



DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS/RJ

UMA ANÁLISE DO PERFIL DO CONTRIBUINTE DEVEDOR

DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS/RJ: UMA ANÁLISE DO PERFIL DO CONTRIBUINTE DEVEDOR

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Vitor Netto Espinato ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Prof. Dr. Luiz Gustavo Camarano Nazaret, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo

03

Contexto

04

Público-alvo da proposta

06

Descrição da situação-problema

07

Objetivos da proposta de intervenção

08

Diagnóstico e análise

09

Recomendações

15

Responsáveis pelas
recomendações

15

Referências

16

RESUMO

A evasão fiscal é uma atividade ilegal que consiste no não pagamento ou redução do pagamento de tributos e compromete a capacidade de um governo em atender aos requisitos orçamentários.

A dívida ativa tributária de Duque de Caxias em 2021 apresentou um estoque de R\$ 1.311 milhões, e cresce a uma média de R\$ 101 milhões anualmente. A cada R\$ 100 inscritos na dívida ativa tributária municipal, apenas R\$ 0,78 é recuperado, menos de 1% do valor total.

No período de 2018 a 2021, Duque de Caxias registrou um crescimento de 23% das receitas tributárias realizadas, enquanto o estoque da dívida ativa registrou quase o dobro, crescendo 43%.

Diante desse cenário, o presente estudo buscou responder a seguinte questão: Qual o perfil do contribuinte devedor inscrito na dívida ativa tributária do município de Duque de Caxias?

A pesquisa buscou preencher uma lacuna da literatura sobre evasão fiscal nos municípios brasileiros utilizando-se de estudos anteriores para identificar os principais determinantes de evasão fiscal e de uma entrevista com os contribuintes devedores inscritos na dívida ativa do município.

Os resultados permitiram a apresentação desse relatório técnico com recomendações que objetivam mitigar a evasão fiscal no município.



No período de 2018 a 2021, Duque de Caxias registrou um crescimento de 23% das receitas tributárias realizadas, enquanto o estoque da dívida ativa registrou quase o dobro, crescendo 43%.

CONTEXTO

Duque de Caxias é o terceiro município mais populoso do Estado do Rio de Janeiro, e, segundo estimativas de 2021, conta com 929.449 habitantes. De acordo com dados divulgados pelo IBGE (2022a), Duque de Caxias ocupa a 18ª posição entre os Produto Interno Bruto de cidades brasileiras, ficando à frente de capitais como Belém, São Luís e Cuiabá, e, se fosse um estado federativo, ocuparia a 25ª posição à frente dos estados do Amapá, Acre e Roraima (IBGE, 2022b).

No último quadriênio, as receitas tributárias arrecadadas, de acordo com o orçamento fiscal e da seguridade social do 6º bimestre divulgado no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ, 2023), foram de R\$ 446 milhões (2018), R\$ 431 milhões (2019), R\$ 452 milhões (2020) e R\$ 551 milhões (2021).

No mesmo período, a arrecadação de créditos inscritos na dívida ativa tributária foi de R\$ 2 milhões (2018), R\$ 9 milhões (2019), R\$ 8 milhões (2020) e R\$ 25 milhões (2021), com uma média de R\$ 8,8 milhões anualmente.

Enquanto no período de 2018 a 2021 o percentual realizado da receita tributária foi de 56,03% (2018), 55,49% (2019), 47,60% (2020) e 52,10% (2021), considerando receitas previstas e receitas realizadas, a taxa de arrecadação do estoque da dívida ativa foi de 0,26% (2018), 0,84% (2019), 0,70% (2020) e 1,98% (2021).



A cada R\$ 100 inscritos na dívida ativa municipal, apenas R\$ 0,78 foi recuperado, menos de 1% do valor total



Há que citar o fato desses resultados não corresponderem à atividade normal porque nos anos citados houve anistia e remissão de juros e multa em 2018 (Lei 2.899, de 25 de junho de 2018) e 2021 (Lei 3.132, de 30 de março de 2021), aquecendo os pagamentos de valores inscritos na dívida ativa municipal. A prática tornou-se tão comum no município que houve também em 2022 (Lei 3.251, de 28 de junho de 2022), e 2023 (Lei 3.333, de 03 de julho de 2023).

