

# O QUE IMPORTA NA ADESÃO AO PARCELAMENTO TRIBUTÁRIO?

*What matters to option for tax installment?*

Rafael Souza de Barros<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Administração da dívida ativa e o parcelamento tributário; 3. Modelo teórico de evasão fiscal e a concessão de benefícios fiscais; 4. Base de dados e metodologia; 5. Análise dos dados; 6. Conclusão; Referências bibliográficas; Anexo.

## RESUMO

Este artigo busca analisar os principais incentivos e desincentivos para os contribuintes aderirem a parcelamentos dos débitos inscritos em dívida pública, analisando a teoria econômica de evasão fiscal e os impactos dessa política pública de cobrança sobre o comportamento dos devedores. Por meio de metodologia analítica descritiva, foram avaliados os dados dos Programas Especiais de Parcelamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (PEP do ICMS) do estado de São Paulo. Observou-se os débitos nele incluídos e classificados por tipo de débito, cotejando os descontos concedidos, com o valor total dos débitos beneficiados, bem como o custo da manutenção da dívida tributária e o custo de oportunidade para os contribuintes.

**Palavras-chave:** Evasão fiscal. Parcelamento. Teoria da decisão. Direito e Economia.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the incentives for taxpayers to option for tax installment and the impact of such tax policy in debtors behavior from the perspective of the tax evasion theory. The data was extracted from the Especial Installment's Program of the Estate of São Paulo (PEP do ICMS), appreciating the debts included by its type, the total value of amnesties, the costs of debt maintenance and its opportunity cost for contributors.

**Keywords:** Tax evasion. Installment. Decision theory. Law and Economics.

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa os principais fatores que incentivam os contribuintes com débitos de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) perante o estado de São Paulo em aderir ou não aos Programas Especiais de Parcelamento (PEP do ICMS), ofertados no período de 2013 a 2019. O que se objetiva neste artigo é estudar a teoria da evasão fiscal, fundamentada na teoria econômica da utilidade esperada, para melhor compreensão dos efeitos dessa política pública de cobrança de tributos na tomada de decisão dos contribuintes; bem como a relação dos fatos econômicos com o pagamento de tributos.

Os países da América Latina e Caribe estão entre os países do mundo que mais promovem práticas de não conformidade fiscal (*non-compliance decisions*).

---

<sup>1</sup> Procurador do Estado de São Paulo. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife da UFPE. Especialista em Direito e Economia pela Escola Superior da PGE-SP.

Estima-se que, nessa região, em média três quartos das operações de compra e venda de mercadorias são regularmente declaradas às autoridades tributárias. No Brasil, a situação é ainda pior, visto que as declarações abrangeriam cerca de 67% do volume das transações tributáveis<sup>2</sup>.

Como a principal fonte de receita dos estados no Brasil decorre da arrecadação de ICMS, que possui como base de cálculo as operações de compra e venda de mercadorias e alguns serviços específicos, é possível perceber que o orçamento desses entes é profundamente afetado pelas práticas de evasão fiscal.

A concessão de descontos e dilação de prazo para pagamento em parcelas de débitos tributários tem sido prática recorrente em diversos países no mundo com diferentes níveis de desenvolvimento e, geralmente, possuem como finalidade declarada aumentar a arrecadação de dívidas que não seriam recuperáveis em um prazo razoável<sup>3</sup>.

Entretanto, há fervoroso debate sobre os pontos positivos e negativos da adoção dessas medidas como uma política pública regular de cobrança. São os principais argumentos favoráveis: alocação mais eficiente de recursos, pois diminui os custos de cobrança da dívida e aumenta a arrecadação para o Estado e diminui o valor da obrigação ao contribuinte; aumento da conformidade fiscal, trazendo os devedores para a regularidade e diminuindo a percepção de impunidade pelo descumprimento das obrigações tributárias. Em sentido contrário, se destacam a possibilidade de percepção de incapacidade da autoridade pública cobrar os impostos (imposição legal), o que elevaria a quantidade de contribuintes que passariam a não pagar os débitos no vencimento; a expectativa de futuros descontos levariam a uma maior evasão fiscal no presente; e impactos sobre a concorrência no mercado, pois o Estado está concedendo menores custos a um concorrente que não cumpriu com suas obrigações, diminuindo, assim, seus custos de operação<sup>4</sup>.

Baseado no modelo teórico de utilidade esperada proposto por Allingham e Sandmo<sup>5</sup> e adaptado por Norman Gemmell<sup>6</sup> para a hipótese de tributos inadimplidos com a concessão de benefícios fiscais, tais como descontos e dilação de prazo para pagamento, pretende-se identificar as principais variáveis consideradas pelo contribuinte ao decidir pagar ou não os débitos tributários não recolhidos até o vencimento.

---

<sup>2</sup> ALM, James; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. **Tax morale and tax evasion in Latin America**. Atlanta: International Studies Program, Georgia State University, 2007. Working Paper, n. 07-32.

<sup>3</sup> PAES, Nelson Leitão. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 44, p. 323-350, jun. 2014.

<sup>4</sup> LUITEL, Hari S. **Is Tax Amnesty a Good Tax Policy?** Evidence from State Tax Amnesty Programs in the United States. Lanham: Lexington Books, 2014.

<sup>5</sup> ALLINGHAM, Michael G.; SANDMO, Agnar. Income tax evasion: a theoretical analysis. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 1, n. 3-4, p. 323-338, nov. 1972.

<sup>6</sup> GEMMELL, Norman. **An Allingham-Sandmo Tax Compliance Model with Imperfect Enforcement**. Wellington: Victoria Business School, nov. 2016. Working Papers in Public Finance.

Segundo esse modelo, o tomador de decisão, ao determinar a opção pelo inadimplemento tributário, está assumindo que a probabilidade de ser autuado e sofrer uma determinada sanção pela evasão fiscal representa um custo menor que o do adimplemento no período regulamentar<sup>7</sup>. Para o devedor que já possui débito inscrito em dívida ativa, a relação entre o custo de manutenção dos encargos tributários e o custo de captação de crédito no mercado privado exsurge como o principal critério na manutenção ou não da dívida tributária<sup>8</sup>.

Assim, os créditos públicos apenas deveriam ser pagos pelo contribuinte nas hipóteses em que os custos de oportunidade sejam inferiores aos de manutenção de débitos inscritos em dívida ativa, o que levaria, à primeira vista, a uma ausência de benefício para o ente público na concessão de benefícios fiscais. No entanto, ao optar pela concessão de descontos sobre multas e juros de mora, além de uma dilatação no prazo para pagamento, com a suspensão das cobranças judiciais e extrajudiciais, o Fisco insere na função de custo de oportunidade outras variáveis, como custo de não conformidade, o próprio valor do desconto e a probabilidade de sofrer restrições patrimoniais pela cobrança imediata da dívida<sup>9</sup>.

Com isso, alguns contribuintes passam a ter incentivos no processo decisório para pagar o débito fiscal ou, ao menos, parte dele, e evitar cobranças judiciais ou extrajudiciais, o que pode diminuir incertezas e custos de acesso a crédito financeiro.

Foram analisados os dados fornecidos pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo em relação aos PEPs I, II, III, IV e V, ofertados entre 2013 e 2019, tais como número de adesões, valores totais dos débitos incluídos nos programas de parcelamento, total de descontos concedidos, valores arrecadados em cada um dos programas, além da classificação em faixa de desconto e número de parcelas para pagamento por tipo de débito. Comparou-se os resultados obtidos nos programas, levando em consideração as circunstâncias e expectativas econômicas da época, no intuito de compreender o comportamento dos devedores que optaram por aderir ao parcelamento tributário.

Adotou-se a metodologia analítica descritiva dos dados disponibilizados, a fim de especificar o perfil dos débitos objeto dos PEPs I, II, III, IV e V, bem como possíveis alterações de comportamento dos contribuintes após a familiarização com o instituto e suas regras. Pretendendo-se, ainda que de forma agregada, aferir alguns aspectos das decisões dos contribuintes que aderiram aos PEPs ao longo dos anos.

