulado (CARVALHO, 2014. p.493).
Juros de mora	não tem caráter punitivo e configuram uma remuneração pelo tempo que o capital, no caso o débito tributário, fica em mãos com contribuinte. São cobrados sobre o percentual de 1% (um por cento) ao mês em casos em que não há legislação específica dispendo sobre outra taxa (CARVALHO, 2014. p.493).
Correção monetária	representa a atualização do valor da dívida, tomando por base as variações do valor da moeda devido às variações inflacionárias. O valor do débito é corrigido periodicamente, com base em índices estimados por instituições que possuam tal competência como o Banco Central do Brasil (CARVALHO, 2014. p.493).

Fonte: Elaboração própria baseada em Carvalho (2014).

2.2.5 Sonegação fiscal

A sonegação⁴ fiscal é ato de negar o cumprimento de qualquer obrigação fiscal. Além da omissão de informações que configurariam fato gerador para a cobrança de tributos ou aumentos dos valores já obrados.

De acordo com o artigo 1º da Lei nº 4.729 é considerado crime de sonegação fiscal:

- I) prestar declaração falsa ou omitir, total ou parcialmente, informação que deva ser produzida a agentes das pessoas jurídicas de direito público interno, com a intenção de eximir-se, total ou parcialmente, do pagamento de tributos, taxas e quaisquer adicionais devidos por lei.
- II) inserir elementos inexatos ou omitir, rendimentos ou operações de qualquer natureza em documentos ou livros exigidos pelas leis fiscais, com a intenção de exonerar-se do pagamento de tributos devidos à Fazenda Pública;
- III) alterar faturas e quaisquer documentos relativos a operações mercantis com o propósito de fraudar a Fazenda Pública;
- IV) fornecer ou emitir documentos gratuitos ou alterar despesas, majorando-as, com o objetivo de obter dedução de tributos devidos à Fazenda Pública, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.
- V) exigir, pagar ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário da paga, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida do impôs sobre a renda como incentivo fiscal. (BRASIL, 1965).

2.2.6 Dívida ativa

Quando se esgotam os trâmites administrativos de cobrança, a Fazenda pública inicia o ato de apuração dos débitos e inscrição dos tais nos registros da dívida pública (CARVALHO, 2014, p. 534). Esse é o processo inicial para que sejam tomadas as devidas providências para a arrecadação dos valores devidos.

Segundo o artigo 201 do Código Tributário Nacional (2012):

Art. 201 - Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o

⁴[SONGAÇÃO]. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2018. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/sonegacao/>. Acesso em: 10/10/2018.

prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular. (BRASIL, 2012. p. 105).

Dessa forma, percebe-se que a obrigação tributária exigida por lei e não cumprida pelos contribuintes é o fato que culmina na inscrição do crédito decorrente na dívida ativa. (FERRAZ; GODOI; SPAGNOL, 2014, p. 412).

Para que haja inscrição dos contribuintes, é necessário que sejam obedecidos os seguintes requisitos dispostos no Artigo 202 do Código Tributário Nacional:

Art. 202- O termo de inscrição na dívida ativa, autenticado pela autoridade competente indicará obrigatoriamente:

- I) O nome do devedor, e sendo o caso, o dos corresponsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;
 - II) A quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;
 - III) A origem e a natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;
 - IV) A data em que foi inscrita;
 - V) Sendo o caso, o número do processo administrativo que se originar o crédito.
- (BRASIL, 2012. p. 105).

Devem ser obedecidos tais procedimentos para que a inscrição na dívida ativa possa ser considerada legal e adotar os procedimentos de cobrança.

2.2.7 Consolidação dos débitos federais

Conforme as informações da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o fluxo geral da consolidação de débitos na dívida ativa federal funciona obedecendo a quatro procedimentos básicos (QUADRO 1):

Quadro 2 - Fases da consolidação de débitos na dívida ativa federal

Inscrição	De acordo com o § 3º do artigo 2º da Lei 6.830/80 constitui o ato de controle administrativo da legalidade e regularidade, por meio do qual os débitos vencidos e não quitados são cadastrados para cobrança na dívida ativa. Nesta fase é examinada legalidade, regularidade, certeza e liquidez dos débitos, e após a consolidação dos valores é adicionada o encargo legal sobre 20% (vinte por cento) do valor do débito.
-----------	---

Cobrança	Após a inscrição dos débitos na Dívida Ativa da União, ocorre o procedimento da cobrança administrativa, na qual os contribuintes são notificados e cobrados de maneira amigável, tendo a possibilidade de quitação integral dos débitos ao parcelar os valores e desconto sobre os encargos incidentes.
Inclusão no CADIN	As informações dos contribuintes com débitos inscritos em dívida ativa são incluídas no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin). Nele constam informações relativas ao contribuinte, como o número do CPF, CNPJ e valor que compõe os débitos. A partir desta fase, o contribuinte é impedido de obter a Certidão de Regularidade Fiscal (Certidão Negativa de Débitos), instrumento utilizado para certificar a regularidade do contribuinte. A PGFN também pode encaminhar a Certidão de Dívida ativa a um Cartório de Protesto de Títulos para que haja uma cobrança extrajudicial. O protesto extrajudicial tem o poder de afetar o crédito com o contribuinte no mercado, devido à possibilidade de acesso ao CADIN pelos órgãos de proteção ao crédito a Serasa e o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC).
Execução Fiscal	Após a fase de cobrança amigável, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, sob o respaldo da LEI Nº 6.830/80, pode entrar com pedido de execução dos débitos existentes junto ao Poder Judiciário. Nesta fase, caso o contribuinte não proceda à quitação das obrigações pecuniárias ou com sua defesa por meios de instrumentos jurídicos, há a possibilidade que seja determinada em juízo a penhora de bens e direitos do contribuinte devedor, até mesmo a penhora eletrônica de valores mantidos em contas bancárias.

Fonte: Elaboração própria

Após a consolidação dos débitos em dívida ativa, os contribuintes tem a opção de solicitar o parcelamento dos débitos por meio dos parcelamentos convencionais com condições especiais, como

redução dos encargos legais que sofrem desconto de 10%(dez por cento) sobre o percentual de 20%(vinte por cento) aplicado inicialmente e parcelas que podem chegar a 60 meses. Ou por meio dos parcelamentos especiais, que possuem condições específicas. Os próprios contribuintes podem aderir aos parcelamentos por meio da plataforma de serviços online disponível do site da PGFN, denominada REGULARIZE, na qual realizam um cadastro prévio, e em seguida, podem *logar* mediante ao usuário e à senha cadastrados. Também a possibilidade de acesso ao portal REGULARIZE através da assinatura digital com certificado e-CPF (contribuintes pessoa física) ou e-CNPJ (contribuintes pessoa jurídica).

Depois de firmados os parcelamentos, tanto para os convencionais quanto para os firmados por meio dos programas de parcelamento especiais, as operações podem ser classificadas de acordo com sua situação/status, classificados da seguinte forma (QUADRO 2):

Quadro 3 – Classificação das operações de acordo com sua situação/status

Aguardando deferimento	fase em que a solicitação do parcelamento passa por análise da PGFN;
Deferidos	após a análise, foi deferido o parcelamento pela PGFN;
Em fase de defesa prévia	fase a qual o contribuinte pode se manifestar caso discorde dos valores dos débitos consolidados, apresentando a PGFN uma defesa coerente que embase sua alegação de divergência;
Excluídos em recurso	quando o parcelamento é cancelado após a fase de defesa prévia e apresentação de recurso frente à PGFN;
Aguardando confirmação	fase em que a PGFN aguarda o pagamento da primeira parcela necessária para consolidar a operação de parcelamento;
Em atraso	o contribuinte está em atraso com a quitação das parcelas acordadas;
Cancelados por falta de pagamento	o parcelamento é cancelado pela PGFN quando o contribuinte não efetua a quitação das parcelas estabelecidas;
Rescindido	ocorre quando a operação foi rescindida pela PGFN devido ao descumprimento de alguma das regras acordadas nas condições gerais do parcelamento pelo contribuinte devedor;
Liquidado	quando ocorre a quitação total dos débitos consolidados;

Indeferidos	quando a PGFN nega a solicitação de parcelamento;
Em reativação	quando o parcelamento é suspenso e após um período é solicitada a reativação da operação.

Fonte: Elaboração própria

O andamento dos parcelamentos firmados, assim como os valores totais dos débitos, pode ser consultado através do Painel de Parcelamentos no site da PGFN. Tais informações têm caráter público e devem ser disponibilizadas conforme determina a Lei de Acesso à Informação - Lei Nº 12.527/2011.

2.3 Função social da tributação e tributação na visão dos contribuintes

Os modelos de Estado neoliberais utilizam duas primícias básicas para a obtenção de recursos: a tributação e a obtenção de lucros por meio das empresas e entidades estatais. No Brasil, em virtude do fato de a arrecadação, advinda das entidades Estatais, não ser suficiente frente ao montante das despesas públicas, utiliza-se a tributação como pilar principal para a arrecadação de fundos para o custeio, a manutenção e os investimentos da máquina pública.

Desde o período colonial existem diversos tributos, taxas e contribuições que são cobradas dos contribuintes para que o Estado arcar com suas despesas. Tanto os cidadãos, denominados na linguagem jurídica como Pessoas Físicas, quanto as empresas, designadas Pessoas Jurídicas, estão sujeitas ao pagamento de uma série de tributos ao Estado, que incidem de maneira direta ou indireta sobre as diversas atividades que o exercem ou sobre os bens que possuem.

A tributação possui a função social de proporcionar o bem comum por meio das receitas arrecadas dos contribuintes (ARAÚJO; LIMA; RODRIGUES, 2016), fornecendo recursos para custeio, manutenção e investimentos em bens públicos como saúde, educação, segurança e infraestrutura. De acordo com as teorias macroeconômicas, a Função Alocativa do Estado é o processo pelo qual os recursos totais da economia, dentre eles os obtidos pela arrecadação tributária, são divididos e distribuídos nas áreas onde são necessários (COSTA; GARTNER, 2017).

