



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA – MPE**

PAULO WIRISSON MELO E SILVA

**ANISTIA E CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO ESTADO DO
CEARÁ.**

**FORTALEZA
2017**

PAULO WIRISSON MELO E SILVA

ANISTIA E CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO ESTADO DO
CEARÁ.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia do Setor Público da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi

FORTALEZA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S582a Silva, Paulo Wirisson Melo e.
Anistia e cumprimento das obrigações tributárias no Estado do Ceará / Paulo Wirisson Melo e Silva. –
2011.
36 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração,
Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2011.
Orientação: Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi.
1. Refinanciamentos Tributários. 2. Arrecadação do ICMS. 3. Avaliação de Ativos. 4. Estado do
Ceará.
I. Título.

CDD 330

PAULO WIRISSON MELO E SILVA

ANISTIA E CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO ESTADO DO
CEARÁ.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia do Setor Público da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em 30/11/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. José Henrique Félix da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Francisco José Silva Tabosa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, responsável por me propiciar uma boa educação e ser uma referência de pessoa batalhadora que construiu uma vida de sucesso com seus próprios méritos.

Ao meu pai, que mesmo longe sempre foi um incentivador de estudos, pois ele mesmo é um exemplo de como se pode mudar a vida através dos estudos.

Ao prof. Andrei pela paciência e o conhecimento compartilhado ao longo de todo curso, em especial na orientação desta pesquisa.

RESUMO

Este trabalho investiga o valor da perda em valor financeiro e os impactos da concessão sistemática de Refinanciamento Tributário praticada pelo Estado do Ceará nos anos de 2009, 2013, 2014 e 2015. Para tanto, analisa dados que abrange o período de janeiro 2009 a abril de 2017 obtidos na SEFAZ-CE. Em especial, avalia-se se esta política ocasiona uma situação sintomática de não cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte. Utiliza-se, para tanto, da técnica de avaliação de ativos para avaliar a perda financeira advinda do não recebimento das obrigações tributárias e modelos econométricos para aferir o impacto das medidas de refinanciamento (REFIS) na arrecadação futura do ICMS. Analisando os resultados obtidos, observa-se que a realização de Refis em curtos períodos não estimulam o pagamento de Autos de Infração, impacto que só é significativo 5 anos após a realização do primeiro Refis. Ademais, a divulgação de realização do Refis impacta negativamente a arrecadação e acúmulo de dívida. Na análise financeira fica constatado que mesmo os valores recebidos no Refis ocasionam em perda financeira de 38,6% após 5 anos.

Palavras-chave: Refinanciamentos Tributários; Arrecadação do ICMS, Avaliação de Ativos, Estado do Ceará.

ABSTRACT

This paper investigates the value of the loss in financial value and the impacts of the systematic Tax Refinancing concession practiced by the State of Ceará in the years 2009, 2013, 2014 and 2015. In particular, it is assessed if this policy causes a symptomatic situation of not compliance with tax obligations by the taxpayer. For this purpose, the asset valuation technique is used to evaluate the financial loss resulting from the non-receipt of tax obligations and econometric models to measure the impact of refinancing measures (REFIS) on future ICMS tax collection. Analyzing the obtained results, it is observed that the realization of Refis in short periods does not stimulate the payment of Infraction Taxes, an impact that is only significant 5 years after the realization of the first Refis. In addition, the disclosure of the performance of Refis negatively impacts the collection and accumulation of debt. In the financial analysis it is verified that even the amounts received in Refis cause financial loss of 38.6% after 5 years.

Keywords: Tax Refinancing; Collection of ICMS, Assets Valuation, State of Ceará.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual em valores da razão entre A.I. pagos mensalmente e A.I lavrados pelo contribuinte, 2009:01 - 2017:04.....	17
Gráfico 2 – Comparativo anual dos valores de Autos de Infrações Lavrados, pagos e Arrecadação Própria, 2009:01 – 2016:12.....	20
Gráfico 3 – Evolução da Arrecadação Própria do Estado do Ceará, 2009:01 – 2017:04.....	21
Gráfico 4 – Comparativo evolução da Arrecadação Própria do Estado do Ceará e IPCA, 2009:01 -2017:04 (Referência maio/2019)	22
Gráfico 5 – Simulação do REFIS: SELIC: 8,25%; IPCA 3,25%.....	25

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores Anuais de Autos de Infrações Lavrados, Autos de Infrações Recolhidos e Arrecadação Própria.....	19
Tabela 2 – Resultado da estimação por MQ2E do modelo (1). Variável Dependente (%AIPAGOS).....	30

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	REVISÃO DA LITERATURA.....	13
3	EVIDENCIA EMPÍRICA.....	17
4	SEÇÃO: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA TEORIA DE AVALIAÇÃO DE ATIVOS.....	23
4.1	Teoria de avaliação de ativos segundo Damodaran (2005)	24
4.2	Refinanciamento Tributário e Garantias.....	26
5	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	28
5.1	Base de dados.....	28
5.2	Modelo Econométrico	28
6	RESULTADO.....	30
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
	REFERÊNCIAS.....	35

1 INTRODUÇÃO

O Estado do Ceará realizou Anistias Tributárias através de Refinanciamento Fiscal (REFIS) nos anos de 2009, 2013, 2014 e 2015, que consistiram em perdões de grande parte dos valores referentes as multas e juros de mora, a que tem direito o Estado, prevendo ainda a possibilidade de facilidade de parcelamento, em um grande número de parcelas, dos débitos relacionados aos créditos tributários decorrentes de impostos estaduais.

As medidas adotadas pelo Estado do Ceará foram materializadas por meio das Leis Estaduais de Nº 14.505 de 18/11/2009, Nº 15.384 de 25/07/2013, Nº 15.713 de 03/12/2014 e Nº 15.826 de 27/07/2015, que concedem a possibilidade de parcelamento dos débitos em até 120 vezes, e ainda, contemplam o perdão de até 80% das multas e juros moratórios devidos pelo contribuinte ao Estado. Destaque-se que as multas decorrem do descumprimento da legislação tributária, que é materializada por meio da lavratura de Autos de Infração emitidos pelos agentes de fiscalização.

O foco teórico desse estudo é investigar se a concessão sistemática de Anistia, praticada pelo Estado do Ceará, ocasiona uma situação sintomática de não cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, devido a uma esperança de um próximo perdão por parte do Estado. Utilizando-se do histórico em percentual de pagamentos dos autos de infrações lavrados por período, busca-se, desta forma, investigar a influência do período em que ocorrem os REFIS na variação do percentual entre os valores de Autos de Infrações efetivamente pagos e os lavrados.

Para tanto utiliza-se de uma serie temporal, que compreende os períodos de janeiro de 2009 a abril de 2017, portanto 100 (cem) períodos, para investigar o percentual em valores de pagamento dos autos de infração e, utilizando dummies qualificadoras, analisar o comportamento desse percentual nos períodos de implementação de políticas de Refinanciamentos. E ainda, observar o comportamento da arrecadação própria do Estado frente a esse percentual, que devido a sua endogeneidade conduziu os estudos a utilização do método econométrico de variáveis instrumentais, através da técnica de mínimos quadrados em dois estágios (MQ2E).

A escolha do período mensal deve-se ao fato de que a própria legislação do ICMS, Lei Estadual de nº 12.670/96, prevê em seu art. 127 um benefício de redução de até 79% dos valores devidos de multas, quando do pagamento de Auto de Infração no prazo de 30 dias da ciência dada ao contribuinte do referido auto. Percentual que prevalece na maioria das situações apresentadas na legislação, assim como se aplica nos valores mais vultosos de multas lavradas.

Desta forma, constata-se existir uma vantagem considerável ao contribuinte para que as obrigações sejam adimplidas dentro do prazo de 30 dias estabelecidos pela lei.

O benefício de redução de 79% das multas e juros de mora quando do pagamento em dia, se comparado com a redução de até 80% concedido pelo REFIS para dívidas atrasadas, conduziu o estudo a uma análise financeira da situação da dívida acumulada decorrente dos atrasos de pagamentos, que, se analisado sob a ótica de eficiência financeira no recebimento e aplicação de recursos, ocasionam em perdas ao Estado. Para tanto, utiliza-se de técnica de avaliação de ativos.

Nessa vertente este trabalho inova substancialmente no estudo sobre a influência ocasionada pelos refinanciamentos tributários na eficiência financeira da arrecadação do Estado, pois, ao invés de buscar identificar os montantes vultosos que são perdoados pelo Estado através das anistias tributárias¹, volta-se para o exame das perdas financeiras incorridas pelo Estado dos valores efetivamente arrecadados através dos respectivos programas. Para essa constatação foram realizados cálculos e feitas as análises aplicando-se técnicas de Avaliação de Ativos², considerando como taxa de investimento a Selic em 8,5%, para efeito de inflação o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) de 3,5%, isto para cada um milhão arrecadado.