O artigo está dividido da seguinte forma: no tópico 1, é analisada a regulamentação dos parcelamentos tributários, sua fundamentação constitucional e infraconstitucional, bem como as normas específicas dos Programas Especiais de Parcelamento do ICMS ofertados pelo estado de São Paulo, além dos incentivos jurídicos e econômicos para a adesão dos contribuintes em débito. No ponto 2, é apresentado o modelo teórico

---

<sup>7</sup> ALLINGHAM, Michael G.; SANDMO, Agnar. *Op. cit.*

<sup>8</sup> GEMMELL, Norman. *Op. cit.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

de evasão fiscal, baseado na teoria da utilidade esperada, desde o modelo clássico até sua adaptação para a inclusão dos benefícios concedidos pelos parcelamentos. No item 3, são apresentados os dados e a metodologia adotada. Na parte 4, são analisados os dados fornecidos pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo sobre diversos aspectos dos PEPs I, II, III, IV e V, levando em consideração o modelo teórico utilizado nesse estudo e os fatores de incentivo e desincentivo para o pagamento dos tributos. Por fim, no tópico 5 são apresentadas as considerações finais.

## 2. ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA E O PARCELAMENTO TRIBUTÁRIO

No ano de 2008, a Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo passou a exercer as competências relacionadas à administração da dívida ativa do estado, sendo criada a Subprocuradoria-Geral do Contencioso Tributário-Fiscal, órgão responsável pela gestão e cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa. São órgãos de execução dessas atribuições, a Procuradoria Fiscal, a quem compete administrar, arrecadar e cobrar os débitos ajuizados do Estado e de suas Autarquias, e a Procuradoria da Dívida Ativa, a quem cabe controlar, gerenciar, promover a inscrição e realizar a cobrança extrajudicial da dívida ativa, conforme dispõem os artigos 3º, inciso V, 35 e 36 da Lei Complementar nº 1.270/2015.

A cobrança não judicial do crédito tributário no estado de São Paulo é realizada por diversos instrumentos, tais como: transação, protesto extrajudicial e parcelamento. Entre os instrumentos utilizados para a persecução e satisfação das obrigações tributárias fora do âmbito judicial, o parcelamento se destaca como uma das políticas fiscais mais adotadas pelas administrações tributárias nacionais e internacionais. Nos Estados Unidos, a Federation of Tax Administrators (FTA) contabilizou mais de 100 programas de parcelamentos e descontos ofertados pelos estados norte-americanos entre 1982 e 2017<sup>10</sup>. No Brasil, a União, os estados, o Distrito Federal e diversos municípios, especialmente no início dos anos 2000, lançaram inúmeros programas de parcelamento concedendo benefícios e exigindo contrapartidas, para que os contribuintes regularizassem sua situação perante o Fisco.

No âmbito nacional, o parcelamento tributário foi positivado pela Lei Complementar nº 104/2001, que, entre outras alterações, incluiu o inciso VI do artigo 151 do Código Tributário Nacional (CTN) e acrescentou o artigo 155-A desse diploma, o qual regulamenta de forma bastante sucinta o novo instituto, relegando à legislação ordinária o estabelecimento da forma e condições a serem concedidas. Assim, em decorrência da competência concorrente para legislar sobre direito tributário (art. 24 do § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88), os Entes Federados passaram a ter certa independência para regulamentar e conceder os parcelamentos tributários.

<sup>10</sup> State Tax Amnesty Programs. Federation of Tax Administrators, 2017. Disponível em <https://taxadmin.org/>. Acesso em: 19 out. 2021.

No entanto, em relação ao ICMS, principal tributo de competência estadual, a exigência de prévia deliberação dos estados e Distrito Federal para a concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais, contidas na CRFB/88, artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea g, submete a concessão e regulação dos parcelamentos envolvendo esse tributo à aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Os Programas Especiais de Parcelamento do ICMS do Estado de São Paulo foram autorizados por convênio do Confaz (Convênios ICMS nº 108/2012, 24/2014, 117/2015, 186/2015, 54/2017, 152/2019 e 76/2020)<sup>11</sup>, os quais estabelecem o período dos débitos que poderão ser incluídos no parcelamento, o percentual de descontos, os juros mensais que incidirão sobre o saldo remanescente, e estipula matérias específicas a serem reguladas pela legislação estadual. Com base nessas autorizações, entre os anos de 2012 e 2019 foram instituídos os PEPs I, II, III, IV e V, que previam descontos sobre as multas punitivas e moratórias e sobre os juros de mora, além de possibilitar o pagamento dos débitos em parcela única ou em parcelas mensais de igual valor, chegando até 120 meses.

Os contribuintes poderiam aderir ao PEP para pagamento do débito em uma única parcela, recebendo desconto de 75% do valor da multa aplicada e 60% dos juros moratórios, ou dividir esse valor em até 120 parcelas, obtendo redução de 50% da multa e 40% dos juros de mora, sendo aplicados acréscimos financeiros capitalizáveis mensalmente de 0,64% até a 24ª parcela, 0,8% até a 60ª e 1% até a 120ª parcela.

No PEP III, autorizado pelo Convênio ICMS nº 117/2015, com reabertura pelo Convênio ICMS nº 186/2015, foi feita pequena alteração com o aumento dos percentuais de acréscimos financeiros a incidir na opção de pagamento em até 120 parcelas, incrementando o custo de manutenção da dívida no parcelamento. Assim, os contribuintes poderiam escolher em aceitar o acordo de parcelamento para pagamento em uma vez com o desconto de 75% do valor da multa aplicada e 60% dos juros moratórios, ou dividir esse valor em até 120 parcelas, obtendo redução de 50% da multa e 40% dos juros de mora, sendo aplicados acréscimos financeiros capitalizáveis mensalmente de 1% até a 24ª parcela, 1,4% até a 60ª e 1,8% até a 120ª parcela.

Os PEPs IV e V, autorizados pelos Convênios ICMS nº 54/2017 e 152/2019, retomaram os percentuais de acréscimos financeiros dos dois primeiros PEPs, mas reduziram a quantidade máxima de parcelas para pagamento, limitando o prazo para até 60 meses. Dessa forma, os devedores poderiam aderir ao PEP para pagamento do débito em uma única parcela, recebendo desconto de 75% do valor da multa aplicada e 60% dos juros moratórios, ou dividir esse valor em até 60 parcelas, obtendo redução de 50% da multa e 40% dos juros de mora, sendo aplicados acréscimos financeiros capitalizáveis mensalmente de 0,64% até a 12ª parcela, 0,8% até a 30ª e 1% até a 60ª parcela.

---

<sup>11</sup> Convênios ICMS. Disponível em: <https://www.pepdoicms.sp.gov.br/pep/pages/legislacao/convenio.jsf?param=239>. Acesso em: 1 mar. 2024.

Embora os percentuais dos acréscimos financeiros tenham sido reduzidos, observa-se que houve majoração no custo do parcelamento, pois a elevação dos percentuais ocorreu em parcelas anteriores em comparação com os PEPs I e II.

Além dos descontos especificados, todos os PEPs oferecidos previram uma redução adicional, aplicada de modo cumulativo, sobre as multas punitivas de Auto de Infração e Imposição de Multa (AIIM), conforme Decretos nº 58.811/2012, nº 60.444/2014, nº 61.625/2015, nº 62.709/2017 e nº 64.564/2019<sup>12</sup>. Nos PEPs I, II e III, esse benefício era de 70% para pagamentos realizados até 15 dias da data de notificação do AIIM; de 60%, se o recolhimento fosse feito entre o 16º e o 30º dia após a notificação; ou de 45% nos demais casos. Para os PEPs IV e V, os descontos foram quase os mesmos, com exceção da última faixa, em que houve uma diminuição do benefício de 45% para 25%. A Tabela 1 apresenta o resumo dos programas mencionados.

