

Audiência Pública
Comissão Mista da Medida Provisória 783/2017
04/07/2017

Audiência Pública: MP 783/2017

Rodrigo Octávio Orair
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

* As visões do pesquisador não devem ser atribuídas ao Ipea ou ao IPC-IG.

Introdução

O que é a MP 783/2017?

Institui o Programa Especial de Regularização Tributária (PERT)

Plano de voo:

- 1 Programas de Parcelamento: Histórico e objetivos
- 2 Qual impacto sobre o comportamento dos contribuintes?
- 3 Qual o impacto sobre as finanças públicas?

Programas de Parcelamentos Especiais: Histórico e objetivos

A legislação prevê o parcelamento convencional. A questão é sobre os programas de parcelamentos especiais que a princípio deveriam ser excepcionais.

Pode ser um instrumento importante no processo arrecadatário no sentido normalizar o "mundo dos negócios", estimular a formalização e promover reduções nos níveis de inadimplência e de litígios administrativos e judiciais.

A administração tributária deve sempre fazer um balanço entre levantar receitas com o objetivo arrecadatário e oferecer suporte para indivíduos e empresas que enfrentam situações de dificuldades financeiras temporárias (isto é, problemas de liquidez e não de solvência).

Em períodos recessivos, o balanceamento destes objetivos torna-se muito mais difícil. O número de contribuintes em situação de stress financeiro aumenta quando há uma crise sistêmica.

Tarefa árdua porque o fisco normalmente não tem informações sobre as condições de liquidez das empresas (conhece melhor seu passivo tributário) – informações assimétricas.

Nestas condições, o tipo de desenho do programa e seu uso reiterado pode gerar inúmeras distorções (seja sobre o comportamento dos contribuintes ou sobre a arrecadação).

No Brasil, converteram-se em prática reiterada. Segundo SRFB (2016) foram cerca de 30 programas desde 2000.

Destacam-se:

Refis (Lei 9.964/2000)

Paes (Lei 10.684/2003)

Paex (MP 303/2006)

Refis da Crise (MP 449/2008 e Lei 11.941/2009): previa redutores de multas e juros (60%-100% e 25%-45% dos juros) e possibilidade de utilização de prejuízo fiscal. Bastante abrangente (886 mil contribuintes).

Novo Refis da Crise – 1a Reabertura (Lei 12.865/2013) e 2a Reabertura (Lei 12.973/2014): Programas foram unificados pela sua similaridade (a principal diferença é a reabertura do prazo).

Obs.: Inclui casos especiais de litigância com redução de multas e juros (PIS/Cofins das instituições financeiras e tributação das coligadas e controladas no exterior), que não se trata de uma causa simples onde o contribuinte simplesmente deixou de pagar.

Novo Novo Refis da Crise – 3a Reabertura (Lei 12.996/2014) e 4a Reabertura (Lei 13.043/2014): Também unificados pela similaridade.

Traz a novidade de que o contribuinte pode pagar uma entrada à vista (5% a 20% do valor da dívida) e utilizar o prejuízo fiscal para quitar o restante.

A consolidação das dívidas ocorreu entre 2015 e 2016. Logo após, já tenho um novo programa sendo discutido...

Novo Novo Novo Refis da Crise (PERT – MP 783/2017)

Duas principais opções de pagamento:

Pagamento à vista de no mínimo 20% do estoque da dívida (ou 7,5% para dívidas de até R\$ 15 milhões), em parcelas entre agosto e dezembro de 2017.

Liquidação restante pode ser:

- 1 Via créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da CSLL, entre outros créditos. Eventual saldo remanescente dividido em até 60 prestações adicionais.
- 2 Beneficiando-se de redutores de juros e multas: 90%-50% se quitado integralmente em janeiro de 2018; 80%-40% se for dividido em 145 parcelas; 50%-25% em 175 parcelas.

Ficou bastante vantajoso para o contribuinte (principalmente se tiver caixa).

Na exposição de motivos, estima-se um ganho de arrecadação de R\$ 13,3 bilhões em 2017 e também renúncia de R\$ 6 bilhões no triênio 2018-2020.

Benefícios excessivos? Prazo muito longo? Deveria haver limites para o uso de créditos? Gera um efeito depressivo sobre a arrecadação no médio prazo?