Por se tratar de refinanciamento de dívida, fez-se importante destacar neste estudo, uma investigação acerca das questões relacionadas a exigência de garantias por parte do Estado, que no caso dos REFIS aqui apresentados inexitem tais exigências, como ocorre em diversos outros países como: Azerbaijão, Bélgica, Estônia, Finlândia, França, Holanda, Polônia, Portugal, Romênia, Federação Russa e demais países listados no estudo da OECD (2014).

A ressaltar que ausência de garantia em casos de refinanciamentos tributários permitem a regularização do contribuinte perante a Fazenda Pública, podendo inclusive se desfazer de bens, por exemplo, assim como, devido a demora na execução tributária dos créditos tributários a que tem direito a Fazenda Pública, contribuem para o aumento dos chamados “créditos podres³” do Estado, valores a que tem direito o Estado, mas que inexitem bens e/ou valores a serem alcançados pelo Estado. Fatos estes que dificultam sobremaneira a execução para que sejam recuperados os recursos devidos a Fazenda Pública.

MARQUES (2008) analisando o desempenho da arrecadação de impostos e contribuições nas unidades da federação, considerando os parcelamentos especiais⁴, a dívida

¹ Os programas de REFIS do Estado do Ceará compreendem o perdão de até 80% das multas aplicadas e juros de mora.

² DAMODARAN (2005).

³ Créditos de difícil recuperação pelo Estado.

⁴ Refinanciamento Fiscal (REFIS) e Parcelamento Especial (PAES).

ativa da União e a fiscalização tributária como fatores influenciadores de eficiência, mensurou a eficiência da arrecadação tributária Federal entre os anos de 1998 e 2006. Os resultados apresentaram que os parcelamentos especiais impactaram negativamente na eficiência da arrecadação, mas, no entanto, a eficácia do trabalho da Auditoria Fiscal ocasionou em melhoria dessa eficiência.

Este artigo aprofunda esta análise buscando observar a influência de políticas de Refinanciamentos Tributários, que, como citado, impacta negativamente na arrecadação, no comportamento do percentual de pagamentos de Autos de Infrações lavrados, que é fruto do trabalho da fiscalização tributária, sendo essa uma medida que causa eficiência na arrecadação. Por conseguinte, busca estudar o reflexo de uma medida que por si só é causadora de ineficiência na arrecadação, em outra que é impulsionadora de eficiência Estatal.

PAES (2012) analisando o comportamento do contribuinte diante do parcelamento tributário, constata que a expectativa de parcelamento tributário futuro afeta a propensão a pagar tributos do contribuinte no presente, impactando na espontaneidade no recolhimento dos tributos, acarretando em aumento da evasão fiscal. Nessa mesma linha PAES (2014), apresenta simulações que apontam que na presença de parcelamento, a arrecadação é sempre menor que a obtida caso não houvesse o parcelamento. Sendo, portanto, conclusivo que o mecanismo de REFIS é inapropriado como medida a ser adotada no intuito de aumentar as receitas e conceder incentivos justos aos contribuintes.

Nessa vertente busca-se contribuir com os estudos partindo, não da análise de espontaneidade do contribuinte, mas do cumprimento por parte do contribuinte do pagamento de impostos e multas que decorrem de irregularidades praticadas frente a legislação tributária, quando constatadas pelo Estado. Situações estas materializadas através dos Autos de Infrações lavrados pelos agentes de fiscalização, destacando, todavia, os reflexos da política de REFIS no cumprimento dessas obrigações tributárias, haja vista, existir a possibilidade de redução da maior parte da penalidade quando implantadas as medidas por parte do Estado.

A relevância do estudo se deve à busca de constatação científica da influência ocasionada pela adoção por parte do Estado de uma política de realização de repetidas Anistias Tributárias, na conduta do contribuinte de efetuar o pagamento das obrigações tributárias materializadas através dos Autos de Infrações lavrados, decorrentes da constatação de descumprimento da legislação tributária praticada pelos contribuintes e autuadas pelas Autoridades Tributárias.

A conduta sintomática, no que se refere ao REFIS, necessita de uma análise principalmente nos períodos que antecedem a concessão do perdão, pois em tese levaria um

não pagamento dos Autos de Infrações lavrados, para somente serem feitos no período que esteja vigente a política de Refinanciamento, com direito ao perdão de parte dos valores de multas e juros pelo Estado.

O intuito deste trabalho é investigar se de fato, em termo gerais, a situação ocorrida no Estado do Ceará que implementou essa política de forma sistemática nos anos de 2009, 2013, 2014 e 2015, refletiu negativamente no comportamento de adimplemento dos Autos de Infração.

Com isso este trabalho busca constatar os reflexos de medidas adotadas pelo Estado que podem levar a uma conduta lesiva à ação do Estado e à eficiência das finanças estatais, mesmo que tais medidas tenham como pretensão a realização financeira de valores devidos e/ou a regularização de possíveis débitos não recuperáveis.

Seguindo esta introdução, na seção 2 realiza-se a revisão da literatura. Na seção 3, apresenta-se as evidências empíricas. Na seção 4, temos uma simulação do Refis a partir da técnica de avaliação de ativos. Em seguida a seção 5 refere-se a base de dados e os aspectos metodológicos. Os resultados serão apresentados na seção 6 e, na seção 7, as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

PAES (2012) desenvolve um modelo teórico para analisar o comportamento do contribuinte diante do parcelamento tributário, constatando que a expectativa de parcelamento tributário futuro afeta a propensão a pagar tributos do contribuinte no presente, impactando na espontaneidade no recolhimento dos tributos. Assim, o uso da ferramenta de parcelamentos aumenta a evasão fiscal, que atinge, segundo estudo, proporções acima de 30%, em concordância com as estimativas da literatura sobre a evasão fiscal no Brasil.

PAES (2014) avaliou qual o impacto que os parcelamentos concedidos tiveram sobre o comportamento do contribuinte e da arrecadação, constatando que a diferença tributária estimada sem concessão de parcelamentos é de cerca de 30%, podendo aumentar até quatro pontos percentuais diante da oferta de programas de refinanciamento de dívidas tributárias, como no caso do REFIS. Atesta que os efeitos sobre a espontaneidade são sempre negativos e duradouros, influenciados pelas expectativas de parcelamentos futuros. No que se refere a arrecadação o estudo conclui que as simulações apontam que, na presença do parcelamento tributário, é sempre inferior àquela que seria obtida se não houvesse parcelamento, o que confirma que o mecanismo de Refis é inapropriado como medida a ser adotada no intuito de aumentar as receitas e conceder incentivos justos aos contribuintes.

Estudo realizado pela Receita Federal do Brasil (2011), conclui que a instituição de parcelamentos especiais, principalmente com redução de multa e juros, não atingiu os objetivos esperados de incremento de arrecadação e regularidade fiscal dos devedores. Isto porque, segundo o estudo, essa medida vem influenciando negativamente o comportamento do contribuinte no cumprimento voluntário da obrigação tributária, tornando evidente uma cultura de inadimplência. Para tanto ilustra que o passivo tributário administrado pela RFB tem crescido acentuadamente de 1,1 trilhão em janeiro de 2013 para aproximadamente 1,5 trilhão em dezembro de 2015, período que tiveram vários parcelamentos especiais.

Com efeito o acréscimo de créditos ativos federais no período acima citado foi de 36,36%, enquanto o IPCA acumulado do período foi de 23,66%, justifica o estudo que os elevados percentuais de exclusão de contribuintes dos parcelamentos especiais e o expressivo aumento do passivo tributário evidenciam que tal medida adotada pelo Estado não é instrumento eficaz para a recuperação de crédito tributário.

MARQUES (2008) utilizando fronteiras estocásticas, mensurou a eficiência da arrecadação tributária Federal entre os anos de 1998 e 2006, analisando o desempenho da arrecadação de impostos e contribuições nas unidades da federação, considerando os

parcelamentos especiais⁵, a dívida ativa da União e a fiscalização tributária como fatores influenciadores de eficiência. Os resultados apresentaram que os parcelamentos especiais impactaram negativamente na eficiência da arrecadação, a arrecadação da dívida ativa fez aumentar a ineficiência, ocasionado por uma estrutura de cobrança defasada e Poder Judiciário lento, e constatou uma eficácia do trabalho da Auditoria Fiscal que ocasionou em melhoria dessa eficiência.

Como apresentado, enquanto os parcelamentos especiais reduzem a eficiência da arrecadação, a eficácia do trabalho da Auditoria Fiscal, melhoram. No entanto, o perdão concedido pelo Estado na concessão dos Refinanciamentos impacta no resultado arrecadatário do trabalho realizado pelas Auditorias Fiscais, no tocante aos lançamentos tributários realizados mediante Autos de Infrações lavrados, que tem multas e juros de mora substancialmente reduzidos com o benefício.

Partindo do resultado do trabalho das Auditorias Fiscais mediante lavraturas de Autos de Infrações, o estudo busca acrescentar uma análise acurada dos reflexos das Anistias Tributárias no cumprimento, por parte do contribuinte, das medidas de recuperação de valores e de combate à sonegação aplicadas pelo Estado através do seu poder de fiscalização. Aprofundando ainda mais o estudo, na medida que busca investigar o reflexo de uma medida que causa ineficiência na arrecadação do Estado, em outra que, de acordo com o estudo apresentado, impacta positivamente gerando eficiência.