**Tabela 1 – Resumo dos programas**

PARCELAMENTOS	ANO	DESCONTO SOBRE MULTA	DESCONTO SOBRE JUROS	JUROS MENSAIS (%a.m.)
PEP I	2013	75% – parcela única	60% – parcela única	
		50% – até 120 meses	40% – até 120 meses	0,64% – até 24 meses 0,8% – de 25 a 60 meses 1% – de 61 a 120 meses
PEP II	2014	75% – parcela única	60% – parcela única	
		50% – até 120 meses	40% – até 120 meses	0,64% – até 24 meses 0,8% – de 25 a 60 meses 1% – de 61 a 120 meses
PEP III	2015	75% – parcela única	60% – parcela única	
		50% – até 120 meses	40% – até 120 meses	1% – até 24 meses 1,4% – de 25 a 60 meses 1,8% – de 61 a 120 meses
PEP IV	2017	75% – parcela única	60% – parcela única	
		50% – até 60 meses	40% – até 60 meses	0,64% – até 12 meses 0,8% – de 13 a 30 meses 1% – de 31 a 60 meses
PEP V	2019	75% – parcela única	60% – parcela única	
		50% – até 60 meses	40% – até 60 meses	0,64% – até 12 meses 0,8% – de 13 a 30 meses 1% – de 31 a 60 meses

Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode observar, os PEPs do ICMS concedidos possuem quase os mesmos benefícios e os mesmos juros mensais (denominados de acréscimos financeiros pela legislação), ressaltando os números de parcelas dos PEPs IV e V, que concederam

<sup>12</sup> Decretos PEP. Disponível em <https://www.pepdoicms.sp.gov.br/pep/pages/legislacao/decreto.jsf?param=241>. Acessado em 01/03/2024.

prazo de até 60 meses para liquidação e os juros mensais do PEP III, que foram fixados em percentuais maiores que os demais. Essa homogeneidade facilita a avaliação do impacto dos fatores exógenos na tomada de decisão dos contribuintes, visto que os fatores endógenos dos programas se mantiveram quase que constantes.

Para analisar a decisão do contribuinte com débito inscrito em dívida ativa em aderir a programas de parcelamento, como os PEPs de ICMS, revela-se necessário avaliar não apenas as normas que os regulamentam, mas também devemos observar outras variáveis a que estão expostos esses sujeitos. Quando se estuda a decisão de pagar ou não um tributo, especialmente um com as características do ICMS, que incide sobre a troca de mercadorias e serviços específicos, não se pode negligenciar os fatores econômicos nesse processo de escolha dos agentes.

Importante, nesse aspecto, o conceito econômico de “custo de oportunidade”, que consiste na soma dos custos pela escolha de uma opção e o que se deixou de ganhar pela não eleição de outra alternativa<sup>13</sup>.

Assim, pela perspectiva do contribuinte, ao decidir pagar um tributo ele não está apenas transferindo determinada quantia monetária para o estado, mas também renuncia aos retornos que poderia auferir com um uso alternativo desses recursos, como, por exemplo, investimentos mobiliários ou ampliação da sua capacidade produtiva.

Considerando um tomador de decisão racional, a opção pela adesão a parcelamentos tributários indica uma percepção do devedor de que essa decisão lhe trará benefícios que suplantarão o custo de oportunidade. Por isso, é importante termos claro os principais fatores que incentivam e desincentivam o pagamento dos tributos em programas de parcelamento.

Como o trabalho analisará os parcelamentos especiais de ICMS do estado de São Paulo instituídos entre os anos de 2013 a 2019, toma-se como referência a legislação desse estado, começando a especificar quais os principais custos no inadimplemento tributário dessa espécie. O primeiro fator pecuniário a incidir é a multa pelo não pagamento no vencimento, que consiste em valor escalonado e que aumenta quanto maior for o período de descumprimento da obrigação, sendo de 2% sobre o valor do imposto declarado e não pago até o 30º dia após a data que deveria ter sido feito o recolhimento; 5% entre o 31º e o 60º dia; 10% a partir do 60º dia e 20% após a inscrição em dívida ativa (artigo 87 da Lei nº 6.374/1989).

Outro fator importante são os juros de mora, que incidem tanto em relação ao montante principal do imposto quanto sobre a multa e, atualmente, equivalem à Taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulada mensalmente, e para períodos inferiores a um mês completo aplica-se 1%. Esse é um dos principais fatores para o cálculo do débito, visto que aumenta o importe da dívida a cada mês de atraso, o que influencia na análise do custo de oportunidade ao longo do tempo.

O primeiro custo não diretamente pecuniário aqui mencionado e que impacta a decisão do contribuinte é o protesto extrajudicial, que, como mencionado anteriormente, é instrumento adotado recentemente pelos entes públicos nacionais

<sup>13</sup> CARVALHO, Cristiano. **Teoria da decisão tributária**. São Paulo: Almedina, 2018, p. 70.

para cobrança de suas dívidas fora do âmbito judicial. Ele consiste na publicação em cartório extrajudicial de protestos da existência do débito, tornando-a de conhecimento geral. Um dos principais efeitos do protesto é a inclusão da dívida em cadastros de entidades de proteção ao crédito, como Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e Serviços de Assessoria S.A. (Serasa), o que implica encarcimento ou até mesmo óbice do acesso ao crédito para os devedores, afetando de modo bastante negativo o fluxo de caixa das empresas.

Outro custo do inadimplemento é a inscrição do débito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (Cadin), que é um banco de dados público e que impede a celebração de qualquer tipo de acordo, contrato ou convênio que envolva desembolso e repasse de verbas públicas aos devedores, bem como obsta o recebimento de incentivos, isenções fiscais e liberação de crédito do Projeto da Nota Fiscal Paulista.

Em contrapartida, ao decidir aderir a um parcelamento tributário, o contribuinte promove a suspensão da exigibilidade do tributo, o que impede a adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais com a finalidade de executar a obrigação (artigo 151 do CTN). Quer dizer, o parcelamento da dívida tributária elimina os custos de permanecer em débito, enquanto houver o adimplemento das parcelas.

Além desse benefício, os entes públicos conferem diversas vantagens para atrair os contribuintes faltosos e, com isso, aumentar sua arrecadação e diminuir o passivo tributário. Como se observa na Tabela 1, todos os PEPs concederam descontos no montante das multas punitivas e moratórias, bem como dos juros de mora, incidentes sobre o valor do tributo não recolhido no tempo devido, além de proporcionar o adimplemento em prestações que podem durar até 10 anos.

Embora pareça um ótimo negócio, o que se constata na realidade é que uma pequena parcela dos contribuintes buscou parcelar seus passivos com o gozo dos favores ofertados. Exemplificativamente, o último PEP, ofertado em dezembro de 2019, contou com um total de 15.039 adesões, totalizando um montante de débitos de R\$ 11.340.184.932,67 antes da aplicação dos descontos, em relação a um estoque de dívida de ICMS que, em novembro de 2019, somava R\$ 313.587.520.995,24<sup>14</sup>, ou seja, algo em torno de 3,5% do total da dívida ativa de ICMS.

Em razão dessa situação, passaremos a analisar a teoria econômica da evasão fiscal, baseada em uma função de utilidade esperada, na tentativa de explicar o comportamento do devedor perante a concessão de benefícios para o pagamento de dívidas tributárias.

### 3. MODELO TEÓRICO DE EVASÃO FISCAL E A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

“A ação, enquanto vontade posta em prática, pressupõe a escolha do agente. O agente humano, ao perseguir seus fins, sempre se coloca diante de uma escolha:

<sup>14</sup> Ação Transparência 2021. Disponível em: <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/da-ic-web/download?tipo=00f7b9c8cf194689ba1b61d4a2868dcc&xdata=02/2015>. Acesso em: 6 jan. 2022.



satisfazer uma necessidade em detrimento de outra”<sup>15</sup>. A compreensão do processo decisório do ser humano, seus objetivos, circunstâncias e consequências, são objeto de estudo de vários ramos do conhecimento, como filosofia, economia, sociologia, matemática, direito e outros.

Nos diversos campos, busca-se não apenas descrever ou teorizar sobre o tema, mas também modelar e, em certa medida, prever as opções que os indivíduos irão escolher, sob determinadas condições, o que pode resultar em uma alocação de recursos de forma mais eficiente e aumentar o nível de desenvolvimento e satisfação de uma sociedade.