A forma como os recursos são aplicados e distribuídos é percebida pela população, e por estarem em um Estado Democrático de Direito, os contribuintes brasileiros têm a garantia constitucional de ter a possibilidade de fiscalizar e reivindicar a destinação apropriada dos recursos a

fim de gerar benefícios sociais. Nesse contexto, a tributação é vista como uma via de mão dupla, cujos contribuintes têm o dever de cumprir com suas obrigações tributárias e o Estado de buscar por meio do planejamento e da eficiência, fornecer os bens e serviços públicos necessários a população como um todo.

O equilíbrio nas receitas e despesa do Estado, bem como a utilização inteligente da função alocativa, é capaz de gerar resultados significativos. Tanto em termos econômicos, beneficiando o crescimento do país, quanto em termos sociais, possibilitando o bem-estar e a melhoria na qualidade de vida da população.

De acordo com Versana, Pessoa e Silva (1998), a carga tributária está associada uma ideia de sacrifício na visão dos contribuintes brasileiros, uma vez que de maneira compulsória o poder aquisitivo individual é reduzido para quitar as obrigações fiscais, cujo objetivo é fornecer e manter bens públicos de interesse coletivo. A sensação de que a carga tributária cobrada dos contribuintes não tem o retorno esperado, em termos do oferecimento de bens e serviços públicos de qualidade, aumenta a insatisfação e favorece os elevados níveis de inadimplência observados no Brasil.

Segundo estudo publicado pelo IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação) em maio de 2015, o Brasil está entre os 30 países que possuem maior carga tributária em relação ao seu PIB (Produto Interno Bruto), e, dentre esses, é o país que proporciona o pior retorno dos valores arrecadados com tributos em prol do bem estar da sociedade (INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO, 2015). Denota-se, portanto, que retorno em termos de bem-estar social, ao provimento de bens públicos e ao fornecimento de serviços públicos de qualidade não tem sido suficientemente satisfatório a uma parcela da população. Mediante ao exposto, tal fato contribui para o sentimento de insatisfação e para o não cumprimento espontâneo com as obrigações tributárias pelos contribuintes.

2.4 Parcelamentos tributários

Os parcelamentos de débitos são instrumentos instituídos no Código Tributário Nacional (CTN) por meio da Lei Complementar nº 104/2001, que inseriu o inciso VI no artigo nº 151 do CTN. Diante do aumento crescente dos débitos tributários, os governos federais, estaduais e municipais vêm editando reiterados programas de regularização tributária com a finalidade de receber débitos

provenientes de irregularidades fiscais dos contribuintes, que resultam em dívidas ativas com a União, Estados e Municípios (SILVA, 2018, p. 2).

Conforme Amaral (2016, p. 24), os parcelamentos não são um direito subjetivo do contribuinte, e sim uma faculdade da autoridade tributária, um poder-dever concedido a estas autoridades para analisar, apreciar e deferir caso os pedidos de parcelamentos estejam de acordo com as exigências legais.

Desde a edição da Lei Complementar nº 104/2001 foram criados quase 40 programas especiais de parcelamento, os quais trouxeram consigo grandes reduções nos valores dos débitos tributários, não só nos juros, mas também nas multas e nos encargos legais, além de longos prazos para pagamento. Em alguns casos, permitindo inclusive a utilização de créditos de prejuízos fiscais para quitação da dívida (SILVA, 2018, p. 3).

Os parcelamentos tributários surgem como uma alternativa viável para ambas as partes envolvidas. Representando, de acordo Paes (2014), para os governos a oportunidade de aumentar suas receitas e diminuir o imenso estoque de dívidas tributárias acumulado na carteira da Administração Tributária, porém, com pouca perspectiva de recebimento num prazo razoável. A criação e reedição dos programas de parcelamento tributários provocam uma reação cíclica por parte dos contribuintes, de modo que estes ficam à espera de novos programas para a quitação de seus débitos, sabendo que recorrendo a esta via, terão uma redução significativa dos valores a serem pagos para a regularização de sua situação junto ao fisco (SILVA, 2018, p. 1).

De acordo com a Receita Federal (2017), historicamente tem-se que cerca de 20% dos contribuintes, os quais aderem aos programas de parcelamento, são excluídos por inadimplência logo nos primeiros processamentos de exclusão. Nem mesmo o alto valor das reduções de juros, multas e outros encargos, que somaram cerca de R\$ 21.7 bilhões até 2017 são capazes de convencer os contribuintes a regularizarem suas dívidas para com a Fazenda Nacional. A certeza que o contribuinte tem é de que haverá outros programas e a consequente possibilidade de rolar a dívida é mais atrativa do que qualquer redução oferecida (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017).

2.4.1 Tipos de programas de parcelamento

De acordo com a Receita Federal (2018), os parcelamentos convencionais são aqueles que ocorrem em situação de normalidade, que podem ser solicitados a qualquer tempo pelos contribuintes

e não possuem prazos estipulados para adesão. Esses parcelamentos são geralmente utilizados para débitos de valores de menor expressividade e sua principal vantagem aos contribuintes é a emissão de uma certidão de existência de débitos negativa com efeito positivo, não gerando limitações a atuação das empresas

Já os parcelamentos especiais de acordo com a Receita Federal (2017), são aqueles que trazem regras excepcionais àquelas previstas para o parcelamento convencional, ou seja, seu propósito seria tratar de situações que fogem da normalidade institucional. Nos últimos anos, os parcelamentos especiais vêm sendo utilizados quando se percebe o acúmulo de débitos pelos contribuintes ou quando a regularização da situação das empresas junto a Fazenda Pública se faz necessária para o estímulo do mercado, pois inscrição na dívida ativa pode gerar limitações as atividades das empresas.

Nestes programas costumam ser fixados limites para os valores máximos dos débitos que podem ser objeto dos parcelamentos e prazos para adesão. Uma série de regras específicas, que os contribuintes devem obedecer para que não sejam indeferidos os pedidos de parcelamentos rescindidos os contratos, também são fixadas (RECEITA FEDERAL, 2017). Os programas criados nos últimos anos foram: REFIS (Programa de Recuperação Fiscal), PAES (Parcelamento Especial de Débitos), PAEX (Parcelamento Excepcional), REFIS da Crise e PERT (Programa Especial de Regularização Tributária).

2.4.2 Os principais programas de parcelamento instituídos no Brasil

O Programa de Recuperação Fiscal – REFIS, instituído pela Lei 9.964 de 10 de abril de 2000 (BRASIL, 2000), foi um programa de parcelamento especial destinado a promover regularização de créditos da União originados de débitos de pessoas jurídicas relativos a tributos e contribuições, administrados pela Secretaria da Receita Federal e pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com vencimento até 29 de fevereiro de 2000, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou a ajuizar, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive os decorrentes de falta de recolhimento de valores retidos.

Segundo Rocha e Santiago (2012), os contribuintes deveriam estar em regularidade com o pagamento das parcelas pactuadas para se manterem no programa. Assim, o atraso ou inadimplência do contribuinte devedor do REFIS tornaria os créditos tributários remanescentes exigíveis de imediato. Esse programa representou um avanço em termos das ações que visam a recuperação de

ativos tributários, contudo não se obteve os resultados esperados. De acordo com dados do Estudo de Impacto dos Parcelamentos Especiais (RFB, 2017), houve adesão de cerca de 129 mil contribuintes, porém, apenas 6,81% efetuaram a quitação dos débitos.

Em maio de 2003 foi instituído o Parcelamento Especial de Débitos – PAES, por meio da Lei 10.684 de 30 de maio de 2003 (BRASIL, 2003), com o objetivo de regularizar débitos inscritos ou não na Dívida Ativa ou que não tinham sido integralmente quitados ou cancelados por falta de pagamento no parcelamento anterior REFIS. Segundo dados do Estudo de Impacto dos Parcelamentos Especiais (FRB, 2017), o PAES, sucessor do REFIS, estabeleceu o prazo de 180 meses para a quitação dos débitos e ofereceu redução de até 50% das multas incidentes. Houve a adesão de 374 mil contribuintes, sendo 282 mil pessoas jurídicas e 92 mil pessoas físicas e teve melhores resultados em relação programa anterior.

Em seguida veio o chamado Parcelamento Excepcional – PAEX, instituído pela Medida Provisória nº 303, de 29 de junho de 2006 (BRASIL, 2006) teve como intuito regularizar os débitos de pessoas jurídicas junto à Secretaria da Receita Federal - SRF, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, que tinham vencimento até 28 de fevereiro de 2003. Os parcelamentos mensais foram fixados ao limite máximo de 130 parcelas.

De acordo com o Estudo de Impacto dos Parcelamentos Especiais (FRB, 2017), o número de inscritos nesse programa chegou a cerca de 244 mil contribuintes. Contudo, a eficácia do PAEX, assim como os demais programas, foi limitada, tendo em vista que cerca 59,98% dos contribuintes que aderiram foram excluídos do programa por falta de pagamento das parcelas acordadas

O chamado REFIS DA CRISE foi um programa de parcelamento especial que, de acordo com a lei nº 11.941 de maio de 2009 (BRASIL, 2009), teve como objetivo promover a regularização de débitos administrados pela Secretaria da Receita Federal através da PGFN e o saldo remanescente dos débitos consolidados nos programas anteriores REFIS (2000), PAES (2003) e PAEX (2006), podendo estes serem parcelados em até 180 meses. Esse programa surgiu devido as consequências da crise econômica mundial que se iniciou nos Estados Unidos. O governo brasileiro buscou a adotar uma série de medidas orientadas para a expansão da liquidez e para evitar que a economia nacional sofresse com as consequências da crise econômica que se espalhava pelo mundo. Buscou-se também oferecer maior disponibilidade de recursos e de empréstimos para estimular investimentos e exportações (GONÇALVES, 2008, p.5).