SAMPAIO (2014) elaborou estudo abordando o tema Previsão de Autos de Infração Pagos por Contribuinte do ICMS no Estado do Ceará, apresentando um gráfico que demonstra na série histórica uma simetria entre os Autos de Infração lavrados e a Arrecadação do Estado, apontando para um pico de pagamento de autos de infração no período de 2009, quando houve um programa REFIS, porém, não chega a ter um reflexo tão significativo na arrecadação, o que pode ter sido ocasionado pela anistia de débitos tributários nos pagamentos dos autos de infração.

Observa também o estudo que o governo consegue resultados expressivos de aumento de arrecadação nos períodos que ocorrem as políticas de Refinanciamento Tributário. No entanto, conclui que esse tipo de política desestimula os bons pagadores, pois estes veem seus concorrentes sonegadores sendo “premiados” com um empréstimo a custo zero. Entretanto é necessário ponderar que o aumento de arrecadação nestes períodos decorre de débitos em favor do Estado que foram acumulados devido a não pagamento de impostos e multas.

⁵ Refinanciamento Fiscal (REFIS) e Parcelamento Especial (PAES).

É evidente a relevância dos valores arrecadados através de REFIS no aumento da Arrecadação imediata do Estado, se comparado aos períodos em que não ocorreram. Isto porque os recolhimentos ocorridos em períodos de refinanciamento se originam do não pagamento dos débitos em períodos anteriores.

Acrescentamos a este estudo a investigação de características qualitativas dos períodos de anistia tributária, como o intuito de identificar, mês a mês, o cumprimento por parte dos contribuintes do recolhimento de imposto lançados e multas lavradas decorrentes de irregularidades tributárias ocorridas.

Portanto este estudo busca analisar qual o reflexo da adoção de políticas de Refinanciamentos Tributários na conduta do contribuinte, no tocante ao adimplemento das irregularidades praticadas constatadas através dos Autos de Infrações lavrados.

CASTELO (2016), utilizando a regressão diferenças em diferenças, avaliou a inadimplência no período entre os anos de 2007 a 2011, tendo como base de comparação, de antes e depois, o Refis do Estado do Ceará no ano de 2009 e concluiu não ter contribuído para o aumento da inadimplência de maneira global, mas constatou ter ocorrido em setores específicos da economia.

Entretanto o que se busca é ampliar o lapso temporal e investigar o reflexo de seguidas anistias tributárias concedidas pelo Estado no percentual de pagamento dos autos de infrações lavrados antes, durante e após as concessões do perdão tributário, no intuito de identificar a existência e significância da relação aqui apresentada. Bem como investigar a relação de significância da arrecadação do Estado.

Portanto os estudos apresentados são unânimes em concluir que os parcelamentos tributários são ineficientes quanto a política de recuperação de créditos tributários, frente ao pouco resultado que tem na arrecadação se comparado aos prejuízos gerados pela adoção das medidas, bem como tem efeito negativo no cumprimento espontâneo da obrigação tributária.

Este artigo contribui com a literatura, pois aprofunda os estudos ao investigar a concessão sistemática de Anistias praticada pelo Estado do Ceará, o que ocasiona uma situação sintomática de não cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, devido a uma esperança de um próximo perdão por parte do Estado. Tendo como base de estudo os parcelamentos tributários realizados nos REFIS de 2009, 2013, 2014 e 2015, com ênfase na observação do comportamento, por parte do contribuinte, de adimplemento das obrigações tributárias constatadas através dos Autos de Infrações emitidos pelo Estado, com o intuito de recuperar valores devidos aos cofres públicos, como também combater a sonegação de impostos.

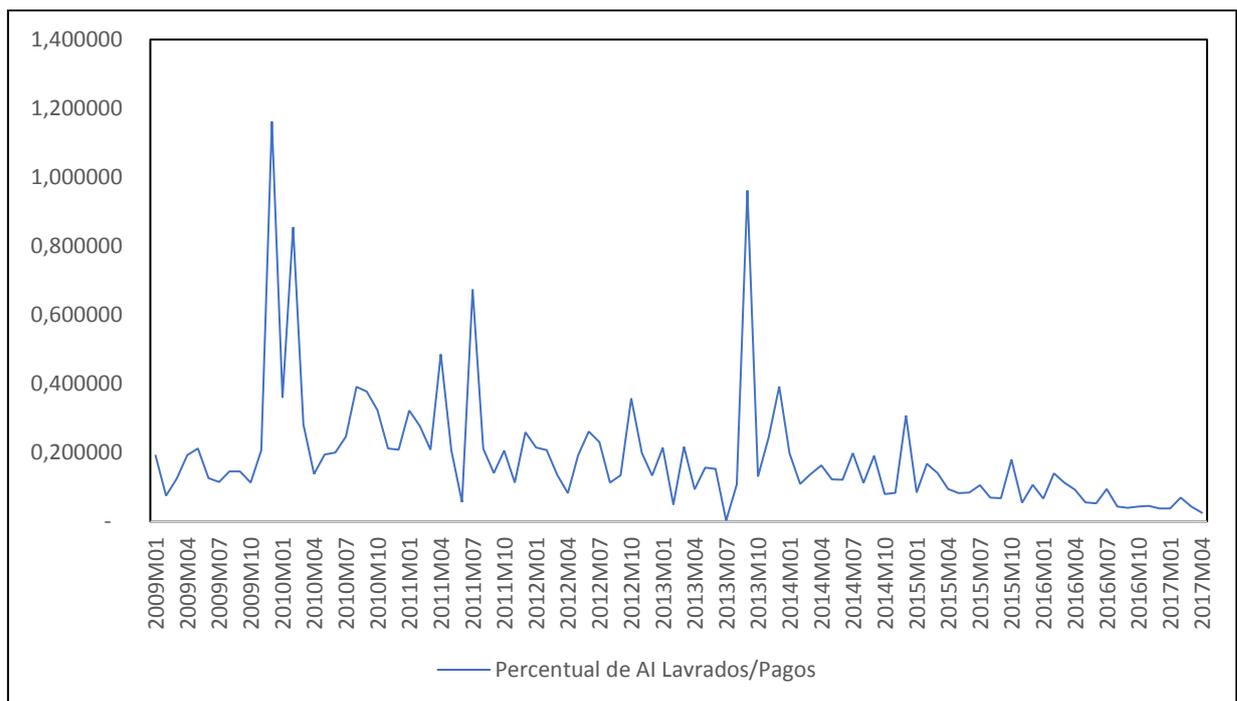
Agrega-se a essa questão, uma análise, com base em avaliação de Ativos, das perdas do Estado devido a atrasos de recolhimentos ocasionados pelo não pagamento das obrigações, o que leva a um aumento da dívida, que pela análise financeira, se recebida ao seu tempo, poderia gerar ganhos financeiros ao Estado, a se considerar a possibilidade de retorno aplicada a taxa SELIC como referência. Se busca inovar ainda mais na análise financeira, ao se constatar que, além da perda de montantes vultosos ocasionados pela anistia concedida em multas e juros, mesmo os valores recebidos pelo Estado nos Refinanciamentos Tributários ocasionam em perdas para o Estado, se consideradas uma gestão financeira eficiente dos recursos.

3 EVIDÊNCIA EMPÍRICA

O estudo investiga as variações ocorridas na razão, em valores, entre os autos de infração pagos e os lavrados mensalmente do período de 01.01.2009 até 31.05.2017 no Estado do Ceará, lapso temporal que compreende a adoção de quatro REFIS Estaduais, observando o reflexo das políticas de refinanciamento tributário na variação desse percentual, para uma análise aprofundada das consequências decorrentes de tais medidas.

O Gráfico 1, abaixo, apresenta o comportamento do percentual entre os valores de Autos de Infrações lavrados mensalmente e os valores recolhidos ao Estado decorrente de pagamentos de Autos de Infrações.

Gráfico 1 - Percentual em valores da razão entre A.I. pagos mensalmente e A.I lavrados pelo contribuinte, 2009:01 - 2017:04



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados da SEFAZ-CE

A análise gráfica aponta para uma diminuição no decorrer do tempo dos índices percentuais da razão entre os autos de infrações pagos/lavrados, sendo impactado período a período após terem sido realizados pelo Estado sucessivos programas de refinanciamento. O que empiricamente apresenta o reflexo das medidas adotadas que ocasiona numa diminuição no percentual de autos pagos pelo contribuinte, portanto um não cumprimento das obrigações tributárias constatadas através dos autos de infração.

Por ser o Auto de Infração uma medida amarga adotada pelo Estado no intuito de recuperar valores que tenham sido sonegados dos cofres públicos, assim como punir o contribuinte por condutas contrárias a legislação tributária, é sim, medida necessária para que se recupere os valores que já haviam sido excluídos em períodos anteriores dos cofres públicos, bem como, a garantia do fair play concorrencial de que todas as empresas devem cumprir as mesmas regras tributárias e se submeta, assim, a mesma carga tributária.