Um primeiro esforço para compreender e descrever o processo de tomada de decisão dos contribuintes entre pagar, ou não, as obrigações tributárias impostas pelo Estado foi desenvolvida por Allingham e Sandmo no artigo “*Income tax evasion: a theoretical analysis*”<sup>16</sup>. Esses autores, partindo de um modelo de decisão sob incertezas de acordo com Von Neumann-Morgenstern e utilizando perspectivas dos estudos econômicos da atividade criminal<sup>17</sup>, analisaram os atos de evasão fiscal numa perspectiva de utilidade esperada e o risco de sofrer uma sanção pelo descumprimento da norma (*enforcement*), identificando os principais fatores para a tomada de decisão de pagar ou não os tributos.

Os autores partem da premissa de que decidir declarar e pagar os tributos devidos é uma decisão sob incerteza, pois a não declaração ou declaração a menor dos impostos não gera, automaticamente, a aplicação de uma sanção, havendo espaço para duas estratégias: a de declarar corretamente ou a de evadir parcela ou a totalidade da exação. Então, passam a descrever a função de utilidade esperada do contribuinte no momento de decidir sobre se e o quanto declarar, chegando à seguinte função, com a contribuição de Yitzhaki<sup>18</sup> sobre a aplicação de multa em relação ao valor do imposto devido, como ocorre, em regra, no Brasil:

$$Y = (W - tX) \quad (1)$$

$$Z = (W - tX - Ft(W - X)) = (1 - Ft)W + t(F - 1)X \quad (2)$$

Onde **W** é o valor da renda efetivamente recebida, **X** é o valor da renda declarada ao Fisco, **t** é a alíquota do imposto e **F** é a penalidade aplicada em caso de autuação. Observamos que a função Y representa a utilidade obtida em declarar apenas parcela da renda a ser tributada sem imposição da multa, multiplicada pela probabilidade de não sofrer a sanção prevista pelo inadimplemento. Enquanto a

<sup>15</sup> CARVALHO, Cristiano. **Teoria da decisão tributária**. São Paulo: Almedina, 2018, p. 66.

<sup>16</sup> ALLINGHAM, Michael G.; SANDMO, Agnar. Income tax evasion: a theoretical analysis. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 1, n. 3-4, p. 323-338, nov. 1972.

<sup>17</sup> BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 76, n. 2, 1968, p. 169-217.

<sup>18</sup> YITZHAKI, Shlomo. A note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. **Public Finance Quarterly**, [s. l.], v. 15, n. 2, 1974, p. 123-137.

função  $Z$  descreve a utilidade obtida em caso de atuação pelo agente fiscal, como o produto da multiplicação da probabilidade de imposição da multa pela renda total, subtraída do valor do imposto devido e da penalidade prevista.

Assumindo que a função de utilidade é crescente e côncava, considerando que o contribuinte é averso ao risco<sup>19</sup>, e aplicando a condição de primeira ordem, que consiste em igualar a zero a derivada de primeira ordem da função de utilidade para obter seus pontos críticos (no caso da função de utilidade côncava, será obtido o ponto de máximo)<sup>20</sup>, obtemos:

$$-t(1-p)U'(y) + pt(F-1)U'(z) = 0 \quad (3)$$

Ou

$$\frac{U'(z)}{U'(y)} = \frac{1-p}{p(F-1)} \quad (4)$$

O lado direito da equação (4) pode ser entendido como o preço relativo da evasão fiscal, que depende das variáveis  $p$  e  $F$ . Para que a utilidade obtida com o inadimplemento do tributo seja mais vantajosa que a alcançada com a quitação regular do tributo, essa razão deve ser maior que 1. Por isso, para alguns contribuintes (com aversão ao risco), a evasão fiscal representará uma otimização da receita se:

$$pF < 1 \quad (5)$$

Então, é possível afirmar que a probabilidade de detecção do inadimplemento deve ser menor que o inverso da penalidade aplicada, para que o não pagamento do tributo seja um ponto ótimo da função utilidade:

$$p < \frac{1}{F} \quad (6)$$

A presunção de que o contribuinte é averso ao risco é bastante razoável, estando em consonância com a teoria econômica e as evidências empíricas. Tversky e Kahneman<sup>21</sup> relatam que, em uma situação de escolha envolvendo ganhos, a pessoa é, usualmente, aversa ao risco, e, no caso da decisão sobre evasão fiscal, o contribuinte está analisando um ganho imediato com o pagamento de menos imposto e sua aplicação alternativa.

Além disso, estudos recentes vêm demonstrando que empresas que realizam planejamento tributário (*tax avoidance*), com o objetivo de pagar menos tributos,

<sup>19</sup> SANDMO, Agnar. The Theory of Tax Evasion: A Retrospective View. **National Tax Journal**, Chicago, v. 58, n. 4, p. 643-663, 1 Dec. 2005.

<sup>20</sup> SIMON, Carl P.; BLUME, Lawrence. **Matemática para economistas**. Trad. Claus Ivo Doering. Porto Alegre: Bookman, 2004, p. 408-409.

<sup>21</sup> TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Rational Choice and the Framing of Decision. **Journal of Business**, Chicago, v. 59, n. 4, p. 251-278, Oct. 1986.

acabam experimentando uma diminuição do seu valor de mercado, bem como redução no seu fluxo de caixa, pois essas corporações aumentam a incerteza sobre futuras autuações fiscais<sup>22, 23</sup>. Com isso, mesmo que as empresas decidam tomar os riscos de pagar menos tributos, costumam ser penalizadas pelo mercado pelo aumento das incertezas ocasionadas, o que, provavelmente, gerará uma aversão ao risco nos demais participantes do mercado.

A partir dessa análise, pode-se concluir que o preço relativo da evasão fiscal, ou seja, da decisão de não pagar o tributo, deve variar negativamente em relação à probabilidade de autuação do contribuinte e do valor da penalidade, sendo que quanto maior a penalidade e/ou maior a percepção do contribuinte de que pode ser penalizado pelo Fisco, menor será sua disposição à evasão fiscal.

Esse modelo recebeu diversas contribuições no decorrer dos anos, sendo revisitado não apenas em trabalhos teóricos, mas também confrontado com diversas evidências empíricas, buscando-se incluir muitos outros fatores que são relevantes para a tomada de decisão em relação à evasão fiscal, tal como a oferta de trabalho, os custos de transação pelo não pagamento dos impostos, a percepção subjetiva do risco de ser autuado e outras<sup>24</sup>.

Nessa esteira, Norman Gemmill e Marisa Ratto<sup>25</sup> propuseram uma adaptação do modelo citado para as hipóteses em que os débitos fiscais não foram pagos no tempo devido e o Fisco concede uma redução de penalidade pelo atraso. Em trabalho anterior, Gemmill<sup>26</sup> já havia demonstrado que, para os contribuintes decidirem por não adimplir a exação devida no prazo legal, a probabilidade de cobrança,  $p$ , acrescida do custo do débito fiscal,  $F$ , deve ser menor que o custo de oportunidade, como, por exemplo, o valor de cada unidade monetária somada aos juros de um empréstimo. Assim, a condição de otimização, levando em consideração o custo de oportunidade, seria escrita como:

$$pF < (1 + P) \quad (7)$$

<sup>22</sup> HERRON, Richard; NAHATA, Rajarishi. Corporate Tax Avoidance and Firm Value Discount. **The Quarterly Journal of Finance**, v. 10, n. 2, 2050008, 1 June, 2020. DOI: 10.1142/S2010139220500081.

<sup>23</sup> SHEVLIN, Terry; URCAN, Oktay; VASVARI, Florin P. Corporate Tax Avoidance and Debt Costs. **Journal of the American Taxation Association**, v. 42, n. 2, p. 117-143, 12 Oct. 2019. DOI: doi.org/10.2308/atax-52605.

<sup>24</sup> SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; RAMOS, Francisco S. A economia da sonegação: teorias e evidências empíricas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 555-581, Dec. 2005.