2.5 Programa Especial de Regularização Tributária

O Programa Especial de Regularização Tributária – PERT foi instituído pela lei nº 13.496 de 24 de outubro de 2017, e, assim, como os programas que o sucederam tem a premissa da recuperação de ativos tributários. Tal programa abrange débitos de natureza tributária e não tributária de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, vencidos até 30 de abril de 2017, inclusive aqueles objetos de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos (BRASIL, 2017). O PERT obedece a uma série de requisitos especificados na lei nº 13.496, seu curso e eficácia ainda não podem ser mensurados devido à sua recente instituição.

2.5.1 Diretrizes do Programa Especial de Regularização Tributária

De acordo com a Lei 13.496/2017 (BRASIL, 2017), o Programa Especial de Regularização Tributária – PERT foi instituído em 24 e outubro de 2017 pelo então presidente da república Michel Temer para atuar no âmbito da Receita Federal e na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, com objetivo de promover a recuperação de débitos de natureza tributária e não tributária, vencidos após 30 de abril de 2017, consolidados na Dívida Ativa da União.

Como descrito na Instrução Normativa RFB nº 1, não se enquadram no PERT os seguintes débitos:

- I) Débitos vencidos após 30 de abril de 2017.
- II) Débitos apurados na forma do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).
- III) Débitos apurados na forma do Regime Unificado de Tributos, de Contribuições e dos Demais Encargos do Empregador Doméstico (Simples Doméstico).
- IV) Débitos apurados na forma do Regime Especial de Tributação (RET), instituído pela Lei nº 10.931/2004
- V) Débitos provenientes de tributos passíveis de retenção na fonte, de desconto de terceiros ou de sub-rogação
- VI) Débitos devidos por pessoa jurídica com falência decretada ou por pessoa física com insolvência civil decretada
- VII) Débitos constituídos mediante lançamento de ofício efetuado em decorrência da constatação da prática de crime de sonegação, fraude ou conluio, definidos nos arts. 71, 72 e 73 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964. 711 (RECEITA FEDERAL, 2017)

Ao aderir ao programa através de requerimento eletrônico no Sistema de Parcelamentos da PGFN ou de requerimento presencial em unidades da Receita Federal, os contribuintes confessam a dívida e aceitam as condições estabelecidas na Lei que instaura o PERT. Para permanecer no programa, os contribuintes que aderiram tiveram que pagar a primeira parcela dentro do prazo estabelecido e cumprir corretamente com o prazo de vencimento das demais parcelas caso contrário, seria passível de exclusão. Além disso, os contribuintes deveriam cumprir com as obrigações do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço- FGTS, sendo que o não cumprimento de tal obrigação trabalhista poderia levar a rescisão do contrato por descumprimento de obrigações pactuadas.

Os contribuintes que aderiram ao PERT puderam escolher entre uma das modalidades existentes para a liquidação dos débitos existentes, que tinham as seguintes condições estabelecidas na Lei 13.496/2017:

- I) O pagamento da dívida consolidada em até cento e vinte parcelas mensais e sucessivas, calculadas de modo a observar os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o valor consolidado:
 - a) da primeira à décima segunda prestação - 0,4%;
 - b) da décima terceira à vigésima quarta prestação - 0,5%;
 - c) da vigésima quinta à trigésima sexta prestação - 0,6%;
 - d) da trigésima sétima prestação em diante - percentual correspondente ao saldo remanescente, em até oitenta e quatro prestações mensais e sucessivas;
- II) O pagamento em espécie de, no mínimo, 20% do valor da dívida consolidada, sem reduções, em cinco parcelas mensais e sucessivas, vencíveis de agosto a dezembro de 2017, e o restante:
 - a) Liquidado integralmente em janeiro de 2018, em parcela única, com redução de 90% dos juros de mora, 70% das multas de mora, de ofício ou isoladas e 100% dos encargos legais, inclusive honorários advocatícios;
 - b) Parcelado em até cento e quarenta e cinco parcelas mensais e sucessivas, vencíveis a partir de janeiro de 2018, com redução de 80% dos juros de mora, 50% das multas de mora, de ofício ou isoladas e 100% dos encargos legais, inclusive honorários advocatícios; ou
 - c) Parcelado em até cento e setenta e cinco parcelas mensais e sucessivas, vencíveis a partir de janeiro de 2018, com redução de 50% dos juros de mora, 25% das multas de mora, de ofício ou isoladas e 100% dos encargos legais, inclusive honorários advocatícios, e cada parcela será calculada com base no valor correspondente a 1% da receita bruta da pessoa jurídica, referente ao mês imediatamente anterior ao do pagamento, e não poderá ser inferior a um cento e setenta e cinco avos do total da dívida consolidada. (BRASIL, 2017).

A Lei que instituiu o PERT também permite a utilização de créditos de prejuízos fiscais antigos ou de saldo negativo remanescente da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), ou seja, permite a utilização de créditos provenientes de tributos recolhidos à maior para a liquidação de

parte dos débitos tributários consolidados. A Lei prevê também a possibilidade de liquidação total ou parcial dos débitos por meio da dação de bens imóveis, desde que estes obedeçam aos critérios estabelecidos na Lei 13.259/2016.

2.6 Moral Hazard

O Conceito de Moral Hazard foi desenvolvido pelo economista e matemático norte-americano Kenneth Arrow. Esse termo é conhecido na literatura nacional como Risco Moral. De acordo com a definição da revista *The Economic Times*, risco moral é uma situação na qual um ator se envolve em um evento de risco sabendo que está protegido dos impactos da ação por outro agente ou por um determinado conjunto de fatores (THE ECONOMIC TIMES, 2019). Segundo Moura (2008), esse conceito aplicado a economia se dá, por exemplo, em relações contratuais entre dois ou mais agentes econômicos, na qual um deles tem a possibilidade de tomar uma decisão que afetará a si mesmo e aos demais envolvidos, sem que os demais saibam num primeiro momento qual será essa ação. Isto é, ele assume o risco de praticar uma ação ciente que poderá haver consequências individuais ou coletivas de tal.

É utilizado também de maneira mais genérica em situações cotidianas, como por exemplo, na contratação de seguros de automóveis, de modo que os contratantes, sabendo que tem o respaldo da seguradora para casos de danos ao veículo, tendem a ser mais imprudentes na direção. Esse fator é conhecido pelas seguradoras, por isso, incluem esse risco no cálculo do valor do seguro. Aplicado a questão dos parcelamentos tributários, os contribuintes tendem a descumprir com as obrigações tributárias, cientes das sanções e dos impactos que podem gerar, confiando na possibilidade do fisco criar novos ou reeditar os programas de parcelamento existentes (PAES, 2012).

2.7 Estratégias utilizadas em outros países

Em 2014 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD publicou o relatório *Working Smarter in Tax Debt Management* (OECD, 2014), que na tradução livre significa “Trabalhando de forma mais inteligente na gestão da dívida fiscal”, encomendado pelo Fórum de Administração Tributária – FTA, órgão criado pela Comissão de Assuntos Fiscais da OECD em 2002 e composto por 46 países. O trabalho foi realizado por uma equipe de projeto holandesa, composta por 14 países membros do FTA, tendo como objetivo fornecer uma visão abrangente dos modelos de

cobrança de dívidas praticados por países como Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, França, Irlanda, Japão, Coréia, Holanda, Nova Zelândia, Cingapura, Suécia, o Reino Unido e os EUA (OECD, 2014, p.17).

Tal estudo mostra as diferentes medidas que foram implantadas pelos países analisados com a finalidade de obter resultados mais eficientes. O relatório tenta demonstrar que o processo de pagamento dos débitos engloba a conscientização dos devedores e outras ações além da cobrança direta, de modo que as entidades estatais de cobrança se esforcem para conceber uma estratégia integral para diminuir riscos e tornar-se mais eficaz em seus objetivos (OECD, 2014, p.23). Dentre estas estratégias destacam-se:

- Educação e comunicação, incluindo o diálogo com o contribuinte a fim de aumentar o conhecimento e a conscientização;
- Regimes avançados de pagamento / automação, objetivando fazer com que os contribuintes participem ativamente e sejam auto-gestores dos acordos firmados;
- Portais online e call-centers para atendimento, informação e pagamento;
- Implementação de legislação, como provisões de responsabilidade civil com forte efeito preventivo. (OECD, 2014, p.36)

Outra característica importante do comportamento dos países analisados pelo relatório são as estratégias de análises da capacidade dos contribuintes para quitação dos débitos, de modo que as parcelas e condições de pagamento são definidas com base na análise da situação financeira dos contribuintes, a fim de que os acordos se adéquem às suas reais possibilidades.

Observa-se também com base no relatório da OECD, que comparando as estratégias dos países analisados com as estratégias implementadas nacionalmente, o Brasil é o único país que oferece prazos tão estendidos para a quitação dos débitos, chegando até 180 meses, enquanto os países observados no relatório da organização oferecem parcelamentos que chegam, em média, ao máximo de 36 parcelas, e mesmo assim alcançam resultados mais significativos.

2.8 Estudos publicados sobre os programas de parcelamento

A fim de analisar a estratégia dos órgãos fiscais brasileiros em utilizar os parcelamentos como a principal ferramenta para recuperar débitos tributários, alguns autores das áreas de finanças públicas e economia observaram os resultados obtidos pelos programas REFIS, PAES PAEX e REFIS da Crise, a fim de apontar os efeitos gerados por eles. A partir destes quatro programas principais

implantados nas últimas décadas, os autores obtiveram conclusões que questionavam a eficácia dos parcelamentos e apontaram os efeitos negativos tanto para as instituições fiscais quanto para os contribuintes brasileiros.