Nessa linha, é dever do Estado garantir o cumprimento da norma, e aplicar as penas, na medida em que foram elaboradas, com o intuito precípua de inibir que tais condutas contrárias a legislação sejam repetidas pelo contribuinte infrator e evitem que os bons contribuintes se enveredem na mesma direção de descumprimento legal.

Cumprido ressaltar o efeito reflexo de se ter baixos percentuais de auto de infração pagos, primeiramente o reflexo na dívida, pois o baixo cumprimento das obrigações tributárias aqui apresentadas ocasiona em um aumento da Dívida Ativa do Estado, através do acúmulo de Autos de Infrações não pagos, o que gera uma gestão tributária ineficiente.

Sob o ponto de vista financeiro a adoção de Refinanciamentos Tributários seguido de perdão por parte do Estado de valores vultosos de multas e juros devidos, que já estavam lançados como direito do ente público e tiveram como origem descumprimento da lei, é extremamente prejudicial ao Estado. Importante frisar que há também a dispensa de juros de mora decorrentes de atrasos incorridos nos pagamentos das multas aplicadas, legitimamente devido pela defasagem do período em que as obrigações deveriam ter sido pagas.

Outro ponto importante apresentado no gráfico que merece destaque, é observar o comportamento do gráfico no lapso temporal do momento em que há o anúncio de que será realizado o Refinanciamento de dívidas e a sua execução, que para o ano de 2009 correu em meados de setembro e apresentou uma pequena redução do percentual, já em 2011 apresenta essa redução é bem mais acentuada desde abril até o Refis realizado em julho, assim como para o ano de 2013 ocorreu no começo de julho, o que levou a uma redução considerável no percentual de autos pagos, a partir de então, para cumprimento somente no período que esteja vigente o REFIS. Gerando, portanto, um atraso e não pagamento de autos de infrações a partir do anúncio e um aumento significativo no período de refinanciamento.

Em análise global a somatória dos valores em todo o período aponta um montante aproximado de Autos Lavrados da ordem de 11,15 (onze vírgula quinze) bilhões de reais e, todavia, o quantitativo de valores recebidos por todo o período de Autos de Infrações lavrados é de aproximadamente 1,2 (um vírgula dois) bilhões, portanto somente 10,75% dos valores lançados através de autos de infrações lavrados são recolhidos aos cofres do Estado. Sendo

89,25% dispensados através de descontos concedidos em pagamentos à vista, alterados a menor por decisões do contencioso administrativo tributário ou judicial, mantidos em dívida ativa, mas também, em grande parte, perdoados através de programas de refinanciamento.

Para destacar a importância do montante de autos de infração lavrados temos que o valor de arrecadação própria do Estado para o período, que foi de 73,8 (setenta e três vírgula oito) bilhões, desta forma os valores de Autos Lavrados correspondem a 15,09%, do total desta arrecadação, porém os valores recolhidos aos cofres públicos correspondem a somente 1,62% dessa arrecadação. O que evidencia a ineficiência do Estado no recolhimento desses recursos a que tem direito e que já estão lançados, pois se utiliza de políticas de descontos e perdões tributários para que o contribuinte recolha o que é devido ao Estado e ainda abrindo mão de multas decorrentes de infrações tributárias praticadas pelo contribuinte, muitas vezes de formas reiteradas, o que, por consequência, torna o Estado conivente com as condutas irregulares praticadas.

A Tabela 1 apresenta os dados agrupados anualmente referentes a somatória dos valores de Autos de Infrações Lavrados, em outra coluna os valores de Autos de Infrações Recolhidos e os valores da Arrecadação Própria do Estado de 2009 a 2016.

Tabela 1 - Valores Anuais de Autos de Infrações Lavrados, Taxa de Crescimento Lavrado, Autos de Infrações Recolhidos, Taxa de Crescimento Pagos e Percentual Pago/Lavrado

Ano	AI Lavrado (R\$)	TX CRESC. LAVRADO	AI RECOLHIDO	TX CRESC. PAGO	PERCENTUAL PAGO/LAVRADO
2009	498.147.039,62	-----	129.467.554,54	-----	25,99%
2010	520.559.388,51	4,5%	140.413.917,34	4,5%	26,97%
2011	695.393.031,29	33,59%	137.179.096,49	33,59%	19,73%
2012	744.446.535,58	7,05%	126.951.714,76	7,05%	17,05%
2013	4.015.165.933,30	439,35%	273.736.176,66	439,35%	6,82%
2014	770.666.155,37	80,81%	116.286.404,79	80,81%	15,09%
2015	1.301.147.945,46	68,83%	136.536.563,60	68,83%	10,49%
2016	1.848.966.381,10	42,10%	105.582.894,47	42,10%	5,71%

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados da SEFAZ-CE

Cumprido destacar que em 2014, ano com ocorrência de refinanciamento, o percentual de valores recolhidos em relação ao que foi lavado correspondeu a 15,09%. Já para

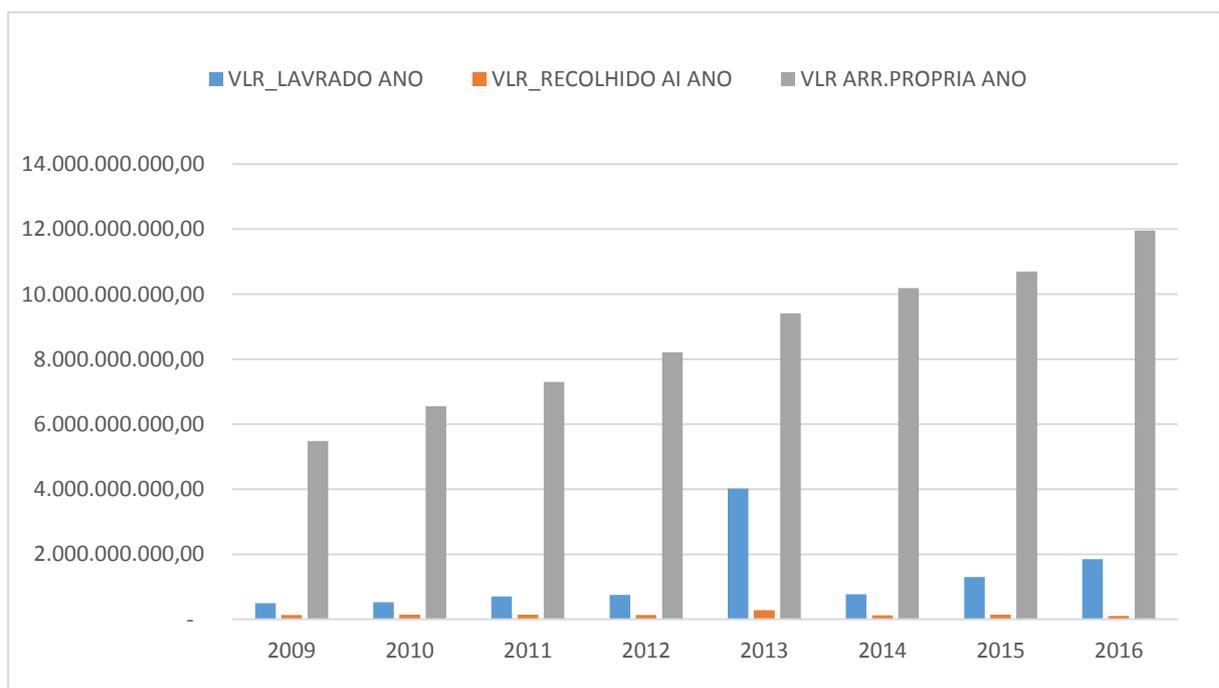
o ano de 2015, mesmo com adoção de outro REFIS, o percentual apresenta uma queda considerável passando a ser de 10,40%. Para 2016, período que não houve tal medida, ocorre mais uma queda significativa passando para somente 5,71%.

Os dados apontam que, nos últimos períodos da adoção sistêmica de repetidos parcelamentos tributários ocorre um decréscimo do percentual de pagamento, mesmo em períodos de Refinanciamento, que leva a um aumento de recolhimento de valores provenientes de lançamentos realizados com auto de infração. Por oportuno deve-se observar o comportamento crescente dos valores absolutos de Autos Lavrados, o que revela um aumento de irregularidades praticadas pelos contribuintes e constatadas pelo Estado.

Assim, enquanto de 2014 para 2015, ambos os períodos com Refis, houve um aumento de Autos de Infrações lavrados da ordem de 68,83%, o aumento de valores recolhidos é de 17,41% apenas. Já de 2015 para 2016, ano que não teve Refis, os valores de Autos de Infração lavrados aumentaram 42,10%, todavia os recolhidos decaíram em 22,67%, quando comparado com o período anterior.

O Gráfico 2 apresenta o comparativo anual entre os valores de Arrecadação Própria, Autos de Infrações lavrados e Autos de Infrações pagos, que demonstra a expressividade dos valores de Autos lavrados frente a arrecadação, bem como a menor expressividade dos valores que realmente são recolhidos aos cofres públicos.