<sup>25</sup> GEMMELL, Norman; RATTO, Marisa. **The Effects of Penalty Information on Tax Compliance: Evidence from a New Zealand Field Experiment**. Wellington: Victoria Business School, 2017. Working Papers in Public Finance.

<sup>26</sup> GEMMELL, Norman. **An Allingham-Sandmo Tax Compliance Model with Imperfect Enforcement**. Wellington: Victoria Business School, Nov. 2016. Working Papers in Public Finance.

É importante destacar que, nesse modelo, a penalidade,  $F$ , representa não apenas a multa ( $m$ ) aplicada sobre o tributo devido, mas também os juros moratórios e correção monetária ( $j$ ),  $F=(1+m)(1+j)$ .

Incluindo a opção de um parcelamento, no qual são concedidos descontos no valor do débito e a possibilidade de pagamento em parcelas, o contribuinte estaria diante de duas opções: permanecer com o débito fiscal (função 8) ou aderir ao programa de parcelamento (função 9). Reescrevendo as funções (1) e (2) como:

$$Y = W + D - p \left( \frac{F}{1+p} \right) D \quad (8)$$

$$Z = W + (1-b)D - p' \left( \left( \frac{F'}{1+p} \right) (1-b) \right) D \quad (9)$$

Incrementando o modelo inicial, considerou o tributo devido e não pago no vencimento,  $D$ , a penalidade pelo atraso,  $F$ , que consiste no acréscimo de multa e juros de mora, o custo de oportunidade,  $(1+P)$ , e o valor do desconto concedido pelo Fisco,  $b$ . Na função (8), a receita,  $W$ , é somada ao valor do tributo não pago,  $D$ , e subtraída da expectativa da cobrança do tributo com a penalidade descontado o custo de oportunidade,  $p \left( \frac{F}{1+p} \right) D$ . A função (9) representa o programa de parcelamento, no qual a receita,  $W$ , é acrescida do valor do desconto concedido sobre a dívida,  $(1-b)D$ , e diminuído da expectativa de cobrança das parcelas do acordo descontado o custo de oportunidade,  $p' \left( \left( \frac{F'}{1+p} \right) (1-b) \right) D$ .

Então, a condição de otimização da função (7) passaria a ser escrita como:

$$p < \frac{b}{F} (1+P) + p' \frac{(1-b)F'}{F} \quad (10)$$

Observa-se que o devedor preferirá aderir ao parcelamento se a probabilidade de a dívida ser cobrada for superior ao resultado de parte direita da equação (10), sendo o inverso verdadeiro se a percepção de risco da cobrança for menor, então, o contribuinte escolherá permanecer em débito. Havendo uma igualdade na função (10), pode-se identificar os pontos de indiferença para o contribuinte entre aderir ou não ao programa de parcelamento.

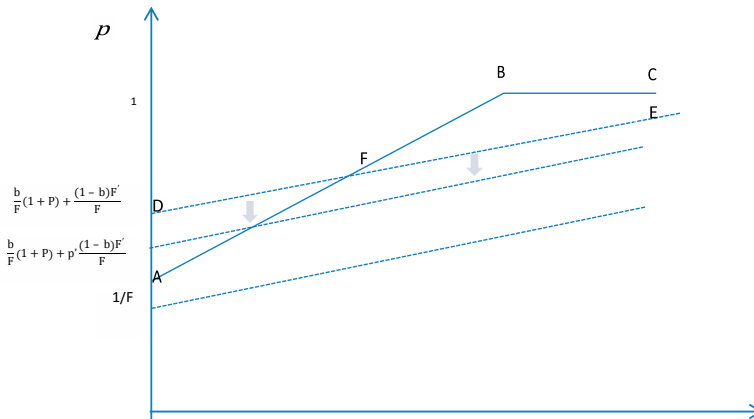
Graficamente, essa condição de otimização pode ser representada pela Figura 1, retirada do artigo “*The effects of penalty information on tax compliance: evidence from a New Zealand field experiment*”, de Norman Gemmill e Marisa Ratto, na qual se destacam os pontos de indiferença das funções de utilidade sem a concessão de desconto (linha preenchida) e o que acontece quando são concedidos benefícios para o pagamento dos tributos após o vencimento e as diferentes expectativas de cobrança das parcelas (linhas tracejadas).

A linha AB (linha preenchida) possui o ponto de intercessão  $1/F$ , de acordo com a função (6), indicando os pontos de indiferença entre pagar o tributo imediatamente ou pagá-lo em atraso. No ponto em que a expectativa de cobrança é certa,  $p=1$ , a linha se torna horizontal, entre os pontos BC. Os contribuintes que decidiram não pagar a

totalidade ou parte dos tributos devidos se encontram abaixo da linha ABC, seja por uma percepção menor de risco de cobrança ou por um elevado custo de oportunidade.

Ao ser concedida a opção de adesão ao programa de parcelamento, considerando que a percepção de risco de cobrança da dívida parcelada seja maior, já que a autoridade pública está em contato mais direto com o devedor e muitas vezes são exigidas garantias para a adesão, obtém-se a linha DE, para  $p'=1$ , o que representa uma elevação no ponto de interseção no eixo X, mas há uma suavização na inclinação da linha, o que é causado pela concessão do desconto em relação à dívida. Caso a percepção de risco de cobrança efetiva do débito parcelado for menor que um,  $p' < 1$ , então, a linha DE se deslocará para baixo abarcando mais contribuintes endividados, o que não significa que haverá maior arrecadação, visto que a baixa percepção de risco aumenta a probabilidade de rompimento do acordo.

Figura 1



Fonte: Gemell, Norman and Ratto, Marisa. “The effects of penalty information on tax compliance”<sup>27</sup>  $(1 + P)$ .

Analisando o modelo teórico exposto, pode-se identificar que o valor do desconto, o custo de oportunidade, a penalidade aplicada e a probabilidade de cobrança do tributo são os fatores que se destacam na decisão dos contribuintes endividados em aderir ou não a um programa de parcelamento, de acordo com a teoria da utilidade esperada. Por exemplo, um contribuinte que possua alto custo de acesso ao crédito (taxa de juros de empréstimo), que é um custo de oportunidade, necessitaria ter uma percepção de alto risco de cobrança do débito para aderir ao parcelamento.

<sup>27</sup> GEMMELL, Norman; RATTO, Marisa. **The Effects of Penalty Information on Tax Compliance: Evidence from a New Zealand Field Experiment**. Wellington: Victoria Business School, 2017. Working Papers in Public Finance.

Tendo isso em mente, serão analisadas as características dos débitos que foram incluídos nos 5 PEP<sup>7</sup> de ICMS oferecidos pelo estado de São Paulo entre os anos de 2013 e 2019, como valor médio da dívida, percentual de desconto e número de parcelas, bem como os valores efetivamente arrecadados, no intuito de identificar padrões na tomada de decisão dos contribuintes.

#### 4. BASE DE DADOS E METODOLOGIA

Os dados observados neste artigo referente aos Programas Especiais de Parcelamento do ICMS foram concedidos pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. Além destes será utilizado na análise o Índice de Custo de Crédito, elaborado pelo Banco Central do Brasil<sup>28</sup>, que consiste em uma média das taxas de juros aplicadas aos saldos de empréstimos concedidos pelo sistema financeiro nacional e reportados aquela instituição.

O presente estudo consistirá em uma análise descritiva dos dados disponibilizados, a fim de especificar o perfil dos débitos objeto dos PEPs I, II, III, IV e V, bem como possíveis alterações de comportamento dos contribuintes após a familiarização com o instituto e suas regras. Com essa finalidade, serão examinados (tabela no Anexo) a quantidade de débitos incluídos em cada um dos programas, seus montantes globais com e sem os descontos concedidos, os valores distribuídos em cada uma das modalidades de parcelamento ofertados, o total arrecadado e a quantia dos parcelamentos rompidos até março de 2021, bem como a média dos valores dos débitos. Com isso, pretende-se, ainda que de forma agregada, aferir alguns aspectos das decisões dos contribuintes que aderiram aos PEPs ao longo dos anos.