Morais, Macedo e Borges (2011) apresentaram os resultados arrecadatários do REFIS, do PAES e do PAEX e as consequências dos parcelamentos no comportamento dos contribuintes. Seus estudos apontaram para a diminuição da propensão a cumprir de maneira espontânea com as obrigações tributárias, devido à possibilidade inerente de novos programas e das benesses que trazem. Além disso, indicam os baixos números de quitações nos programas analisados, demonstrando que apenas um pequeno contingente dos contribuintes aderiu a estes três programas e, de fato, quitaram os débitos existentes.

Morais, Macedo e Borges (2011, p.13) também analisaram, de maneira crítica, os projetos propostos à Câmara dos Deputados em 2009 que sugeriram novas estratégias de cobrança e responsabilização pela inadimplência, como a penhora de bens móveis e imóveis e a utilização de bens e ativos financeiros como garantia para a quitação dos débitos. Porém, ambos os projetos de lei citados pelo autor continuam em tramitação na Câmara e não foram de fato provados.

Nelson Leitão Paes publicou estudos que apontaram os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária, e as consequências negativas dos parcelamentos em relação ao comportamento dos contribuintes. No artigo “Os Efeitos dos Parcelamentos sobre a Arrecadação Tributária” (PAES, 2014) o autor chegou à seguinte conclusão:

Conclui-se que o mecanismo de parcelamentos tributários é inadequado como forma de aumentar as receitas e prover os incentivos corretos aos contribuintes. Muito mais desejável é que a Administração Tributária brasileira concentre seus esforços na modernização e melhoria dos seus sistemas de cobrança administrativos e judiciais. Este parece ser o caminho para oferecer aos contribuintes os incentivos adequados, de forma que aqueles que não cumprem espontaneamente com suas obrigações sejam estimulados a passar a cumprir, e não o contrário, que infelizmente tem sido a regra dos últimos parcelamentos. (PAES. 2014, p.350)

Em relação aos efeitos negativos dos parcelamentos sobre o comportamento dos contribuintes, de acordo com o autor a estimativa da propensão a pagar tributos de maneira espontânea é baixa. A possibilidade inerente de novos parcelamentos e as condições favoráveis que são oferecidas, como a redução dos juros e parcelas a perder de vista, afetam de forma negativa o cumprimento espontâneo

com as obrigações tributárias. Fato que indica que as instituições brasileiras deveriam ter mais cautela com a utilização destes mecanismos (PAES, 2012, p 361).

A Receita Federal publicou no final de 2017 um estudo que analisou os impactos dos parcelamentos especiais sobre os contribuintes, no qual detalhou as diretrizes dos cinco programas principais e secundários instituídos até então utilizando dados oficiais de suas bases para realizar análises sobre seus efeitos. Esse estudo ressaltou os elevados montantes de renúncia fiscal em decorrência dos programas, e demonstrou a tendência dos contribuintes em ambos em rescindirem os contratos ou não cumprirem com as obrigações estabelecidas, gerando sua própria exclusão dos programas (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017).

Como conclusão, o estudo apontou os elevados percentuais de exclusão de contribuintes nos programas, bem como o aumento constante dos passivos tributários que a Receita Federal administra, demonstrando que os parcelamentos não são instrumentos eficazes para a recuperação do crédito tributário, além de causarem efeitos negativos no comportamento dos contribuintes, reforçando as conclusões já obtidas por autores que analisaram a questão (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017).

Para além dos impactos negativos sobre os contribuintes, Matheus Henrique Ribeiro Silva, pesquisador da área de direito tributário, aponta os efeitos nocivos dos parcelamentos para a livre concorrência de mercado, tendo em vista a divergência das implicações que geram nas grandes e microempresas. Nesse sentido, o autor apresenta o seguinte questionamento:

[...] Como é possível existir livre concorrência quando se tem um governo que estimula a inadimplência por meio desses parcelamentos, beneficiando aos grandes empresários que por sua vez possuem condições e suporte financeiro para estar em débito com o fisco, deixando a margem os pequenos empresários que exercem suas atividades dentro contribuindo corretamente com o fisco, que são os que mais contribuem com a economia do país.(SILVA, 2018. p.4)

Dessa forma, observa-se que os autores e entidades, que fazem análises acerca dos programas especiais de parcelamento tributário, tendem a apresentar severas críticas a este tipo de estratégia, buscando demonstrar de forma empírica que além de não alcançarem resultados significativos em termos financeiros, os parcelamentos ainda geram implicações negativas para os contribuintes.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Os dados utilizados neste estudo foram obtidos por meio de solicitação de informações sobre pessoas jurídicas em inadimplência tributária ao Ministério da Fazenda, através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), em consulta realizada no dia 02 de julho de 2018. O pedido foi deferido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional no dia 13 de julho de 2018, porém, foram fornecidos dados gerais acerca dos inadimplentes tributários tanto no estado de Minas Gerais quanto no Brasil, por meio de duas planilhas que continham centenas de dados de contribuintes físicos e jurídicos em inadimplência.

Após a obtenção dos dados primários, verificou-se a necessidade de obter dados mais específicos quanto ao objeto de estudo. Dessa forma, foi realizada uma nova solicitação de dados sobre as negociações em andamento no âmbito Programa Especial de Regularização Tributária-PERT no estado de Minas Gerais desde a implementação do programa, novamente por meio de solicitação no e-SIC em dezembro de 2018. A solicitação foi deferida no dia 18 dezembro, sendo disponibilizada uma planilha com os dados de cerca de dezessete mil contribuintes que aderiram ao PERT. Em seguida, foi realizada uma análise exploratória dos dados obtidos que, segundo Severino (2016, p. 131), busca o levantamento de informações sobre um determinado objeto de estudo.

Após a análise exploratória dos dados foram utilizados cálculos matemáticos, a fim de apurar o somatório dos valores constantes nos dados utilizados nos percentuais de contribuintes e nos valores dentro das classificações existentes. Utilizou-se, também, análises estatísticas como o Coeficiente de Correlação de Pearson⁵, a fim de identificar relações entre os dados, determinar os percentuais de arrecadação, renúncia fiscal e demais fatores capazes de auxiliar na compreensão do programa analisado.

Em um segundo momento utilizou-se da abordagem qualitativa que, segundo Creswell (2007), permite ao investigador formular alegações com base na observação de determinados comportamentos. Nesta etapa, foi realizada uma análise documental, método que consiste na utilização de fontes documentais com o propósito de dar embasamento teórico e desenvolver a investigação (SEVERINO, 2016, p. 131). Por fim, foram analisados artigos e estudos publicados por

⁵De acordo com FIGUEIREDO (2009) o coeficiente de correlação de Pearson (r) grau da correlação linear entre duas variáveis quantitativas.

autores das áreas de finanças públicas, direito tributário e economia, além das leis e regulamentações, que orientam os parcelamentos especiais no intuito de relacionar os resultados obtidos a partir da observação dos dados com os resultados apresentados em estudos anteriores sobre o tema.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Resultados obtidos pelos programas especiais de parcelamento

Nas últimas duas décadas houve esforços para que o Estado reouvesse os valores dos tributos inadimplidos por parte dos contribuintes. O REFIS foi o primeiro da série dos programas especiais de parcelamento, trazendo resultados positivos, porém, ao decorrer de sua vigência, deixou a desejar em relação aos resultados alcançados. Os sucessores PAES, PAEX, REFIS DA CRISE surgiam como adaptações do primeiro programa, mas com o mesmo objetivo geral: suprir as lacunas do programa anterior e ser atrativo para que tanto novos contribuintes quanto os reincidentes vindos dos antecessores aderissem.

A Tabela 1 apresenta os valores totais dos débitos de contribuintes inscritos nos quatro primeiros programas de acordo com dados da Receita Federal.

Tabela 1 - Dados relativos aos valores recuperados nos programas de parcelamento

Valores relativos aos parcelamentos - Em milhões R\$	
Programa	Débitos acumulados R\$
REFIS	93.911
PAES	68.368
PAEX	37.622
REFIS DA CRISE	139.002

Fonte: Estudo dos impactos dos parcelamentos especiais (RECEITA FEDERAL, 2017).

Analisando a tabela, observa-se os elevados montantes de débitos que os contribuintes acumulavam ao aderirem aos programas. Esperava-se que não todos, mas um percentual significativo desses valores pudesse ser recuperado com os programas de parcelamento, porém, a Tabela 2 revela que os percentuais de liquidação foram baixos ou sequer atingiram 50% dos contribuintes.

Tabela 2 - Dados relativos à adesão aos programas de parcelamento

Quantidade de adesões							
Programa	Número de adesões	Ativos	%	Rescindidos	%	Liquidados	%
REFIS	129.181	2.853	2,21%	117.446	90,92%	8.791	6,81%
PAES	374.719	4.311	1,15%	248.504	66,32%	121.849	32,52%
PAEX	244.722	3.517	1,44%	146.792	59,98%	94.021	38,42%
REFIS DA CRISE	536.697	105.581	19,67%	177.515	33,08%	253.601	47,25%

Fonte: Estudo dos impactos dos parcelamentos especiais (RECEITA FEDERAL, 2017)