Gráfico 2: Comparativo anual dos valores de Autos de Infrações Lavrados, pagos e Arrecadação Própria, 2009:01 - 2016:12

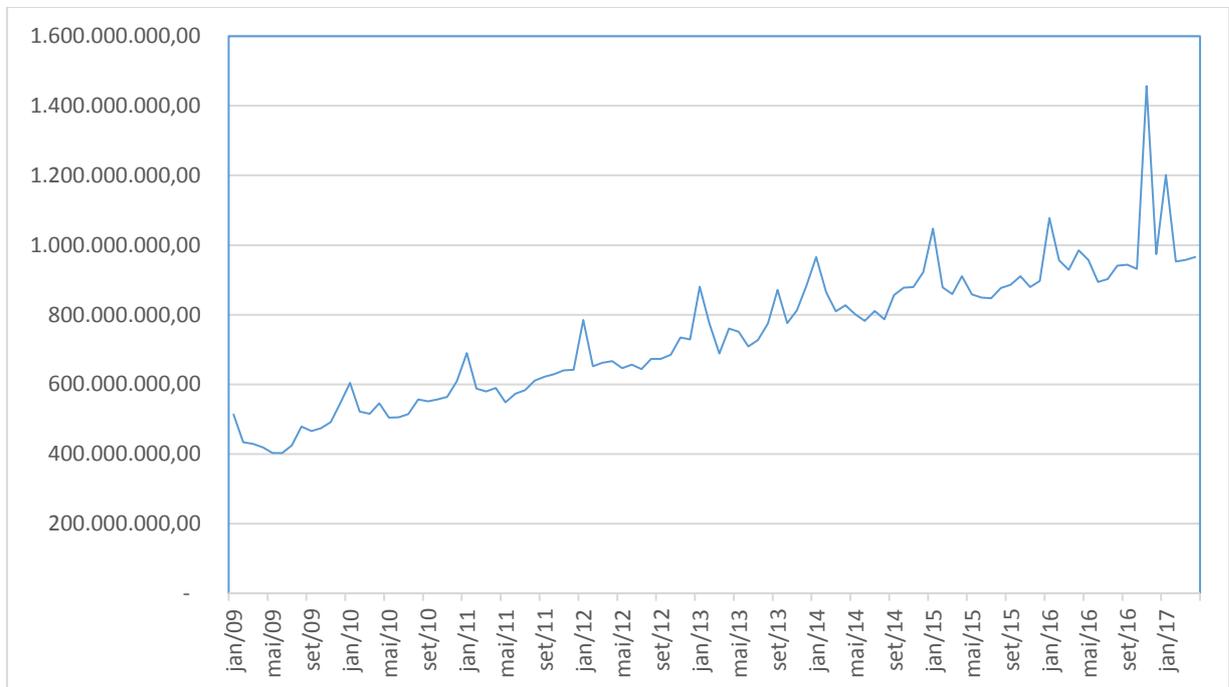


Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados da SEFAZ-CE

Ocorre que, como observado no gráfico, a partir de 2014 os quantitativos de Autos Lavrados apresentam um crescente nos anos seguintes, enquanto os valores recolhidos caem no mesmo período. Isso demonstra um movimento ascendente de descumprimento de obrigações tributárias e sonegação constatados pelo Estado.

O Gráfico 3 apresenta a evolução temporal da arrecadação própria, que é sempre crescente, influenciada pelo aumento do preço dos produtos ocasionados pela inflação do período. Porém esse crescimento independe de ter ocorrido incremento de arrecadação ou não, é uma tendência impulsionada pelo acréscimo dos preços. Vide gráfico abaixo:

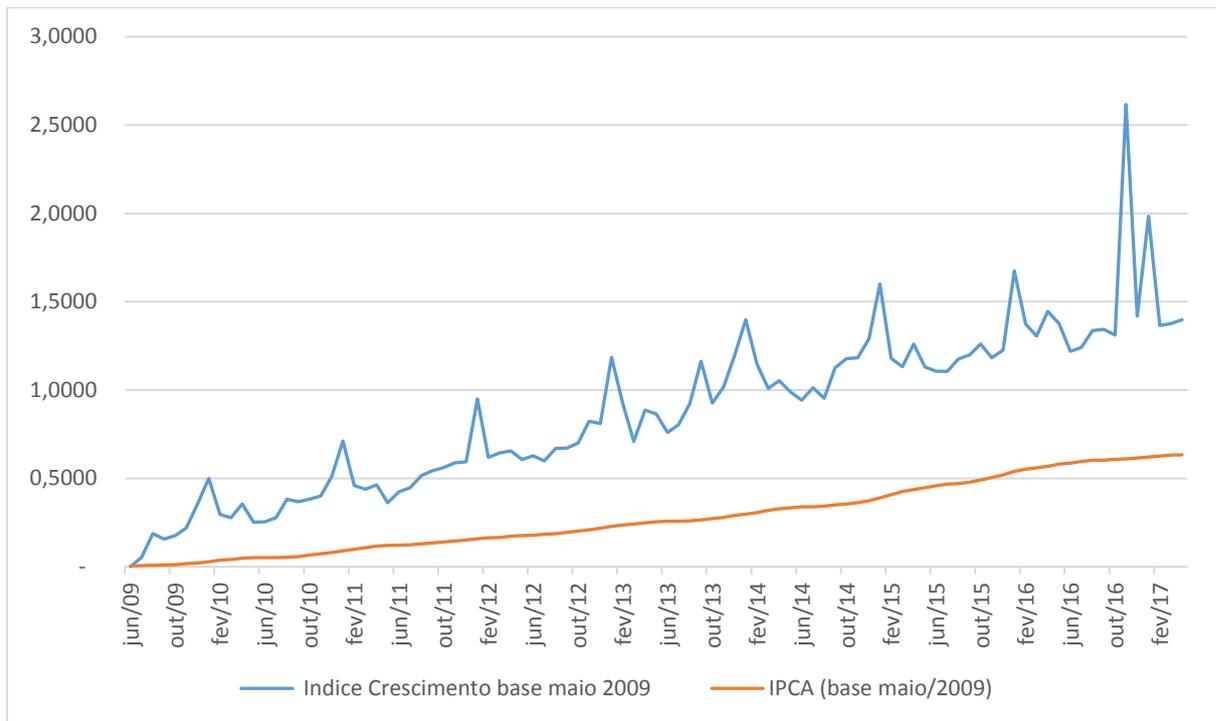
Gráfico 3 - Evolução da Arrecadação Própria do Estado do Ceará, 2009:01 - 2017:04



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados da SEFAZ-CE

Em comparativo, observa-se no Gráfico 3, a taxa de crescimento da arrecadação própria deflacionada pelo Índice Nacional de Preço á Consumidor Amplo – IPCA, utilizando-se como data base maio de 2009. Constata-se a relação direta de crescimento entre os indicadores e o reflexo da inflação na taxa de crescimento da arrecadação do Estado, em uma economia inflacionária.

Gráfico 4 – Comparativo evolução da Arrecadação Própria do Estado do Ceará e IPCA, 2009:01 - 2017:04 (Referência maio/2009)



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados da SEFAZ-CE e dados divulgados pelo IBGE

Desta forma, considerando o índice de crescimento da Arrecadação tendo como base maio de 2009, a Arrecadação do Estado em regime inflacionário tem uma tendência crescente, ocasionada pelo aumento de preços dos produtos impulsionados pela inflação, que no Brasil utiliza-se para o cálculo o IPCA, utilizado no gráfico.

4 SEÇÃO: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA TEORIA DE AVALIAÇÃO DE ATIVOS.

Ao se fazer uma análise financeira e de planejamento sob a ótica empresarial, percebe-se que as regras oferecidas nesses programas tornam muito mais vantajoso para o contribuinte deixar de pagar os tributos e aplicar os recursos no mercado financeiro, já que num futuro próximo poderão parcelar os débitos com grandes descontos e muitas parcelas.

Como, por exemplo, se optar por aplicar os recursos em títulos públicos, remunerados pelo Governo Federal pela taxa SELIC (os mesmos juros cobrados sobre os débitos em atraso), essa opção será muito vantajosa para o contribuinte. Pois possibilita que, num futuro próximo, possa resgatar os títulos e pagar à vista seus débitos, obtendo grande ganho devido aos descontos, inclusive dos mesmos juros adquiridos com a aplicação.

Este artigo coloca como entidade a ser analisada financeiramente sob a ótica de avaliação de ativos o Estado, partindo da premissa que é dever do Estado gerir eficientemente seus recursos financeiros, a que tem direito por decorrência de normatização legal. Neste sentido, qual seria a perda financeira incorrida pelo Estado em não prover dos valores devidos pelo contribuinte à época dos fatos em que deveriam ter sido pagos os valores?

Deve-se destacar que não existe publicação, por parte do Estado, dos valores totais perdoados quando é adotada políticas de parcelamentos tributários com anistias, a se considerar que em muitos casos existe a aplicação de 80% de descontos das multas e juros, quando a penalidade é aplicada com cobrança de imposto, o que demonstra que são absurdamente altos os valores dispensados pelo Estado. Sendo divulgado somente os valores de fato recolhidos na época em que cada programa de refinanciamento é executado.