Impacto sobre o Comportamento dos Contribuintes

Infelizmente, existem poucos estudos sobre o tema

Entre as principais conclusões do Estudo sobre Impacto dos Parcelamentos Especiais de SRFB (2016):

- Entre os contribuintes que aderem, há baixo índice de quitação dos parcelamentos e alto percentual de exclusão. A maioria acaba excluída por inadimplência ou por optar por migrar para novo programa.
- Grupo importante de contribuintes utiliza reiteradamente o instrumento.
- Não há evidências de que reduziu os elevados níveis de inadimplência e litígios administrativos e judiciais.

Faber et al (2016):

- Expectativa para a abertura de um parcelamento e sua posterior adesão influenciam negativamente a arrecadação induzida (5,8% e 1,5% em relação à média do biênio anterior ao parcelamento, respectivamente).

Resumo dos principais problemas:

- ① Prática reiterada reiterada de parcelamentos influencia as decisões dos contribuintes em relação ao pagamento das obrigações tributárias regulares. Sob a expectativa de que sempre haverá um programa especial com condições mais favoráveis, torna-se mais vantajoso aguardar (ou mesmo pressionar) para aderir ao novo parcelamento e postergar o pagamento de tributos.
- ② A mera possibilidade de se discutir a criação de um novo programa com condições mais favoráveis, já esvazia o que está em vigor.
- ③ Quando se faz um parcelamento generalizado e exige antecipação à vista, o mais provável é que aquelas empresas que realmente estão com problemas de liquidez não terão condições de aderir. Ao contrário daquelas que não enfrentam problemas de liquidez e que vão se beneficiar. Ora, se possuíam caixa: Por quê não mantiveram suas obrigações em dia? É claro que não se deve generalizar?
- ④ Cultura de não pagamento de dívidas na expectativa de instituição iminente de um novo programa de parcelamento.
- ⑤ Cria-se um ambiente de negócios que incentiva o não cumprimento regular das obrigações tributárias e gera condições desiguais de concorrência.

Por quê esperam que o instrumento será reiteradamente repetido sob condições mais favoráveis?

Impacto sobre as Finanças Públicas

Nos últimos anos o recurso a medidas não recorrentes tornou-se prática comum para fins de cumprimento da meta fiscal.

Discussão mais geral: Curto prazismo e viés pró-cíclico do regime fiscal.

Expectativa de receitas extraordinárias da ordem de R\$ 71,9 bilhões em 2017, dos quais R\$ 15,5 bilhões de edições passadas do Refis e R\$ 10 bilhões da MP 783/17.

O grave quadro geral das finanças públicas é de difícil reversão nos próximos anos. Segundo os dados do Relatório de Acompanhamento Fiscal, a expectativa de déficit primário para 2017 é de 2,2% do PIB em 2017 e, sob o cenário base, só se reverterá em um ligeiro superávit primário de 0,25% em 2023.

"os sucessivos programas especiais de parcelamento de dívidas podem ser um dos fatores, além da própria piora da atividade econômica no período recente, por trás do desempenho insatisfatório da arrecadação federal."

Resumo da ópera

Sob a atual conjuntura, sempre que o governo passa por uma situação de maior dificuldade de cumprir a meta desencadeia-se uma busca desesperada por medidas não recorrentes.

Cria-se a expectativa de que será lançado um novo programa de Parcelamento Especial. Seu impacto arrecadatário será tão maior quanto mais favoráveis forem as condições oferecidas aos contribuintes. O governo se vê forçado a fazer concessões nos piores momentos...

O recurso aos parcelamentos especiais, assim como as demais medidas não recorrentes, contribui para o problema financeiro conjuntural (cumprimento da meta no exercício).

Porém, seu caráter é eminentemente extraordinário (*once for all*) e pouco modifica a posição financeira do setor público no médio prazo.

Ao contrário, pode estar associada a uma redução estrutural da arrecadação nos próximos anos. Como parecem apontar as atuais evidências de que os parcelamentos influenciam o pagamento das obrigações tributárias regulares.

Conclusões

Há evidências de que as atuais práticas de concessão reiterada de parcelamentos especiais estão associados a um ambiente de negócios que incentiva o não cumprimento regular das obrigações tributárias e com condições desiguais de concorrência.

Ainda há poucas evidências conclusivas, porém os principais indícios são de uma redução estrutural da arrecadação e consequente enfraquecimento da posição fiscal do governo no médio prazo.

Em suma, o instrumento não parece vir alcançando os principais objetivos dele esperados de promover a regularidade fiscal e incrementar a arrecadação.

Será importante proceder correções de rumo em um futuro próximo e resgatar este instrumento tão desgastado.

MUITO OBRIGADO!

Rodrigo Orair

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea)

rodrigo.orair@ipea.gov.br

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

rodrigo.orair@ipc-undp.org