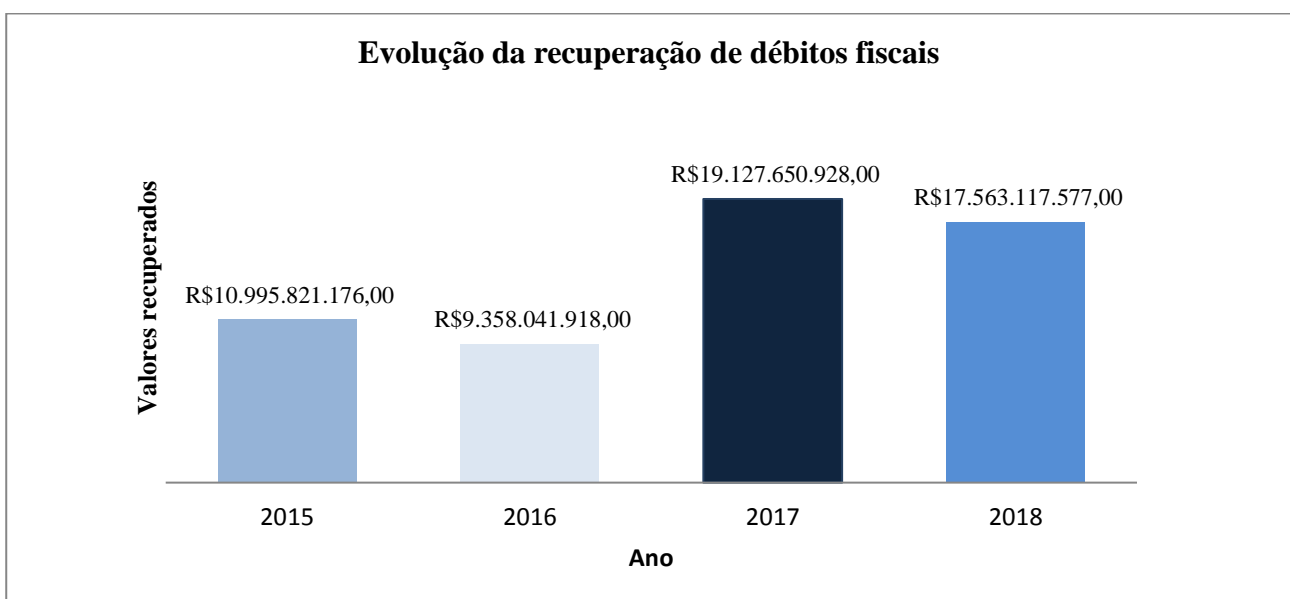
Uma análise preliminar dos dados evidência um baixo índice de liquidação desses parcelamentos. Observa-se, com base nos dados da Receita Federal, que cerca de 91% dos contribuintes que aderiram ao REFIS rescindiriam os contratos ao decorrer da vigência do programa, e apenas cerca de 7% dos contribuintes liquidaram seus débitos. Os contribuintes do REFIS tinham a possibilidade de parcelar os débitos em até 180 meses, 15 anos de prazo. No entanto, ainda assim, 17 anos após a instituição do programa, observou-se que um contingente extremamente baixo de contribuintes efetivamente quitaram seus débitos. Os demais programas seguem a mesma tendência do REFIS, mesmo alguns estando ainda em prazo de vigência, os elevados percentuais de rescisões e de exclusões demonstram que os programas seguintes tendem a apresentar percentuais maiores de rescisão de contratos do que de quitação efetiva dos débitos.

Observando ainda os dados da Tabela 2, o REFIS DA CRISE foi o programa que teve o maior número de adesões. Isso se deu devido à necessidade da regularização dos débitos frente ao cenário de crise econômica que o Brasil e o Mundo atravessavam e frente às condições favoráveis que foram oferecidas. Contudo, ainda assim, seguindo a tendência dos programas anteriores, logo nos processamentos iniciais cerca de 33,08% dos contribuintes foram excluídos. O programa teve adesão de cerca de 536.697 mil contribuintes e, de acordo com os dados da Receita Federal (2017), foi o que obteve o melhor resultado em termos de liquidação dos débitos, alcançando a marca de cerca 47% de liquidação dos débitos negociados.

O REFIS DA CRISE também obteve o maior valor de débitos acumulados, o montante chegou a cerca de R\$ 139 bilhões de reais, e foi o programa com o maior percentual de redução das multas, chegando a 90% de perdão dos encargos aplicados. Apesar disso, mesmo com os incentivos cerca de 39% dos contribuintes que aderiram ao programa foram excluídos até 2017.

No decorrer das duas últimas décadas, desde o primeiro programa, houve variações nos resultados obtidos pelos programas em andamento, em alguns períodos a recuperação era maior do que em outros. Os resultados, disponíveis no Portal de Parcelamentos da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, demonstram que em termos de arrecadação foram crescentes de 2015 a 2018, conforme demonstrado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução da recuperação fiscal por meio dos parcelamentos especiais



Fonte: Dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (BRASIL, 2019) dos anos de 2015 a 2018.

No Gráfico 1, nota-se um aumento significativo nos valores recuperados de 2015 a 2018. Contudo, considerando-se os montantes totais dos débitos parcelados em ambos os períodos, os resultados obtidos alcançam apenas cerca de 30% do total consolidado. Mesmo com o aumento observado frente ao montante total de débitos acumulados pelos contribuintes brasileiros, há grande potencial a ser explorado para que os resultados de recuperação sejam mais efetivos.

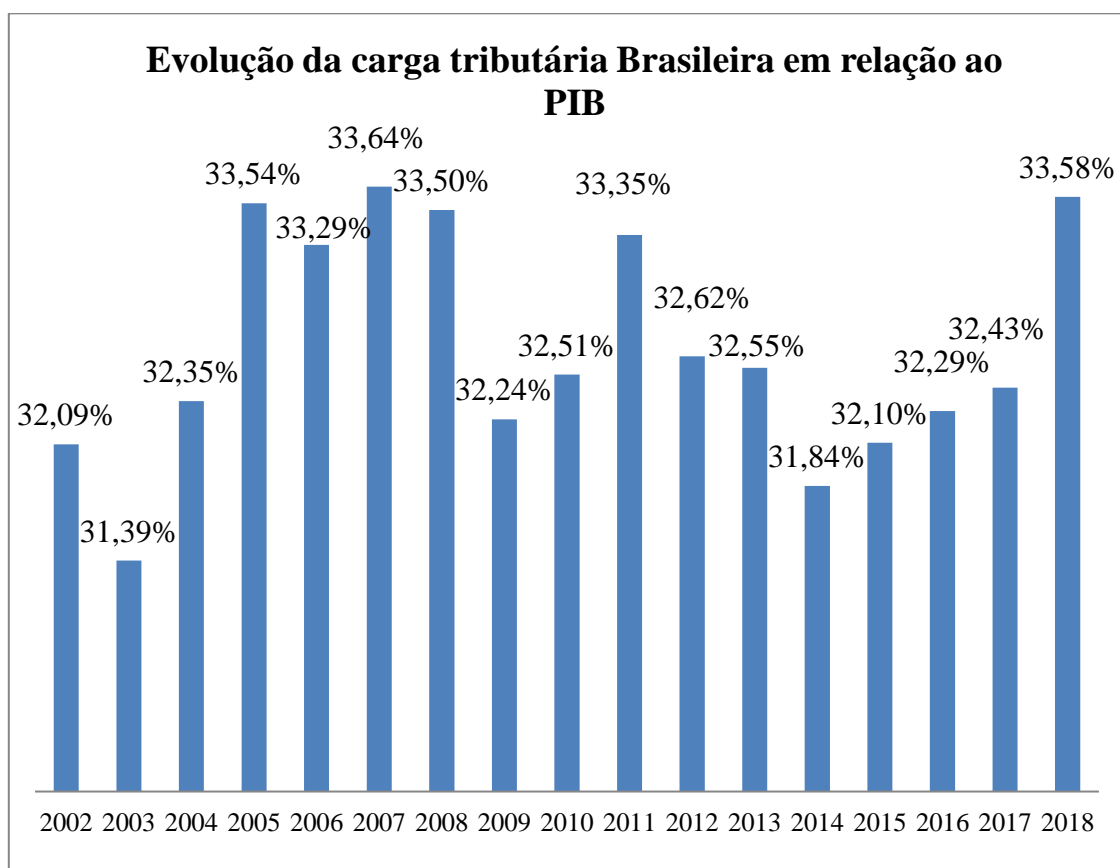
4.2 Impacto da carga tributária sobre o aumento do montante de débitos acumulados pelos contribuintes

A carga tributária que pesa sobre os contribuintes é um agravante no quadro de inadimplência fiscal. Os contribuintes brasileiros estão ficando cada vez mais inadimplentes, a situação se agrava a

ponto de se tornar necessário parcelar os débitos existentes. O quadro faz parecer que o Estado brasileiro abre mão da arrecadação tributária, tornando a regularidade difícil de sustentar. Não obstante, de acordo com o último estudo publicado pela Receita Federal do Brasil no ano de 2017, a carga tributária nacional correspondeu a 32,43% do PIB do País (Receita Federal, 2017). Já em 2018, segundo dados do Tesouro Nacional, a carga tributária correspondeu a 33,58% do PIB, representando um aumento de 0,97 pontos percentuais do PIB em relação a 2017 (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018).

No Gráfico 2, encontra-se a evolução da carga tributária do Brasil em relação ao seu Produto Interno Bruto desde 2002.

Gráfico 2 – Evolução da carga tributária brasileira em relação ao Produto Interno Bruto



Fonte: Receita Federal do Brasil (2017).

O campo para discussão sobre os impactos sociais e financeiros de uma carga tributária tão onerosa é extenso, além disso, percebe-se que os contribuintes brasileiros têm a sensação de não haver

um retorno satisfatório em termos de oferecimento de bens e serviços públicos frente a quantidade de tributos pagos. Conforme os dados do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBT, 2015), o Brasil está entre os 30 países com a maior carga tributária em relação ao PIB, e dentre eles é o que apresenta o menor índice de retorno.

A sensação de que o pagamento de tributos é oneroso demais e não gera o retorno esperado à sociedade, aliada a outros fatores, favorece a manutenção da cultura de não cumprimento espontâneo com as obrigações tributárias. Nesse contexto, os programas de parcelamento surgem como uma alternativa viável para driblar as consequências da inadimplência ao arrolar os débitos já existentes, transitando entre os programas que são oferecidos.

4.3 Implicações da inadimplência tributária para contribuintes pessoa física *versus* pessoas jurídicas

De acordo com a legislação tributária vigente, as implicações da inadimplência são as mesmas para os cidadãos e para as empresas. Entretanto, na prática, pode haver diferenças na forma de como a inadimplência afeta os contribuintes pessoa jurídica e pessoas físicas.