Além disso, se investigará possível relação entre a variação da taxa média de juros no mercado privado de capital e a arrecadação de ICMS, levando-se em consideração os tributos pagos até a data de vencimento e aqueles adimplidos mediante adesão ao parcelamento, através da observação gráfica da série histórica do Índice de Custo de Crédito (ICC) e da arrecadação induzida de ICMS e dos PEPs, no mesmo período. Importante ressaltar que os dados de arrecadação mensal dos PEPs estão disponibilizados de forma agregada para os PEPs I e II e para os PEPs III, IV e V, em virtude de terem sido recolhidos com mesmo código de receita.

#### 5. ANÁLISE DOS DADOS

Como abordado anteriormente, foram abertos cinco programas especiais de parcelamento do ICMS (PEP) no estado de São Paulo entre os anos de 2012 e 2019,

<sup>28</sup> INDICADOR DE CUSTO do Crédito – ICC – Conjuntos de dados. Banco Central do Brasil, Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/25351-indicador-de-custo-do-credito---icc>. Acesso em: 29 nov. 2021.

sendo os dois primeiros, chamados de PEP I e PEP II, abertos nos anos de 2013 e 2014, possuindo o mesmo regramento. O PEP II, na realidade, foi considerado como uma “reabertura” do PEP I, pois o Convênio ICMS nº 24/2014 do Confaz apenas alterou a cláusula primeira do Convênio ICMS nº 108/2012, para permitir a inclusão no programa de parcelamento de débitos fiscais dos valores vencidos até 31 de dezembro de 2013.

Os PEPs I e II podem ser considerados os programas mais bem sucedidos, especialmente do ponto de vista da quantidade de débitos que aderiram, contando com 49.365 e 32.554 adesões, respectivamente, representando cada uma dessas adesões um débito de ICMS perante a Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Apenas o PEP I teve mais adesões que os PEPs III, IV e V somados.

No PEP I, foi parcelado o montante de R\$ 24.661.955.106,91, com valor médio dos débitos de R\$ 499.583,82, antes da aplicação dos descontos. As multas e juros moratórios foram reduzidos no total de R\$ 8.230.883.597,47, representando em média um desconto de R\$ 166.735,21 por dívida. No PEP II, foram incluídos R\$ 10.032.252.116,00, com valor médio por débito de R\$ 308.172,64, e concedidos descontos na importância de R\$ 881.003.943,44, constituindo uma dispensa de pagamento em média de R\$ 27.062,85.

Embora o PEP II tenha atingido valor expressivo de débitos (mais de 10 bilhões de reais), apenas superados pelo PEP I e pelo PEP V, os devedores conseguiram baixos valores de desconto (R\$ 27.062,85 em média por adesão), o que pode ser explicado por possível adesão de débitos que receberiam pequenos descontos, visando os benefícios não financeiros do parcelamento, tal como suspensão da exigibilidade do crédito tributário e suspensão de protesto extrajudicial. Corroborando essa tese, o dado de efetiva arrecadação indica que o PEP II foi o que teve pior desempenho na quitação da dívida consolidada, alcançando em torno de 33% do valor das adesões com benefícios contra 52% do PEP I, que havia sido aberto 1 ano antes daquele.

Além disso, é importante destacar que o PEP II foi aberto no período de 19 de maio 2014 a 30 de junho 2014, ou seja, no final do segundo trimestre de 2014, momento em que a economia brasileira entrou formalmente em recessão, segundo o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace) da Fundação Getúlio Vargas<sup>29</sup>. Essa conjuntura pode ter contribuído para que muitos devedores tenham aderido ao programa de parcelamento com a finalidade de diminuir seus custos de captação de crédito no mercado privado, já que, como visto anteriormente, o protesto extrajudicial pode elevar os riscos de concessão de crédito e, conseqüentemente, os juros financeiros cobrados das empresas inadimplentes.

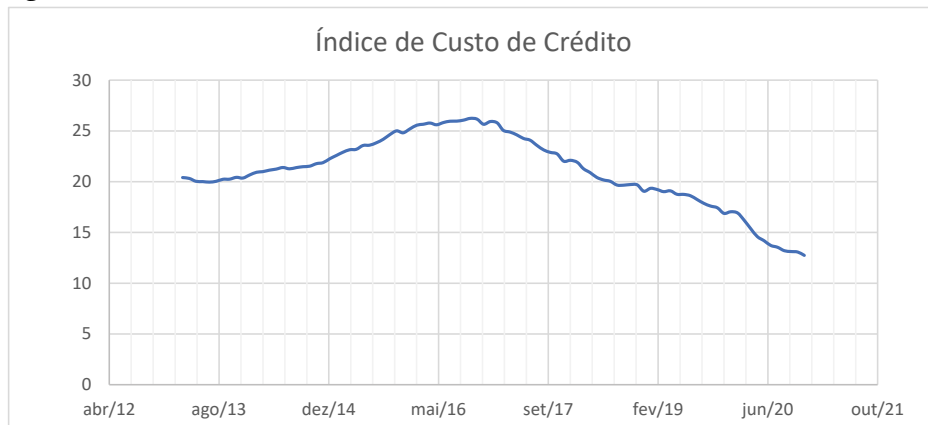
---

<sup>29</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. Comitê de Datação de Ciclos Econômicos. **Comunicado de Início de Recessão**. Rio de Janeiro: Codace, ago. 2015. Disponível em: [https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-comunicado-de-4\\_8\\_2015.pdf](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-comunicado-de-4_8_2015.pdf). Acesso em: 29 nov. 2021.

O PEP III foi aberto no período de 16 de novembro de 2015 a 15 de dezembro de 2015 e reaberto em 29 de fevereiro de 2016, ainda durante a crise econômica de 2014-2016, possuindo características similares ao PEP II. A adesão dos contribuintes foi sensivelmente menor que os dois parcelamentos anteriores, abarcando somente 12.621 débitos, que totalizavam R\$ 6.477.237.020,99 antes dos descontos, os quais reduziram esses valores em R\$ 424.164.841,16, alcançando uma média de redução de R\$ 33.607,86 por débito. A arrecadação de principal, multa e juros de mora atingiu a importância de R\$ 2.232.373.744,42, o que significa uma adimplência de 37% dos valores consolidados, já considerando os benefícios financeiros.

Outra explicação que pode ser suscitada com base no modelo teórico apresentado é que, com os baixos valores de descontos recebidos, o custo de oportunidade se sobressaiu na análise feita pelos contribuintes no momento de continuar pagando os parcelamentos celebrados. O Índice de Custo de Crédito, como se pode observar na Figura 2, continuou subindo até novembro de 2016. Assim, o principal custo de oportunidade (a taxa de juros), segundo o modelo teórico adotado, teve uma trajetória de alta, enquanto a média dos descontos efetivamente concedidos nos PEPs II e III foi consideravelmente menor que as dos outros programas, o que pode ter levado a uma maior propensão ao inadimplemento.

**Figura 2 – Índice de Custo de Crédito**



Fonte: elaborado pelo autor

Para fins de comparação, o PEP IV, que foi aberto entre 20 de julho de 2017 e 15 de agosto de 2017, teve 17.753 adesões, totalizando R\$ 8.808.005.398,11 antes da aplicação dos benefícios pecuniários, que foram no valor de R\$ 2.011.409.754,08, representando uma média de R\$ 113.299,71 por dívida parcelada. Considerando que foram arrecadados até 3 de junho de 2021 a quantia de R\$ 3.224.671.785,85, o PEP IV tem, aproximadamente, 47% dos débitos renegociados já quitados,



sendo que ainda há parcelamentos em andamento com o potencial de arrecadar algo em torno de meio de bilhão de reais.

O PEP V foi aberto no período de 7 de novembro de 2019 a 15 de dezembro de 2019, contando com 15.039 adesões, alcançando a monta de R\$ 11.340.184.932,67 antes dos descontos, os quais reduziram os débitos em R\$ 3.613.811.094,78, significando uma média de R\$ 240.295,97 por adesão. Até 3 de junho de 2021, foram recolhidos no âmbito desse programa o valor de R\$ 3.719.528.513,94, que representa 48% do valor consolidado dos débitos.