Ressalte-se que o foco aqui não é estimar a perda ocorrida pela anistia concedida pelo Estado, dos valores que teria direito e que abre mão, caso o contribuinte opte em participar do REFIS, mas das perdas financeiras ocasionadas por não dispor dos recursos nas datas em que é definitivamente devido o pagamento e que deveriam ter ingressado nos cofres públicos.

Desta forma se busca uma estimativa, partindo do modelo de avaliação de ativos de fluxo de caixa descontado, e aplicando a lógica financeira de que, dispondo dos valores à época, o Estado poderia aplica-los de forma segura em títulos públicos, remunerados pelo Governo Federal pela taxa Selic. Os cálculos apontam que os valores efetivamente recebidos pelo Estado por decorrência da implantação de refinanciamentos tributários, importam em perdas financeiras consideráveis ao Estado.

4.1 Teoria De Avaliação de Ativos segundo Damodaran (2005)

Modelo de Valor Presente para o Caso Infinito

$$V_0 = \sum_{t=1}^{\infty} E \left[\frac{Fluxo_t}{(1+custo)^t} \right] \quad 4.1.1$$

Assim temos:

$$V_0 = \sum_{t=1}^{\infty} E \left[\frac{Fluxo_t}{(1+custo)^t} \right] = \frac{Fluxo_t(1+g)}{(custo-g)} \quad 4.1.2$$

Considerando que g é a taxa de crescimento do fluxo e $custo$ é o custo do capital.

Modelo de Valor Presente para o Caso Finito: “n períodos”

$$V_0 = \sum_{t=1}^n E \left[\frac{Fluxo_t}{(1+custo)^t} \right] \quad 4.1.3$$

Temos que:

$$V_0 = \frac{fluxo_o(1+g) \left[1 - \left(\frac{1+g}{1+custo} \right)^n \right]}{(custo-g)} + \frac{V_{n+1}}{(1+custo)^n} \quad 4.1.4$$

Valor de Mercado da Dívida, segundo Damodaran (2005)

Fluxo = *coupons*; $g = 0$; $n =$ média dos prazos; $VF =$ Valor Face

$$D_0 = coupon \left[\frac{1 - \left(\frac{1}{1+custo} \right)^n}{custo} \right] + \frac{VF}{(1+custo)^n} \quad 4.1.5$$

Com REFIS o coupon é igual a zero, pois não existe a possibilidade de retorno.

Assim,

$$coupon \left[\frac{1 - \left(\frac{1}{1+custo} \right)^n}{custo} \right] = 0 \quad 4.1.6$$

De acordo com Damodaran (2005)⁶, temos o valor da Dívida com Refis:

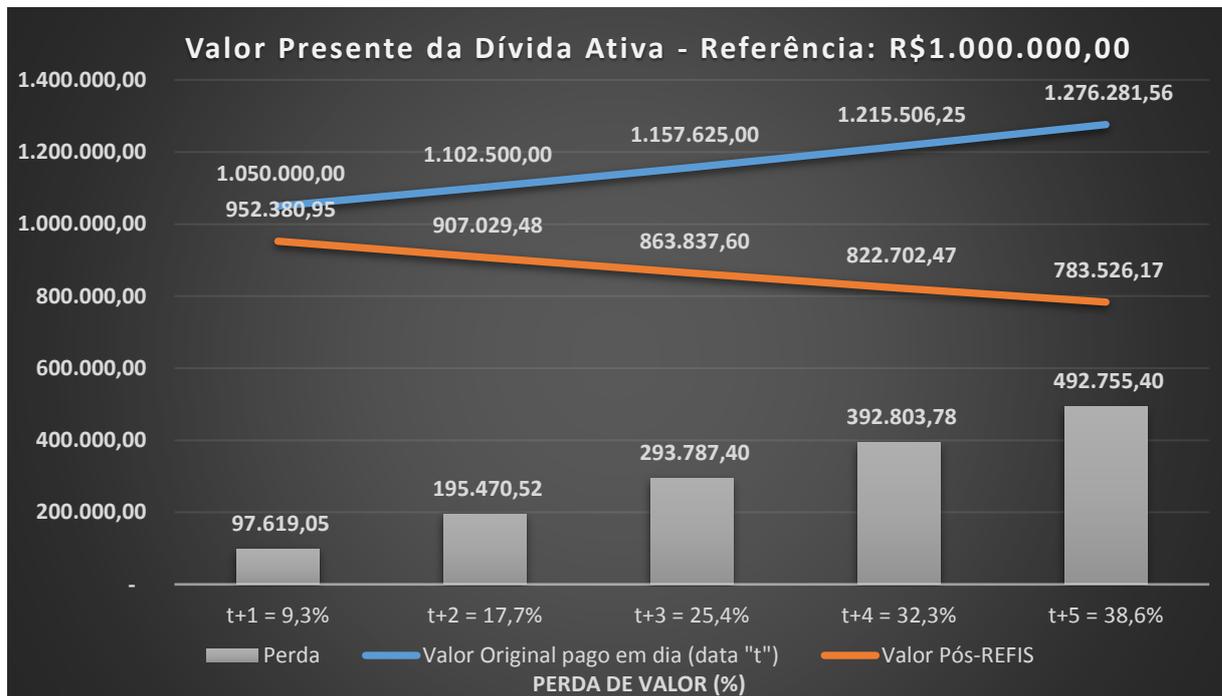
$$D_0 = \frac{VF}{(1+custo)^n} \quad 4.1.7$$

Onde VF representa o Valor de Face da Dívida contraída.

Para ilustrar as perdas financeiras incorridas pelo Estados dos valores recebidos, adotaremos uma estimativa para cada um milhão de reais lançados em dívida, considerada como taxa de investimento a taxa SELIC de 8,25%, por período, e o índice de inflação (IPCA) de 3,25%, por período.

O Gráfico 5 apresenta a perda ocorrida, período a período, de um valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) devido no período “t” projetado para até cinco períodos a frente, considerando a taxa de investimento de 8,25% ao ano e a inflação do período de 3,25% ao ano, portanto um custo de oportunidade da ordem de 5% por período.

Gráfico 5 - Simulação do REFIS: SELIC 8,25%; IPCA 3,25%



Fonte: Projeção elaborada pelo autor

Depreende-se da análise gráfica que, considerando o custo de oportunidade, o Estado tem uma perda financeira considerável de 9,3% a partir do primeiro ano e é crescente na medida

⁶ Acessado em: http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/valquestions/mktvalofdebt.htm

que os períodos avançam, o que apresenta, decorridos cinco anos da data em que deveriam ter sido recolhidos os valores, em perdas financeiras, a cada um milhão de dívida, da ordem de 492.755,44 (quatrocentos e noventa e dois mil setecentos e cinquenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos), 38,6%, caso os valores tivessem sido pagos em dia e fosse aproveitada, por parte do Estado, a oportunidade de investir.

A importância dessa análise é singular para o estudo, pois, conforme constatado pelos trabalhos citados neste estudo, como também, pelos resultados obtidos neste artigo, a adoção de Refis por parte do Estado estimula a dívida, quer seja pelo não cumprimento das obrigações de forma espontânea, quer seja pelo não pagamento de valores devidos por Autos de Infrações lançados, a ser demonstrado neste estudo.

4.2 Refinanciamento Tributário e Garantias

A medida de fazer parcelamentos de dívidas por parte do Estado, por óbvio, deve-se ao fato de que a época da exigência do pagamento do débito, o mesmo não foi quitado pelo contribuinte, gerando, portanto, um direto da fazenda pública de cobrá-lo, utilizando, portanto, de tal medida de parcelamento para, abrindo mão de parte do valor devido e ainda dividindo em vários períodos, facilitar e estimular que o débito seja quitado pelo contribuinte.

No entanto, partindo da máxima financeira que os valores devidos ao Estado não foram quitados pelo contribuinte, mesmo sendo obrigatório legalmente, por não prover de recursos a época para quitá-los, é razoável, também nessa lógica, que o Estado solicite garantias ao contribuinte para o caso de não cumprimento do que foi acordado, evitando assim que, em caso de não pagamento, sejam resguardados bens e/ou valores suficientes para quitar o débito.

Dados da OECD (2014)⁷ apontam que países como o Azerbaijão, Bélgica, Estônia, Finlândia, França, Holanda, Polônia, Portugal, Romênia e Federação Russa solicitam garantias para que os contribuintes possam fazer parcelamentos tributários, o que no Brasil nos casos de REFIS e PAES não é exigido qualquer garantia para a obtenção dos benefícios dos programas de refinanciamento, com direito a redução de multas e juros, e ainda, a possibilidade de divisão da dívida em uma grande quantidade de parcelas, o que favorece o arrolamento das dívidas por parte da empresa.