A Certidão Negativa de Débitos da União, assim como as demais certidões de regularidade fiscal existentes do INSS, do FGTS, de débitos trabalhistas, de débitos junto às Fazendas Estaduais e Municipais, emitidas através de portais on-line podem parecer documentos simples, mas sua ausência pode gerar implicações negativas para os contribuintes. No caso das empresas, ao possuir débitos consolidados na Dívida Ativa e sendo esses inscritos no CADIN, a empresa terá uma Certidão Positiva de Débitos junto à União, sendo classificada pelas entidades financeiras como uma empresa em inadimplência tributária. Essa situação a impede de participar de licitações públicas, contratar empréstimos, financiamentos e investimentos perante instituições financeiras públicas como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento.

A sagacidade das empresas para encontrar brechas na legislação e o conhecimento do cenário político nacional permite que algumas empresas encontrem formas de não pagar os tributos devidos, enquanto outras recorrem à inadimplência. Dados do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT, 2019) indicam que, em 2018, o Brasil deixou de arrecadar R\$ 345 bilhões por conta de inadimplência de débitos cobrados, erros contábeis ou sonegação de pessoas jurídicas. Além disso, outro estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBT, 2018) aponta que 27%

das grandes empresas não estão em dia com os tributos, enquanto 49% das médias e 65% das pequenas também fazem parte do cenário de inadimplência e sonegação de tributos.

O capítulo III do Código Tributário Nacional – CTN (2012) trata da suspensão do crédito tributário, de acordo com tal, as reclamações judiciais e os recursos na via administrativa, visando tanto a revisão do débito quanto sua extinção, possibilitam a suspensão temporária do débito tributário durante a tramitação do processo até que seja proferida uma decisão contrária ou favorável ao contribuinte. Durante a tramitação dos processos, com a apresentação das reclamações e interposição de recursos, os débitos têm sua exigibilidade suspensa e, durante esse período, os contribuintes têm a Certidão de Regularidade de Débitos sob o status de “positiva com efeito negativa”, indicando que há pendência junto ao fisco responsável, mas os débitos não são exigíveis momentaneamente. Durante a tramitação destes processos as implicações da inadimplência são minimizadas e os contribuintes podem operar de forma normal.

Diante dessa realidade, recorrer à via judicial tem sido uma estratégia amplamente utilizada pelos contribuintes para conseguirem a suspensão temporária dos débitos existentes, principalmente, pelas empresas e pessoas jurídicas, pois apresentam condições mais favoráveis para minimizar as implicações da sua inadimplência. Cabe ressaltar também que a morosidade do sistema judiciário brasileiro favorece tal estratégia, tendo em vista os longos períodos que tais processos ficam em tramitação, fazendo com que os contribuintes ganhem tempo ao retardarem o cumprimento de suas obrigações fiscais sem sofrerem consequências severas por isso.

Dados do Conselho Nacional de Justiça (2018) destacam o tempo médio para o curso de processos de execução fiscal que tramitaram na Justiça Federal em 2017, cerca de 6 anos e 11 meses. Com base ainda nesse relatório, os processos que envolvem execução fiscal são apontados como os de maior taxa de morosidade, chegando a 91,7% de congestionamento. De forma geral, o relatório do CNJ constata que a cada cem processos de execução fiscal, que tramitaram no ano de 2017, apenas oito foram baixados. Esses dados demonstram o quanto a busca às vias judiciais pode ser uma estratégia para retardar a cobrança de débitos inadimplidos e para burlar a consequência da inadimplência fiscal.

As tabelas 3 e 4 apresentam os resultados obtidos, e o montante de renúncias fiscais referentes aos parcelamentos concedidos a pessoas físicas por meio o PERT até dezembro de 2018.

Tabela 3 – Status dos parcelamentos de pessoas físicas vigentes até dezembro de 2018

Status do processo	Inscrições	%	Valor Consolidado Original	Valor Consolidado do Parcelamento
Deferidos	1566	30%	R\$109.750.942	R\$ 74.948.621,92
Cancelados	338	7%	R\$ 22.388.003	R\$ 11.142.552,41
Defesa prévia	1370	27%	R\$ 56.634.375	R\$40.625.261,13
Liquidados	33	1%	R\$ 649.515	R\$ 331.428,32
Rescindidos	377	7%	R\$ 26.640.712	R\$ 18.307.126,42
Indeferidos	1467	28%	R\$176.141.758	R\$112.079.131,28
Totais	5151	100	R\$392.205.305	R\$257.434.121,48

Fonte: Elaborado própria com base nos dados do Ministério da Fazenda obtidos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Tabela 4 – Renúncia fiscal dos parcelamentos pessoas físicas vigentes até dezembro de 2018

Status do processo	Renúncia fiscal	%
Deferidos	R\$ 34.802.320,08	31,71%
Cancelados	R\$ 11.245.450,59	50,23%
Defesa prévia	R\$ 16.009.113,87	28,27%
Liquidados	R\$ 318.086,68	48,97%
Rescindidos	R\$ 8.333.585,58	31,28%
Indeferidos	R\$ 64.062.626,72	36,37%
Totais	R\$ 134.771.183,52	34,36

Fonte: Elaborado própria com base nos dados do Ministério da Fazenda obtidos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Percebe-se na tabela 3 que cerca de 14% dos contribuintes foram excluídos nos processamentos iniciais do programa, por inadimplência das parcelas ou por descumprimento de alguma das condições estabelecidas. Cerca 28% dos contribuintes tiveram a adesão indeferida, possivelmente por não terem pago a primeira parcela do parcelamento, que é considerado o pedágio inicial.

A tabela 4 demonstra os percentuais de renúncia fiscal concedido pelo fisco aos contribuintes. Frente ao total dos débitos das pessoas físicas que aderiram ao programa, o fisco renunciou cerca de 34% do montante de passivos.

Por conseguinte, as tabelas 5 e 6 os dados relativos aos parcelamentos efetuados por pessoas jurídicas até dezembro de 2018.

Tabela 5 - Status dos parcelamentos de pessoas jurídicas vigentes em dezembro de 2018

Status do processo	Inscrições	%	Valor Consolidado Original	Valor Consolidado do Parcelamento
Deferidos	1278	25,9%	R\$ 644.584.512	R\$382.482.829,35
Cancelados	303	6,1%	R\$ 187.172.172	R\$ 88.076.147,42
Defesa prévia	947	19,2%	R\$ 226.497.064	R\$179.699.601,75
Liquidados	37	0,7%	R\$ 483.863	R\$ 276.870,71
Rescindidos	274	5,6%	R\$ 200.488.715	R\$124.557.245,42
Indeferidos	1914	38,8%	R\$1.451.611.047	R\$997.722.470,77
Aguardando confirmação	2	0,04%	R\$ 1.261.248,00	R\$ 1.261.247,73
Excluídos	180	3,6%	R\$39.412.795,00	R\$ 6.812.302,63
Totais	4935	100	R\$2.751.511.416	R\$1.810.888.71

Fonte: Elaborado própria com base nos dados do Ministério da Fazenda obtidos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Tabela 6 – Renúncia fiscal dos parcelamentos pessoas jurídicas vigentes até dezembro de 2018

Status do processo	Renúncia fiscal	%
Deferidos	R\$62.101.682,65	40,7%
Cancelados	R\$99.096.024,58	52,9%
Defesa prévia	R\$46.797.462,25	20,7%
Liquidados	R\$ 206.992,29	42,8%
Rescindidos	R\$75.931.469,58	37,9%
Indeferidos	R\$453.888.576,23	31,3%
Aguardando confirmação	R\$ 0,27	0,0%
Excluídos	R\$ 2.600.492,37	6,6%
Totais	R\$940.622.700	34,2

Fonte: Elaborado própria com base nos dados do Ministério da Fazenda obtidos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Com base na tabela 3, no que tange as empresas, pessoas jurídicas, cerca de 12,6% das adesões foram excluídas do programa por descumprimento com as condições, 38,8% foram indeferidos por falta de pagamento do pedágio inicial e apenas 0,7% dos contribuintes que aderiram quitaram os

débito. Observa-se também que o percentual total de descontos concedidos, a chamada renúncia fiscal, também chegou a cerca de 34% do total dos débitos negociados, sendo este percentual limite dos descontos concedidos pelo Fisco.

Utilizando o Coeficiente de Correlação de Pearson, conforme a fórmula na figura 1, a fim de relacionar os dados relativos às pessoas físicas e jurídicas para determinar se há semelhança no comportamento de ambas, foi possível constatar um comportamento semelhante no que diz a respeito à rescisão dos contratos. O coeficiente obtido quanto aos números relativos às pessoas físicas e jurídicas foi de aproximadamente 0,91, comprovando que ambos se comportam de maneira análoga, tendendo a rescindir e descumprir com as obrigações dos programas nas primeiras fases.

Figura 1 - Fórmula do Coeficiente de Correlação de Pearson

$$r = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}$$

Fonte: Elaboração própria com base em Figueiredo Filho e Silva Júnior (2009).

O fator obtido indica que não há divergências significativas no comportamento dos contribuintes. O contingente de contribuintes pessoa física e jurídica que rescindem os contratos ou são excluídos é semelhante, demonstrando que ambos observando o primeiro ano de vigência do PERT, tendem a não cumprir de forma correta com as obrigações do programa e utilizá-lo para a quitação efetiva dos débitos.

4.3 Análise do Programa Especial de Regularização Tributária - PERT

Investigando as características do PERT frente aos demais programas de parcelamento, em linhas gerais, não há grandes inovações, o cerne do programa é o mesmo dos anteriores, oferecendo parcelas estendidas e reduções de juros e multas com incentivo a adesão. Para constatar se o programa está obtendo resultados positivos, é necessário observar os resultados disponíveis e compará-los com os programas anteriores a fim de verificar se há alguma tendência a resultados mais efetivos em relação aos seus antecessores.