A primeira coisa que chama a atenção nesses dados é a queda acentuada em relação ao PEP I dos valores nominais parcelados, o que pode ter sido ocasionada por uma expectativa dos contribuintes não correspondida no sentido de que com os benefícios fiscais concedidos nos PEPs, eles seriam capazes de quitar seu passivo tributário. Outros tantos podem ter aderido apenas para postergar ainda mais o pagamento do tributo sem a intenção real de adimplemento integral, assegurando a interrupção das ações executivas, ainda que momentaneamente.

Outro dado que se destaca é a da efetividade de pagamento dos débitos parcelados, havendo uma clara relação entre a capacidade arrecadatória do PEP e a conjuntura econômica do período em que aberto o programa, caindo de, aproximadamente, 50% em condições mais favoráveis para algo em torno de 35% em momentos de baixa atividade produtiva.

Além dessas observações possíveis de capturar nos dados agregados, outra informação interessante sobre o processo de tomada de decisão dos contribuintes se relaciona com a distribuição dos tipos de débito nas diferentes modalidades oferecidas para o seu pagamento. Em todos os PEPs era possível incluir tanto débitos decorrentes da lavratura de Auto de Infração e Imposição de Multa (AIIM) pela autarquia fiscal quanto débitos declarados pelo contribuinte, seja em relação à atividade própria ou de terceiros, sendo que para a primeira espécie de dívida houve a previsão de concessão de benefício cumulativo como explicado anteriormente.

O que se verifica dos dados é que nos PEPs I, II e III, é que os contribuintes em sua maioria optavam por incluir os débitos de maior valor médio na faixa de menor desconto, mas com o maior número de parcelas, diluindo, assim, as maiores dívidas, já que a diferença de descontos não era tão significativa em relação à parcela única e não se alterava para parcelas menores. No entanto, a partir do PEP IV essa opção sofreu uma significativa mudança, chegando o valor médio dos débitos de AIIM pagos em parcela única a ser muito próximo ao da faixa de maiores parcelas, tendência que se confirmou no PEP V, no qual os débitos decorrentes de AIIM passaram a ser preferencialmente pagos em parcela única.

Em relação ao ICMS declarado, não se observa essa alteração de comportamento, sendo em todos os PEPs preferido o parcelamento no maior número de parcelas. Os dados estão apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Dados sobre o ICMS

	PEP I	PEP II	PEP III	PEP IV	PEP V
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO AIIM PARCELA ÚNICA</b>	R\$ 570.358,51	R\$ 261.468,34	R\$ 357.937,46	R\$ 623.268,10	R\$ 1.251.912,43
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO AIIM 2 A 24 PARCELAS</b>	R\$ 211.726,85	R\$ 132.278,83	R\$ 214.616,04	R\$ 271.655,86	R\$ 229.447,34
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO AIIM 25 A 60 PARCELAS</b>	R\$ 441.527,11	R\$ 480.159,70	R\$ 892.075,58	R\$ 777.161,72	R\$ 970.747,01
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO AIIM 61 A 120 PARCELAS</b>	R\$ 1.140.823,24	R\$ 1.459.326,42	R\$ 1.791.707,18	-	-
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO DECLARADO PARCELA ÚNICA</b>	R\$ 42.792,45	R\$ 18.674,40	R\$ 89.746,31	R\$ 68.132,59	R\$ 56.833,02
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO DECLARADO 2 A 24 PARCELAS</b>	R\$ 28.930,02	R\$ 25.575,40	R\$ 58.443,90	R\$ 53.226,14	R\$ 45.946,70
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO DECLARADO 25 A 60 PARCELAS</b>	R\$ 205.113,46	R\$ 204.597,51	R\$ 397.103,08	R\$ 594.713,51	R\$ 666.954,21
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO DECLARADO 61 A 120 PARCELAS</b>	R\$ 890.004,33	R\$ 967.437,41	R\$ 1.318.171,98	-	-

Fonte: elaborado pelo autor

Como informado anteriormente, nos PEPs IV e V foram reduzidos os percentuais dos descontos cumulativos concedidos aos débitos decorrentes de AIIM na faixa em que a notificação da lavratura da autuação havia ocorrido há mais de 30 dias, saindo de 45% para 25% de redução da multa punitiva. Essa redução pode ter incentivado os contribuintes apenados em período próximo à abertura do parcelamento a preferir o pagamento em parcela única, em razão da grande diferença dos descontos aplicados, mas não é possível imputar apenas a essa mudança regulatória a alteração de comportamento, pois seria necessário um volume de autuação bastante elevada em um período curto de 30 dias para majorar a média dos débitos de forma tão substancial.

Outra explicação possível para essa alteração de comportamento pode ser a percepção de que os acréscimos financeiros aplicados nos PEPs IV e V teriam maior custo que as taxas de juros praticadas pelo mercado privado, haja vista a forte queda experimentada nos anos recentes, chegando a patamares muito baixos na série

histórica. Justificativa essa que se coaduna com a análise de custo de oportunidade proposto no modelo teórico explicitado acima.

## 6. CONCLUSÃO

Recebida pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo a competência de gerir a dívida ativa do estado a partir de 2008, incluiu-se entre suas atribuições a adoção de políticas de cobrança dos débitos tributários e não-tributários devidos à Administração direta e indireta. Assim, conhecer as preferências e os perfis dos contribuintes que possuem débitos inscritos em dívida ativa e os impactos das diferentes formas de execução é essencial para uma gestão mais eficiente.

O intuito deste artigo foi analisar uma das principais políticas públicas adotadas para a cobrança dos débitos de ICMS, que é a maior fonte de receita do estado de São Paulo, à luz da teoria econômica da evasão fiscal, para aprofundar o conhecimento sobre a tomada de decisão dos contribuintes. Nesse sentido, foram destacados os principais pontos da regulação do parcelamento tributário no âmbito constitucional, da legislação federal e estadual, e analisados os incentivos e desincentivos do ponto de vista econômico e jurídicos, para a adesão dos devedores.

Em seguida, foram apresentados modelos teóricos, fundamentados na teoria da utilidade esperada, que buscam equacionar a tomada de decisão do contribuinte no momento de escolher pagar ou não o imposto devido, além de tentar descrever as consequências de eventuais alterações de diferentes fatores no comportamento das pessoas. Considerando esse arcabouço, foram analisados alguns dados agregados dos programas especiais de parcelamento do ICMS (PEPs), que mostraram variação do comportamento dos contribuintes endividados em aderir ou não ao parcelamento tributário, conforme eram alteradas as perspectivas econômicas, havendo indícios da relação entre a decisão de adimplemento com a mudança da taxa de juros de crédito no mercado privado.

Outro achado foi de que a conjuntura econômica do momento de disponibilização do parcelamento afeta não apenas a quantidade e os valores das adesões, mas também o percentual de adimplemento, havendo significativa queda na quantidade relativa de débitos efetivamente quitados nos parcelamentos ofertados em período de recessão econômica. Além disso, em momento que combinou melhores perspectivas econômicas com taxas de juros menores, observou-se uma mudança de atitude dos contribuintes em pagar as dívidas de maiores custos com o maior desconto oferecido, mesmo que em uma única parcela.

Assim, pode-se notar que a análise de custo de oportunidade é considerada pelo contribuinte no momento de decidir pelo pagamento ou não de um tributo devido, bem como para a adesão e cumprimento do acordo de parcelamento, o que influencia na sua postura perante a manutenção da dívida tributária.

Para uma análise mais aprofundada sobre o tema, a observação mais individualizada dos dados de adesão, descontos e arrecadação dos parcelamentos concedidos, além das condições de financiamento que eles teriam acesso, possibilitaria melhor compreensão e predição do comportamento dos contribuintes em débito, assim como para avaliação do custo-benefício da política pública de cobrança adotada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLINGHAM, Michael G.; SANDMO, Agnar. Income tax evasion: a theoretical analysis. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 1, n. 3-4, p. 323-338, 1972.

ALM, James; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. **Tax morale and tax evasion in Latin America**. Atlanta: International Studies Program, Georgia State University, 2007. Working Paper, n. 07-32.

BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 76, n. 2, 1968, p. 169-217.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria da decisão tributária**. São Paulo: Almedina, 2018.

GEMMELL, Norman. **An Allingham-Sandmo Tax Compliance Model with Imperfect Enforcement**. Wellington: Victoria Business School, 2016. Working Papers in Public Finance.

GEMMELL, Norman; RATTO, Marisa. **The Effects of Penalty Information on Tax Compliance: Evidence from a New Zealand Field Experiment**. Wellington: Victoria Business School, 2017. Working Papers in Public Finance.

HERRON, Richard; NAHATA, Rajarishi. Corporate Tax Avoidance and Firm Value Discount. **The Quarterly Journal of Finance**, [s. l.], v. 10, n. 2, 2050008, 1 June, 2020. DOI: 10.1142/S2010139220500081.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Indicador de Custo do Crédito– ICC – Conjuntos de dados. Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/25351-indicador-de-custo-do-credito---icc>. Acesso em: 29 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. Comitê de Datação de Ciclos Econômicos. **Comunicado de Início de Recessão**. Rio de Janeiro: Codace, ago. 2015. Disponível em: [https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-comunicado-de-4\\_8\\_2015.pdf](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-comunicado-de-4_8_2015.pdf). Acesso em: 29 nov. 2021.

LUITEL, Hari S. **Is Tax Amnesty a Good Tax Policy?** Evidence from State Tax Amnesty Programs in the United States. Lanham: Lexington Books, 2014.

PAES, Nelson Leitão. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 44, p. 323-350, jun. 2014.

SANDMO, Agnar. The Theory of Tax Evasion: A Retrospective View. **National Tax Journal**, Chicago, v. 58, n. 4, p. 643-663, 1 Dec. 2005.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1270, de 25 de agosto de 2015**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar-1270-25.08.2015.html>. Acesso em: 10 set. 2024. Acesso em: 30 set. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 58.811, de 27 de dezembro de 2012**. Institui o Programa Especial de Parcelamento - PEP do ICMS no Estado de São Paulo, para a liquidação de débitos fiscais relacionados com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias - ICM e com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-58811-27.12.2012.html>. Acesso em: 27 set. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 60.444, de 13 de maio de 2014**. Institui o Programa Especial de Parcelamento - PEP do ICMS no Estado de São Paulo, para a liquidação de débitos fiscais relacionados com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias - ICM e com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60444-13.05.2014.html#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Especial%20de,sobre%20Presta%C3%A7%C3%B5es%20de%20Servi%C3%A7os%20de>. Acesso em: 27 set. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 61.625, de 24 de junho de 2015**. Institui o Programa Especial de Parcelamento - PEP do ICMS no Estado de São Paulo e dispõe sobre o cancelamento de débitos fiscais relacionados com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias - ICM e com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS no âmbito do Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61625-13.11.2015.html>. Acesso em: 27 set. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 62.709, de 19 de julho de 2017**. Institui o Programa Especial de Parcelamento - PEP do ICMS no Estado de São Paulo, para a liquidação de débitos fiscais relacionados com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias - ICM e com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: Acesso em: 27 set. 2024.

---

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.564, de 05 de novembro de 2019**. Institui o Programa Especial de Parcelamento - PEP do ICMS no Estado de São Paulo, para a liquidação de débitos fiscais relacionados com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias - ICM e com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64564-05.11.2019.html>. Acesso em: 27 set. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral- do Estado de São Paulo: PGE/SP. **Programa Especial de Parcelamento**. Governo do Estado de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <https://www.pepdoicms.sp.gov.br/pep/pages/legislacao/convenio.jsf?param=239>. Acesso em: 1 mar. 2024.

SHEVLIN, Terry; URCAN, Oktay; VASVARI, Florin P. Corporate Tax Avoidance and Debt Costs. **Journal of the American Taxation Association**, [s. l.], v. 42, n. 2, p. 117-143, 12 Oct. 2019. DOI: [doi.org/10.2308/atax-52605](https://doi.org/10.2308/atax-52605).

SIMON, Carl P; BLUME, Lawrence. **Matemática para economistas**. Trad. Claus Ivo Doering. Porto Alegre: Bookman, 2004.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; RAMOS, Francisco S. A economia da sonegação: teorias e evidências empíricas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 555-581, Dec. 2005.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Rational Choice and the Framing of Decision. **Journal of Business**, Chicago, v. 59, n. 4, p. 251-278, Oct. 1986.

YITZHAKI, Shlomo. A note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. **Public Finance Quarterly**, [s. l.], v. 15, n. 2, 1974, p. 123-137.

## ANEXO

Tabela 3

PARCELAMENTOS	PEP I	PEP II	PEP III	PEP IV	PEP V
<b>ADESÕES</b>	49.365	32.554	12.621	17.753	15.039
<b>VALOR ADESÕES SEM BENEFÍCIO</b>	R\$ 24.661.955.106,91	R\$ 10.032.252.116,00	R\$6.477.237.020,99	R\$ 8.808.005.398,11	R\$ 11.340.184.932,67
<b>VALOR ADESÕES COM BENEFÍCIOS</b>	R\$ 16.431.071.509,44	R\$ 9.151.248.172,56	R\$ 6.053.072.179,83	R\$ 6.796.595.644,03	R\$ 7.726.373.837,89
<b>PARCELA ÚNICA</b>	R\$ 5.750.475.935,48	R\$ 1.148.044.033,99	R\$ 970.681.045,06	R\$ 1.227.935.460,89	R\$ 2.691.115.029,59
<b>2 A 24 PARCELAS</b>	R\$ 336.106.982,48	R\$ 194.229.422,20	R\$ 261.926.320,23	R\$ 324.889.781,63	R\$ 210.379.806,04
<b>25 A 60 PARCELAS</b>	R\$ 1.615.408.338,47	R\$ 1.112.032.218,02	R\$ 1.675.836.763,38	R\$5.243.770.401,51	R\$ 4.824.879.002,26
<b>61 A 120 PARCELAS</b>	R\$ 8.729.080.253,01	R\$ 6.696.942.498,35	R\$ 3.144.628.051,16	-	-
<b>TOTAL ARRECADADO</b>	R\$ 9.680.077.057,75	R\$ 3.440.760.020,25	R\$ 2.722.407.005,40	R\$ 3.749.618.355,64	R\$ 3.915.293.172,57
<b>VALOR DOS PEPS ROMPIDOS</b>	R\$ 7.559.325.447,74	R\$ 6.022.727.186,16	R\$ 3.199.866.750,72	R\$ 2.985.553.653,57	R\$ 1.644.453.882,90
<b>TOTAL DE DESCONTOS</b>	R\$ 8.230.883.597,47	R\$ 881.003.943,44	R\$ 424.164.841,16	R\$ 2.011.409.754,08	R\$ 3.613.811.094,78
<b>VALOR MÉDIO DOS DÉBITOS COM DESCONTO</b>	R\$ 332.848,61	R\$ 281.109,79	R\$ 479.603,22	R\$ 382.842,09	R\$ 513.755,82
<b>VALOR MÉDIO DOS DÉBITOS SEM DESCONTO</b>	R\$ 499.583,82	R\$ 308.172,64	R\$ 513.211,08	R\$ 496.141,80	R\$ 754.051,79
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO PARCELA ÚNICA</b>	R\$ 195.607,73	R\$ 67.927,58	R\$ 254.972,69	R\$ 261.485,40	R\$ 549.543,60
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO 2 A 24 PARCELAS</b>	R\$ 54.456,74	R\$ 34.243,55	R\$ 75.374,48	R\$ 64.436,69	R\$ 55.744,52
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO 25 A 60 PARCELAS</b>	R\$ 284.352,81	R\$ 264.203,43	R\$ 514.533,85	R\$ 654.244,59	R\$ 757.675,72
<b>VALOR MÉDIO DÉBITO 61 A 120 PARCELAS</b>	R\$ 1.075.804,81	R\$ 1.160.246,45	R\$ 1.510.388,11	-	-

Fonte: elaborado pelo autor