Embora a Lei Federal 10.522/2002, que regulamenta o cadastro de inadimplentes das dívidas federais prevê em seu art. 11, §1, que a concessão de parcelamentos de débitos da Dívida

⁷ Acesso rápido através da página: http://www.keepeek.com/Digital-Asset_Management/oced/taxation/working-smarter-in-tax-debt-management/comparison-of-payment-arrangements_9789264223257-14-en#page1

Ativa fica condicionada à apresentação de garantia real ou fidejussória, inclusive fiança bancária, idônea e suficiente para o pagamento do débito, excluindo desta obrigação às micro e pequenas empresas integrantes do sistema tributário simplificado, SIMPLES Nacional, no entanto essa medida não tem sido replicada nas leis emitidas para regulamentação de parcelamentos especiais por meio de REFIS pelos Estados da Federação.

A falta de exigência de garantias possibilita a regularização de empresas que não tem condições de cumprirem com o pagamento dos débitos assumidos no Refinanciamento e após algum tempo voltam a não cumprir com a obrigação e passam a constar novamente como dívida do Estado, ou ainda, sonegadores contumazes se aproveitam dos benefícios para reduzirem parte da dívida com as anistias concedidas, arrolarem a outra parte da dívida em parcelamentos, tornarem-se regulares para o Estado, para continuar sonegando.

A ausência de garantia em casos de refinanciamentos tributários, assim como, a demora na execução tributária dos créditos tributários a que tem direito a Fazenda Pública, contribuem para o aumento dos chamados “créditos podres” do Estado, valores a que tem direito o Estado, mas que inexistem bens e/ou valores a serem alcançados pelo Estado, tornando muito difícil a execução para a recuperação do valor devido.

5 ASPECTOS METODOLÓGICOS

5.1 Base de Dados

Os dados foram obtidos na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará através de solicitação formal, processo 2017.3562434, das informações relativas ao número e valores do total de Autos de Infrações lavrados, Autos de Infrações pagos e Arrecadação Própria, no período de 01.01.2009 a 31.04.2017, mês a mês, portanto 100 períodos. As informações referentes aos Refinanciamentos Tributários praticados pelo Estado foram obtidas através de consulta das respectivas leis no Diário Oficial do Estado (DOE).

5.2 Metodologia Econométrica

No modelo será analisado o histórico do percentual em valores de Autos de Infrações lavrados pelos agentes fiscais do Estado do Ceará e que foram pagos entre os anos de 2009 a 2017, período que compreende os anos que ocorreram as Leis de Refinanciamento com Anistia Tributária, que foram nos anos de 2009, 2013, 2014, 2015.

Utilizando a série temporal, conjunto de observações ordenadas no tempo, MORRTTIN (2006), objetiva-se observar uma série histórica do percentual entre os Autos de Infração pagos e lavrados no período (%AIPAGOS), totalizando 100 períodos observados. Bem como o histórico de arrecadação mensal do Estado do Ceará.

No que se refere a sazonalidade, a componente sazonal descreve flutuações recorrentes nas séries durante períodos específicos do ano, conforme MCCLAVE (2005), por se tratar de percentual de Autos Pagos mês a mês, observa-se a importância de que seja analisada a sazonalidade.

Para qualificar os períodos de anistia tributária a serem analisadas será utilizada a variável dicotômica, dummy, no intuito de estabelecer as características qualitativas ao modelo econométrico proposto. Desta forma para cada período a ser analisado a dummy assumi valor 1, sendo 0 para os demais períodos.

Os períodos estabelecidos para a qualificação através das dummies são: o período que ocorreram o Refis 2009 (REFIS_2009), de novembro a dezembro de 2009, Refis 2013 (REFIS_2013), de julho a dezembro de 2013, Refis 2014 (REFIS_2014), em dezembro de 2014, Refis 2015(REFIS_2015), de julho a outubro de 2015 e o período pós Refis (POS_REFIS), de

novembro de 2015 a abril de 2017, no intuito de identificar a relevância do período e as características de comportamento da série história de cumprimento das obrigações tributárias.

No modelo econométrico foi incluído ainda como variável explicativa a Arrecadação Estadual Própria (ARR), para investigar a relação do comportamento arrecadatório e significância em relação a variável dependente. O que apresenta relevante influência para a estimação do modelo a ser apresentado devido a variável arrecadação ser uma variável endógena.

A metodologia econométrica a ser adotada é a de variáveis instrumentais, através de regressão linear múltipla utilizando-se da técnica dos Mínimos Quadrados em Dois Estágios (MQ2E), com o intuito de identificar na série histórica de Autos de Infrações pagos a influência de períodos atípicos de anistia tributária realizados de forma seguida em breves períodos de tempo.

ZANCAN (1996) conclui que o modelo de regressão linear pode ser simples ou múltipla, sendo simples quando apresenta apenas uma variável explicativa, ou múltipla quando são mais de uma variável, que tem como função explicar a variação de uma variável dependente em relação as demais, consideradas independente.

Para solucionar a provável correlação entre a variável arrecadação e o termo de erro aleatório, faz-se necessário a utilização da técnica desenvolvida por THEIL (1953) de Mínimos Quadrados em Dois Estágios (MQ2E), que consiste em duas aplicações sucessivas de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Para tanto a variável endógena é substituída por ela mesma defasada de um período.

GUJARATI (2011), descreve que a ideia básica que fundamenta o MQ2E é “purificar” a variável explanatória estocástica da influência do distúrbio estocástico ou termo de erro, concluindo que os estimadores obtidos, após a aplicação do método, são consistentes, pois eles convergem aos valores reais à medida que aumenta indefinidamente o tamanho da amostra.

Além das variáveis dependentes e explicativas, a regressão comporta um termo de erro estocástico ou aleatório onde se procuram incluir todas as influências da variável dependente que não podem ser explicadas linearmente pelo comportamento das variáveis explicativas.

Assim, o modelo de regressão linear múltipla a ser estimado por MQ2E⁸ é definido da seguinte forma:

⁸ Com ARR_{t-1} sendo o instrumento utilizado para ARR_t .

$$\%AIPAGOS_t = \alpha_1 + \alpha_2 REFIS1_t + \alpha_3 REFIS2_t + \alpha_4 REFIS3_t + \alpha_5 POSREFIS_t + \alpha_6 ARR_t + \varepsilon_t$$

Onde:

%AIPAGOS é o percentual de Autos Pagos;

REFIS1 representa uma variável dummy para o período que ocorreu o REFIS 2013;

REFIS2 representa uma variável dummy para o período que ocorreu o REFIS 2014;

REFIS3 representa uma variável dummy para o período que ocorreu o REFIS 2015;

POSREFIS representa uma variável dummy para todo o período após o REFIS 2015;

ARR é a Arrecadação Estadual Própria na data “t”.

6. RESULTADO

Os resultados estimados de acordo com o modelo especificado na secção anterior estão listados na tabela 2:

Tabela 2 – Resultado da estimação por MQ2E do modelo (1). Variável Dependente(%AIPAGOS)

Variável	Coefficiente	Desvio Padrão	Estatística-T	Valor-P
C	0.358184	0.094634*	3.784947	0.0003
REFIS_2009	0.450281	0.169536*	2.655969	0.0093
REFIS_2013	0.141826	0.077992**	1.818473	0.0722
REFIS_2014	0.170668	0.022840 *	7.472422	0.0000
REFIS_2015	-0.041630	0.023742**	-1.753461	0.0829
POS_REFIS	-0.056438	0.031732**	-1.778577	0.0786
VLR_ARR_PROPRIA	-2.40E-10	1.22E-10**	-1.963261	0.0526
R²	0,292222		Estatística F	6.583179
R² Ajustado	0,246062		Valor - P	0,000008

*Significante a 5%. ** Significante a 10%

Primeiramente se deve observar a significância da regressão através da análise da Estatística F, que tem como hipótese nula (H_0) a constatação de que todos os coeficientes são iguais a zero e a equação de regressão não explica a variação na variável dependente, contra a hipótese alternativa de que ao menos uma das variáveis explicativas tem uma relação linear com a variável dependente. Matematicamente podemos expressar conforme abaixo:

$$H_0: \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_p = 0$$

$$H_1: \beta_j \neq 0 \text{ para qualquer } j = 1, \dots, p$$

Como o Valor-p apresentado na estimação foi 0,000008 podemos afirmar que há relação linear entre os regressores e a variável explicativa, assim, a equação é adequada ao modelo.

Como observado, a um nível de significância de 5%, além da constante, somente são significativos os Refinanciamentos Tributários de 2009 e 2014, com impacto positivo sobre o percentual de pagamento dos Autos de Infração. Percebe-se também uma redução considerável do coeficiente que para os períodos de 2009 foi de 0,45, já no período de 2014 é de 0,17, o que representa uma redução do reflexo positivo da medida adotada em cada período.

Os resultados desta segunda investigação do estudo sugerem, portanto, a ineficiência em se realizar seguidos refinanciamentos tributários, pois, após o primeiro Refinanciamento da série em 2009, somente tornou-se relevante na amostra o REFIS realizado em 2014, portanto cinco anos após o primeiro parcelamento tributário. E em seguida o REFIS de 2015 passa a ser insignificante, não tendo, portanto, qualquer reflexo na variável dependente.