De acordo com estudo da Receita Federal (2017), historicamente, com base nas observações dos programas instituídos até o PERT, tem-se em média cerca de 20% dos contribuintes que aderem

a eles são excluídos por inadimplência logo nos primeiros processamentos de exclusão, e esse percentual tende a aumentar ao longo das vigências desses programas. Nem mesmo o alto valor das reduções concedidas pelos programas, que montou 21,7 bilhões de reais em renúncia fiscal, têm sido capaz de convencer os contribuintes a regularizarem suas dívidas para com a Fazenda Nacional. A certeza de que haverá um próximo programa e a possibilidade inerente de rolar a dívida é mais atrativa do que qualquer redução oferecida, fato que impede o alcance dos resultados esperados em termos de recuperação fiscal (RECEITA FEDERAL, 2017).

Os resultados obtidos pelo PERT em Minas Gerais no seu primeiro ano de vigência, com base nos dados fornecidos pelo Ministério da Fazenda através do Portal de Acesso à Informação e-SIC, estão dispostos na tabela abaixo:

Tabela 7 – Resultados dos parcelamentos realizados pelo PERT até dezembro de 2018

Status do processo	Número de contribuintes	%	Valor Consolidado Original	Valor Consolidado no Parcelamento	Renúncia Fiscal	%
Deferidos	3948	27	1.249.252.944	803.881.229	445.371.714	36%
Cancelados	979	7	300.681.386	148.207.945	152.473.440	51%
Aguardando confirmação	5	0,0003	15.046.001	3.435.151	11.610.850	77%
Aguardando deferimento	2	0,00001	41.630	29.189	12.441	30%
Defesa prévia	3304	23	489.712.793	379.238.046	110.474.747	23%
Liquidados	109	1	12.932.723	5.619.669	7.313.053	57%
Rescindidos	936	7	354.307.009	235.630.459	118.676.550	33%
Excluídos	180	1	39.412.795	36.812.303	2.600.492	7%
Indeferidos	4910	34	2.529.318.853	1.766.753.426	762.565.426	30%
Reativação	2	0,00001	11.649.958	4.596.749	7.053.208	61%
Total	14375		5.002.356.092	3.384.204.166	1.618.151.926	32

Fonte: Elaborado pelo Autor com base nos dados do Ministério da Fazenda obtidos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)

Diante do exposto, observa-se que aproximadamente 15% dos contribuintes que aderiram ao programa foram excluídos ou rescindiram os contratos nos primeiros processamentos do programa, isso ocorre com os contribuintes que inadimpliram três parcelas consecutivas, seis alternadas ou a última prestação do parcelamento, conforme determina a lei que instituiu o programa (BRASIL, 2018). Outro fato expressivo, que pode ser deduzido a partir da análise dos dados, é que cerca de 34% dos contribuintes tiveram a adesão indeferida por não quitarem a primeira parcela, chamada de pedágio, impedindo que o acordo de parcelamento seja consolidado.

Em torno de 14.300 contribuintes aderiram ao programa, mas até dezembro de 2018 apenas 27% dos contribuintes estavam efetivamente ativos no programa, o restante, 73% já descumpriram com as obrigações estabelecidas na adesão ou estão à deriva no programa, sem de fato estar pagando as parcelas e efetivamente tentando amortizar seus débitos.

Os dados demonstram que, fazendo um recorte do programa implantado em nível federal, observando especificamente as informações relativas aos contribuintes mineiros, em comparação com os programas anteriores o PERT em Minas Gerais, aparentam seguir a mesma tendência de seus sucessores, apresentando altos índices de descumprimento com as determinações dos acordos dos parcelamentos havendo exclusões massivas, percentuais baixos de contribuintes ativos e números expressivos de contribuintes que aderem ao programa, mas sequer pagam o pedágio inicial para efetivar o parcelamento.

4.9 Impacto dos parcelamentos sobre o comportamento dos contribuintes

Linhas de estudo na área de economia e de finanças públicas apontam que, apesar de ter efeitos positivos, os parcelamentos trazem algumas consequências negativas, tanto em termos financeiros devido ao elevado montante de renúncia fiscal quanto em relação aos efeitos sobre o comportamento dos contribuintes e sua propensão a cumprir corretamente com suas obrigações tributárias.

A concessão de parcelamentos de forma sucessiva e reiterada diminui a propensão marginal dos contribuintes a arcarem com suas obrigações tributárias de forma correta (PAES, 2012). Tal fato pode ser explicado empregando o conceito de *Risco Mora Lou Moral Hazard*, utilizado em teorias econômicas que analisam o comportamento dos agentes no mercado. No contexto econômico, para

Sandroni (2007), o conceito explica o excesso de confiança dos agentes econômicos em alguma instituição ou agente para lhe dar apoio, caso tenha problemas com suas operações, assume para si um risco ao confiar na ajuda de terceiros.

Aplicando o conceito de *Moral Hazard* sobre o comportamento dos contribuintes, sabendo da possibilidade de um parcelamento futuro e dos benefícios concedidos pelos programas, assume o risco e as consequências da inadimplência tributária. Deixando-se de cumprir com suas obrigações tributárias, o contribuinte pode ser premiado com parcelamento futuro que, com suas benesses, represente um valor menor do que aquele que pagaria de maneira espontânea, assim, é possível que ele não cumpra com sua obrigação. Isso pode causar um enfraquecimento de uma boa cultura tributária, de cumprimento correto das obrigações dentro dos prazos e de condições decorrentes do fato gerador das obrigações (PAES, 2014. p. 324).

Considerar o ônus gerado por tais programas sobre o comportamento dos contribuintes é de extrema importância para as entidades responsáveis, tendo em vista que uma estratégia inteligente e bem planejada leva em consideração não apenas os resultados positivos gerado, mas também as consequências negativas decorrentes a médio e longo prazo. Deve-se observar as consequências negativas da inadimplência, o fato de que boa parte dos débitos existentes são mantidos por grandes empresas, que boa parte da população é tributada diretamente sobre bens de consumo básicos e que se a tributação é um dos pilares básicos da economia, e deve ocorrer de forma isonômica entre os diversos agentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises do Programa Especial de Regularização Tributária - PERT, pôde-se constatar que o programa possui características e diretrizes semelhantes aos programas anteriores. Não apresenta inovações significativas frente a seus antecessores, e seu objetivo central permanece alinhado com os demais programas. Além disso, segue utilizando o elevado número de parcelas e os descontos significativos nos juros e multas como estratégia de incentivo para a adesão, e, assim, como os demais apresenta elevados valores de renúncia fiscal.

Os contribuintes utilizam o PERT da mesma maneira que os demais programas instituídos como mecanismos para arrolar os débitos existentes, como uma solução provisória para se livrar do ônus gerado pela inadimplência. Em tese, ambos os programas teriam grande potencial para auxiliar o Estado a atingir o objetivo de recuperar ativos tributários inadimplidos, porém, dados do REFIS, PAES, PAEX e REFIS DA CRISE demonstram que os programas não foram capazes de atingir números satisfatórios em termos de recuperação frente aos montantes de débitos existentes.

Mesmo considerando o fato de que o programa segue em funcionamento, os dados do primeiro ano de vigência PERT em Minas Gerais já indicam que o programa tende a não alcançar os resultados esperados, seguindo a tendência dos programas anteriores. Essa tendência pode ser constatada a partir dos elevados índices de rescisões e exclusões de contribuintes que aderiram ao programa em seu primeiro ano de vigência. Aproximadamente 48% dos contribuintes mineiros, que aderiram ao programa em sua fase inicial, não cumpriram com os requisitos necessários para continuar no programa ou foram excluídos por descumprimento das obrigações estabelecidas. Esse percentual representa quase metade das inscrições do programa em seu primeiro ano de vigência, e sinalizam o descaso dos contribuintes frente à oportunidade de regularização de seus débitos.

Analisando o montante de renúncias fiscais dos valores a serem recuperados após os parcelamentos no PERT, os dados analisados apresentaram a redução de cerca de 34,2% no valor total. Em outras palavras, o Fisco abriu mão de cerca de 34,2% do valor total acumulado em débitos, em forma de descontos, perdão de encargos e multa moratória sobre os valores devidos. Essas renúncias chegaram a quase um bilhão de reais nos parcelamentos concedidos no primeiro ano de vigência do PERT, representando um impacto financeiro significativo. A questão principal que entra em discussão não é o valor que o Fisco deixa de arrecadar, mas sim o fato de que tais incentivos

financeiros não se mostram suficientes para fazer com que os contribuintes quitem seus débitos e cumpram corretamente com as obrigações estabelecidas nos programas de parcelamento.

Cabe ressaltar também a forma com que os grupos se comportam frente aos programas de parcelamento, e as implicações distintas que os débitos tributários geram para os tais. Não foi possível identificar tendências de comportamento divergentes entre contribuintes físicos e jurídicos, sendo que ambos apresentam comportamento semelhante frente à adesão aos parcelamentos. Ambos tendem a rescindir os contratos e não prosseguir nos programas a fim de regularizar os débitos existentes.

O que de fato existe é a diferença entre as grandes e as microempresas, tendo em vista que as empresas de maior porte dispõem mais condições práticas e jurídicas de arcarem com as implicações da inadimplência tributária, sem que isso cause consequências negativas, impedimentos práticos para seu funcionamento e para a obtenção de lucros. Já as pequenas empresas têm maior dificuldade em arcar com o ônus da elevada carga tributária e com as implicações da inadimplência, utilizando reiteradamente os parcelamentos tributários como uma das principais estratégias para arrolar os débitos e driblar as consequências da inadimplência.

A oferta sucessiva de programa de parcelamento, como apontam os autores citados nesse estudo, gera impactos negativos no comportamento dos contribuintes, que sabendo da eminente oferta de novos programas não cumprem corretamente com suas obrigações. Isso contribui para a formação de uma cultura de inadimplência tributária, dando a sensação de que esta tem suas benesses, além de, através de artifícios jurídicos e estratégicos, ser possível burlar suas consequências negativas. Esse comportamento do contribuinte corresponde ao que é previsto pela teoria de *Moral Hazard*, ou seja, prevendo a possibilidade do parcelamento, o contribuinte deixa de pagar seus débitos tributários na expectativa de obter uma condição mais favorável.

O estudo *Working Smarter in Tax Debt Management* da OECD (2014) analisou a forma com que diversos países geram os débitos fiscais e concluiu que os programas de parcelamento, da forma como são feitos no Brasil, não podem ser considerado uma estratégia eficientemente satisfatória para lidar com o problema do aumento dos débitos e regularização dos mesmos. Levando-se em consideração os resultados obtidos anteriormente, o fisco brasileiro deveria considerar a formulação de novas estratégias firmadas em alterações legais efetivas que permitam caminhar para mecanismos mais eficientes de cobrança e recuperação dos passivos tributários. Além disso, é papel tanto do fisco brasileiro quanto do Estado, como um todo, formular estratégias que visem alterar a visão dos

contribuintes, e, principalmente, trabalhar para que o retorno dos tributos pagos por eles seja melhor. Portanto, é necessário buscar retirar os contribuintes da cadeia cíclica dos parcelamentos, incentivando a quitação dos débitos ou oferecendo alternativas mais eficazes ao problema do acúmulo de débitos e contribuindo para que haja incentivo ao cumprimento correto com as obrigações tributárias.

Como sugestão para estudos futuros, há muito a ser explorados sobre as estratégias utilizadas pelo fisco brasileiro na cobrança de débitos inadimplidos, são necessários estudos que apontem as falhas no sistema utilizado, especificando as lacunas existente, sugerindo novas formas de sanar essas lacunas e pontando caminhos para a formulação de novas ações que visem alcançar uma maior eficiência em termos financeiros e sociais.

REFERÊNCIAS

AMARAL, R. A. **Análise histórica sobre o Refis – uma visão sob o aspecto do CPC 25 – ias 37.** 2016. 38p. Monografia (Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Contabilidade e Controladoria) - Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBDAA3M7X/monografia_analise_hist_rica_sobre_o_refis_uma_vis_o_sob_o_aspecto_do_cpc_25_ias_37.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 set. 2018.

ARAUJO, R. S.; LIMA, R. S.; RODRIGUES, B. L. R. **Função social do tributo: a perspectiva dos acadêmicos da FAHESA/ITPAC, em Araguaína-TO.** Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 2016, p. 12-14, 2016.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças.** 18ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARROS, F. M. **A evolução das obrigações tributárias nas constituições brasileiras e os reflexos no atual regime tributário de energia elétrica.** 2012. 54p. Monografia (Especialista em Direito da Regulação) - Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.684**, de 30 de maio de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.684.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Lei Nº 13.259**, de 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13259.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Lei nº 11.941**, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Lei nº 4.729**, de 14 de julho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4729.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Lei Nº 6.830**, de 22 de setembro de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Medida Provisória nº 303**, de 29 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Mpv/303.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Lei Nº 5.172**, de 25 outubro 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.496**, de 24 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13496.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Lei Nº 9.964**, de 10 de abril de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19964.htm>. Acesso em: 04 nov. 2019.

_____. **Portaria nº 721**, de 11 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34931449/do1-2018-08-01-portaria-n-721-de-30-de-julho-de-2018-34931436>. Acesso em: 04 nov. 2019

_____. **Procedimento de Exclusão do PERT está disponível no e-CAC**. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/2018/procedimento-de-exclusao-do-pert-esta-disponivel-no-e-cac-pgfn>. Acesso em 16 de maio de 2019.

_____. **Portaria nº 430**, de 04 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71923527>. Acesso em: 04 nov. 2019.

CAVALCANTE, R. L. **Estudo Exploratório Acerca da Influência do Parcelamento de Débitos sobre a Arrecadação Tributária da União**. 2010. 36p. Monografia (Especialização em Orçamento Público)- Instituto Serzedello Corrêa-ISC/TCU. Brasília, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2018: ano-base 2017**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em: 28 de abril de 2019.

COSTA, L. A. C. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro, RJ. 2016. Disponível em. <https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u1882/financas_publicas_2016-1.pdf>. Acesso em: 05 de outubro de 2018.

COSTA, G. P. C. L.; GARTNER, I. R. **O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012**. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 2, p. 264-293, 2017.

ESAF. **Fiscal Dos Estados Brasileiros 2017 – FFEB**. Brasília, ESAF, 2017.

FABER, F. I. L.; SILVA, JPRFM. Parcelamentos Tributários: Análise de Comportamento e Impacto. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, Brasília, v.3, n.1-2, p.161-187

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2766/2009_figueiredo_desvendando_misterios_coeficiente.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 nov. 2019.

FILHO, D. B. F.; SILVA, J. A. **Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)**. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2766/2009_figueiredo_desvendando_misterios_coeficiente.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 de outubro de 2018.

FERRAZ, L.; GODOI, M.S.; SPAGNOL W.B. **Curso de direito financeiro e tributário**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GIUBERTI, Ana Carolina. Dívida Ativa e Capacidade Administrativa: Novos Elementos no Debate Sobre a Eficiência na Arrecadação Fiscal dos Estados Brasileiros. Disponível em:

<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/2010/8_bif359.pdf#page=22>. Acesso em 04 nov. 2019.

GONÇALVES, R. Crise econômica: radiografia e soluções para o Brasil. Disponível em:

<http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/crise_economica_radiografia_e_solucoes_para_o_brasil_29_outubro_2008.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2019

GRZYBOVSKI, D.; HAHN, T. G. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 5, p. 841-864, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. **Cálculo do IRBES: Índice de Retorno de Bem-Estar à sociedade**. Disponível em:

<<http://ibpt.impostometro.s3.amazonaws.com/Arquivos/06%2BIRBES%2B2015.pdf>>. Acesso em: 19 de maio de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. **Sonegação Fiscal Das Empresas Brasileiras**. Disponível em:

<https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/21658/1548270914SONEGAO_FISCAL_DAS_EMPRESAS_BRASILEIRAS.pdf>. Acesso em: 19 de maio de 2019.

MORAIS, C.; MACEDO, L.; BORGES, R. **O Resultado Arrecadatário do REFIS, do PAES e do PAEX e seu Impacto na Sensação de Risco Subjetivo pelos Devedores**. 2011. 16p. Monografia (Administração Tributária) - Escola de Administração Fazendária. Brasília: 2011.

MORAL HAZARD. **The Economic Times**. Disponível

em: <<https://economictimes.indiatimes.com/definition/moral-hazard>>. Acesso em: 19 de maio de 2019.

MORESI, E. *et al.* **Metodologia da pesquisa**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2003.

MOURA, C. D.R. **Moral Hazard na relação contratual entre cooperativa e cooperado**. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 2, n. 4, p. 55-74, 2008

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Working Smarter in Tax Debt Management**. Disponível em: <<http://taxwatch.org.au/wp-content/uploads/2014/10/Working-smarter-in-tax-debt-management.pdf>>. Acesso em: 13 de junho de 2019.

PAES, N. L. O Hiato tributário do imposto sobre produtos industrializados—evidências setoriais. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 11, n. 2, 2012.

_____. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. **Estudos Econômicos**, v. 44, n. 2, p. 323-350, 2014.

RAKAUSKAS, S. R. C. **Desjudicialização da execução fiscal e eficiência na gestão econômico-tributária: novos paradigmas para o poder judiciário**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho. São Paulo, 2016.

RAMPAZZO, L. **Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. 8 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Estudo sobre os impactos dos parcelamentos especiais**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/arquivos-e-imagens-parcelamento/estudo-sobre-os-impactos-dos-parcelamentos-especiais.pdf>>. Acesso em: 20 de setembro de 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária no Brasil – 2017**. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 06 de maio de 2019.

REIS, V. M. S. **Ensaio sobre seleção adversa e risco moral no mercado de crédito**. 2012. 86p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, 2012.

REVISTA DA RECEITA FEDERAL. **Estudos tributários e aduaneiros— Ano 3 – n. 1-2 (jan./dez. 2016)**. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/publicacoes/revista-da-receita-federal/revistarfbv3.pdf#page>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

ROCHA, M. F. L.; SANTIAGO, N. E. A. Crimes tributários, parcelamentos e extinções de punibilidade: ataque à Constituição Federal?. **Scientia Iuris**, v. 16, n. 2, p. 199-216, 2016.

RODRIGUES, W.C. *et al.* **Metodologia científica**. 2 ed. Paracambi: FAETEC, 2007.

SANDRONI, P. H. **Crise hipotecária e risco moral**. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26738/34734-66732-1-PB.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

SANTOS, C. H. M.; GOUVÊA, R. R. Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea (2008-2014). Disponível em:

<<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3264/2/Finan%20p%20c3%20bablicas%20e%20macroeconomia%20no%20Brasil%20-%20v.%202.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

SANTOS, M. T. M. O conceito de Tributo. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.53676&seo=1>>. Acesso em: 18 de setembro de 2018.

SEABRA, L. O que é risco moral? Disponível em: <<https://economiaclara.wordpress.com/2009/11/30/o-que-e-risco-moral/>>. Acesso em 09 de jun.de 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil - 2018 - Estimativa da Carga Tributária Bruta em 2018 por espécie tributária e esfera de governo.** Disponível em: <https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/29472_989033/Boletim_CTB_2018.pdf>. Acesso em: 06 de maio de 2019.

SILVA, M. H. R. **Os programas de parcelamento de débitos tributários e seus impactos na livre concorrência.** Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/CONGRESSO/article/view/6832>>. Acesso em: 20 de set. de 2018.

VERSANO, R.; PESSOA, E. D. P. *et al.* Uma análise da carga tributária do Brasil. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2439>>. Acesso em: 04 nov. 2019.