Não obstante, mesmo a 10% de significância, todas as variáveis explicativas são significativas no modelo, o que apresenta algumas análises relevantes para compreender o reflexo ocorrido na variável dependente, ocasionado pela adoção de medidas sucessivas de refinanciamentos.

Os coeficientes demonstram, que no REFIS de 2013 houve um reflexo positivo menor da variável explicativa, quando comparada ao percentual de pagamentos de Autos de Infração que foi de 0,45 em 2009, passando a ser de 0,14 em 2013, no entanto, já em 2014 ocorre um aumento do percentual que passa a ser de 0,17. Porém, a partir do Refis de 2015 o coeficiente passa a ser negativo e permanece negativo no Pós-Refis.

Neste contexto percebe-se que após o refinanciamento realizado em 2014, os períodos que se sucederam ocasionaram um efeito negativo na variável dependente, o que demonstra que para os períodos seguintes ocorreu uma redução do percentual em valores de pagamentos de Autos de Infração, de forma que a expectativa gerada pela sucessão de Refis teve um reflexo na inadimplência bem maior do que o efeito gerado pelos pagamentos realizados no REFIS de 2015. Aumentando ainda mais esse coeficiente no período pós Refis.

Portanto é seguro afirmar que o REFIS não induz uma conduta razoável em termos do cumprimento espontâneo das obrigações tributárias por parte dos agentes, ocasionando em um efeito inverso, que é o estímulo a formação de dívida. Bem como implica em perda de valor dos recursos arrecadados, ocasionado pelo não recolhimento dos recursos aos cofres públicos nos períodos que legalmente é devido.

Demonstrada através da literatura apresentada que o Refinanciamento Tributário é uma medida de ineficiência da Arrecadação, assim como, as atividades de Auditoria Fiscal são medidas de eficiência da arrecadação, este estudo é conclusivo para demonstrar que em intervalos curtos é irrelevante para que ocorra um reflexo positivo no cumprimento das obrigações tributárias, e ainda, que a adoção de sucessivos refinanciamentos tem o efeito de desestimular o pagamento de obrigações tributárias, atingindo o ponto de inverter o efeito positivo da medida, que deveria, ao menos no período de vigência do REFIS, aumentar o percentual de cumprimento, quando na verdade ocasiona uma redução.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou, em primeiro lugar, analisar se a concessão sistemática de Refinanciamento Tributário, praticada pelo Estado do Ceará nos anos de 2009, 2013, 2014 e 2015, ocasionaram uma situação sintomática de não cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, mediante pagamento de Autos de Infração. Analisando o impacto das medidas Refinanciamento Tributário (REFIS) no histórico de percentuais de Autos de Infrações pagos pelo contribuinte.

Subsidiariamente, buscamos verificar, através de técnica de avaliação de ativos, o percentual de perdas financeiras incorridas pelo Estado decorrentes de não pagamentos no prazo das obrigações tributárias, considerando como taxa de retorno de investimento a Selic de 8,5% ao ano e a inflação calculada pelo IPCA de 3,5% ao ano. Projetando a análise financeira por período, para até cinco anos de atraso.

Observou-se neste trabalho também as regras de refinanciamento no tocante a inexistência de garantias solicitadas pelo Estado para a renegociação da dívida e o direito a obtenção dos benefícios concedidos aos contribuintes, como medida a garantir o pagamento dos valores incluídos no Refinanciamento Tributário, no intuito de evitar que, mesmo o Estado tendo aberto mão de valores vultosos, as dívidas não serem quitadas.

Os resultados obtidos apontam que a realização de Refis em curtos períodos não é significativa para o percentual de pagamentos de Autos de Infração, sendo positivamente significativa somente em 2014, 5 anos após a realização do primeiro Refinanciamento, em 2009, com um coeficiente bem menor se comparado ao primeiro da série, apesar de positivo no percentual de pagamento.

As evidências empíricas apontam, gráfico 2, que o anúncio da realização de Refis impacta negativamente nos pagamentos, pois sempre gera em uma queda imediata no percentual de Autos de Infração pagos, em períodos próximos que antecedem a adoção da medida.

Portanto, para que a adoção desta medida por parte do Estado não impacte negativamente nos pagamentos que estão sendo realizados pelos contribuintes, deve-se utilizar o fator surpresa para a adoção da medida, reduzindo ao máximo o tempo entre a decisão de realização do parcelamento e a publicação da lei específica.

Considerando o nível de significância de 10%, os resultados apresentados após o Refis realizado em 2014 demonstram que os períodos que se sucederam ocasionaram um efeito negativo no percentual de pagamento de Autos de Infração, o que evidencia que a expectativa

gerada pela sucessão de Refis, teve um reflexo na inadimplência bem maior do que o efeito gerado pelos pagamentos realizados no Refis de 2015. Aumentando ainda no período pós Refis.

Desta forma, após 2014 ocorreu uma ascensão em valores de Autos de Infrações lavrados, o que representa em um aumento de descumprimento da legislação tributária materializada pelos agentes de fiscalização do Estado, vide gráfico 3. Em efeito inverso, no mesmo período os valores recolhidos provenientes de Autos de Infrações pagos têm caído, o que ocasiona em um maior aumento da dívida.

A análise financeira aponta que, considerando o custo de oportunidade, o Estado tem uma perda considerável de 9,3% a partir do primeiro ano e é crescente na medida que os períodos avançam, o que apresenta, decorridos cinco anos da data em que deveriam ter sido recolhidos os valores, em perdas financeiras, a cada um milhão de dívida, da ordem de 492.755,44, 38,6%, caso os valores tivessem sido pagos em dia.

Portanto, para uma gestão financeira eficiente o Estado precisa adotar medidas para que se evite o acúmulo de dívidas, sendo desta forma ineficiente uma política sistemática de adoção de Refinanciamentos e impulsionadora de aumento da dívida tributária dos contribuintes. Devendo assim, somente ser adotada a medida de realizar Refinanciamentos Tributários em situações excepcionalíssima, ou quando esgotadas todas as outras medidas garantidoras do direito da Fazenda Pública.

Outra medida que deveria ser adotada pelo Estado no sentido de impedir um problema ainda maior para o Estado é a exigência de garantias para que o contribuinte tenha direito aos benefícios do REFIS, evitando assim o surgimento dos chamados “créditos pobres”. Com esta medida o Estado garante os valores a serem recebidos pelo parcelamento, aumentando o compromisso por parte do contribuinte pelo pagamento da dívida e ainda evita que o contribuinte se desfaça dos bens.

REFERÊNCIAS

BASMANN, ROBERT L. “A generalized classical method of linear estimation of coefficients in a structural equation.” *Econometrica*, 1957. v. 25, p. 77-83.

CASTELO, André da Mota. “O impacto do programa de recuperação fiscal na inadimplência tributária do Estado do Ceará – uma análise do antes e depois do REFIS Estadual de 2009”. 2016. 53f. Tese (Mestrado em Economia do Setor Público) – Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

DAMODARAN, A. “Avaliação de Investimentos – Ferramentas e técnicas para a determinação do valor de qualquer ativo”. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

DOWNING, D. & CLARK, J. *Estatística Aplicada*, 2ed. Editora Saraiva, São Paulo, 2005.
GUJARATI, DAMODAR N. *Econometria Básica - 5ª Ed.* – 2011.

GUJARATI, D. N. e PORTER, D. C. *Econometria Básica*. 5 ed. Porto Alegre: AMGH Editora Ltda, 2011.

MARQUES, Marcos Silva Moreira. “Eficiência da Arrecadação de Impostos e Contribuições Federais: Uma Abordagem com o Uso de Fronteiras Estocásticas”. 2008. 66f. Tese (Mestrado em Economia do Setor Público) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília.

MCCLAVE, J. T.; BENSON, P. G.; SINCICH, T. *Statistics for business and economics*. 9th ed. New Jersey: Prentice Hall, 2004.

MORETTIN, P. A.; TOLOI, C. M. *Séries Temporais*. 2. ed. São Paulo: Atual, 2006.

OECD. “Comparasion of payment arrangements, in Working Smarter in Tax Debt Management”. Paris: OECD Publishing, 2014.

PAES, N. O Parcelamento Tributário e seus Efeitos sobre o Comportamento do Contribuinte. *Revista Economia - ANPEC*, v.13, n.2, p.345-363, 2012.

PAES, N. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. *Estud. Econ.*, São Paulo, vol. 44, n.2, p. 323-350, abr.-jun. 2014

RECEITA FEDERAL DO BRASIL – RFB. “Estudo Sobre os Impactos dos Parcelamentos Especiais. Brasília, 2011. 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: 11 de setembro 2011

SAMPAIO, João Batista Gondim. “Previsão de Autos de Infração Pagos por Contribuinte do ICMS no Estado do Ceará”. 2014. 57f. Tese (Mestrado em Economia do Setor Público) – Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

THEIL, HENRI. Repeated least-squares applied to complete equation systems. The Hague: The Central Planning Bureau, The Netherlands, Mimeo, 1953.

ZANCAN, Evelise Chemale. Avaliações de imóveis em massa para efeitos de tributos Municipais. Florianópolis: Rocha, 1996.