A evolução constante do estoque da dívida ativa tributária e os baixos percentuais de arrecadação do município demonstram a pouca eficiência na cobrança desses créditos e problemas crônicos comuns a todos os entes federados. Se por um lado há ineficiência na cobrança e a concessão de sucessivas oportunidades de parcelamento com descontos, explicitando renúncias de receita, do outro lado há, também, abusos fiscais, que privam os governos de recursos financeiros, aumentam as desigualdades, e geram desequilíbrios de mercado por meio de condutas evasivas.

O último quadriênio em Duque de Caxias registrou um crescimento de 23% das receitas tributárias realizadas, enquanto o estoque da dívida ativa registrou quase o dobro, com crescimento de 43% (TCE/RJ, 2023). A taxa de crescimento do estoque da dívida ativa tributária municipal, de 12,6%, é cerca de 74% maior que a taxa de crescimento das receitas tributárias realizadas, de 7,26%.

Nessa perspectiva, a elaboração do relatório técnico conclusivo com recomendações à administração pública fazendária municipal visa mitigar a evasão fiscal no município contribuindo com a melhora no índice de conformidade fiscal de Duque de Caxias.

PÚBLICO-ALVO

De modo geral, o principal interessado nesse estudo é a Prefeitura municipal de Duque de Caxias, mais especificamente os gestores da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, subsecretários e diretores de setores envolvidos com a arrecadação dos tributos.

Internamente, os funcionários da prefeitura terão mais clareza em relação às suas responsabilidades com a adoção da padronização do processo de cobrança, o que proporcionará maior segurança em suas ações e efetividade no acompanhamento dos resultados.

A adoção das recomendações pode beneficiar de forma direta não apenas a administração direta fazendária mas também os contribuintes do município que carecem de práticas bem estabelecidas e de informações que ajudem sua decisão de adimplir os tributos em dia.

A adoção de um sistema de comunicação integrado ajudaria a afastar a evasão eventual, não programada, pelo simples fato de lembrar o contribuinte que ele está devendo.





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O presente estudo se justifica porque não há no município de Duque de Caxias nenhum estudo que subsidie as decisões que levam às tentativas de arrecadação do estoque de dívida ativa. Não há estudos no município que responda as perguntas: Quem deve? Por que deve? Quanto deve? Como arrecadar melhor?

São R\$ 1,3 Bi de recursos “estocados”, cuja efetividade na arrecadação não passa de 1,5% ao ano, apesar das inúmeras anistias e remissões e do elevado congestionamento de execuções fiscais de contribuintes que sequer se sabe o CPF. Atualmente não há nenhuma gestão planejada e estratégica da Fazenda Municipal que vise incrementar o percentual arrecadado posto que sequer se ponha luz a esse número.

Ressalta-se ainda o alinhamento do tema com os objetivos do PROFIAP, que são a capacitação de profissionais para a prática administrativa avançada nas organizações públicas e o aumento na produtividade e a efetividade das organizações públicas, cuja decisão de escolha no ingresso foi baseada na oferta de instrumentos, modelos e metodologias que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública.

A pesquisa, dessa forma, busca contribuir não apenas sob o ponto de vista teórico, complementando estudos acerca do comportamento tributário dos contribuintes, mas, também, sob o ponto de vista prático, impactando a atuação das administrações tributárias para que possam tratar o contribuinte de forma adequada ao seu perfil, estimulando a adimplência e combatendo a sonegação.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Considerando o esforço de identificar o perfil do contribuinte devedor inscrito na dívida ativa tributária do Município de Duque de Caxias através de determinantes de evasão fiscal econômicos, comportamentais, legais e institucionais, **o objetivo dessa proposta é demonstrar os resultados do estudo e recomendar aos gestores ações que possam mitigar a evasão fiscal no município e melhorar a arrecadação da dívida ativa tributária.**

➤ O estudo buscou

- Verificar a relação entre as variáveis econômicas, comportamentais, demográficas, legais e institucionais, e a moral tributária dos contribuintes.
- Identificar o que pode ter afetado a decisão de não recolhimento do tributo por parte dos contribuintes.
- Analisar a percepção dos contribuintes sobre a tributação.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Os dados foram recolhidos somente uma vez entre os meses de outubro e dezembro de 2023. A pesquisa, foi autorizada pela Administração Fazendária no Processo Administrativo 009/010974/20236 e os dados obtidos a partir dos participantes da pesquisa não serão utilizados para outros fins além dos previstos no consentimento.

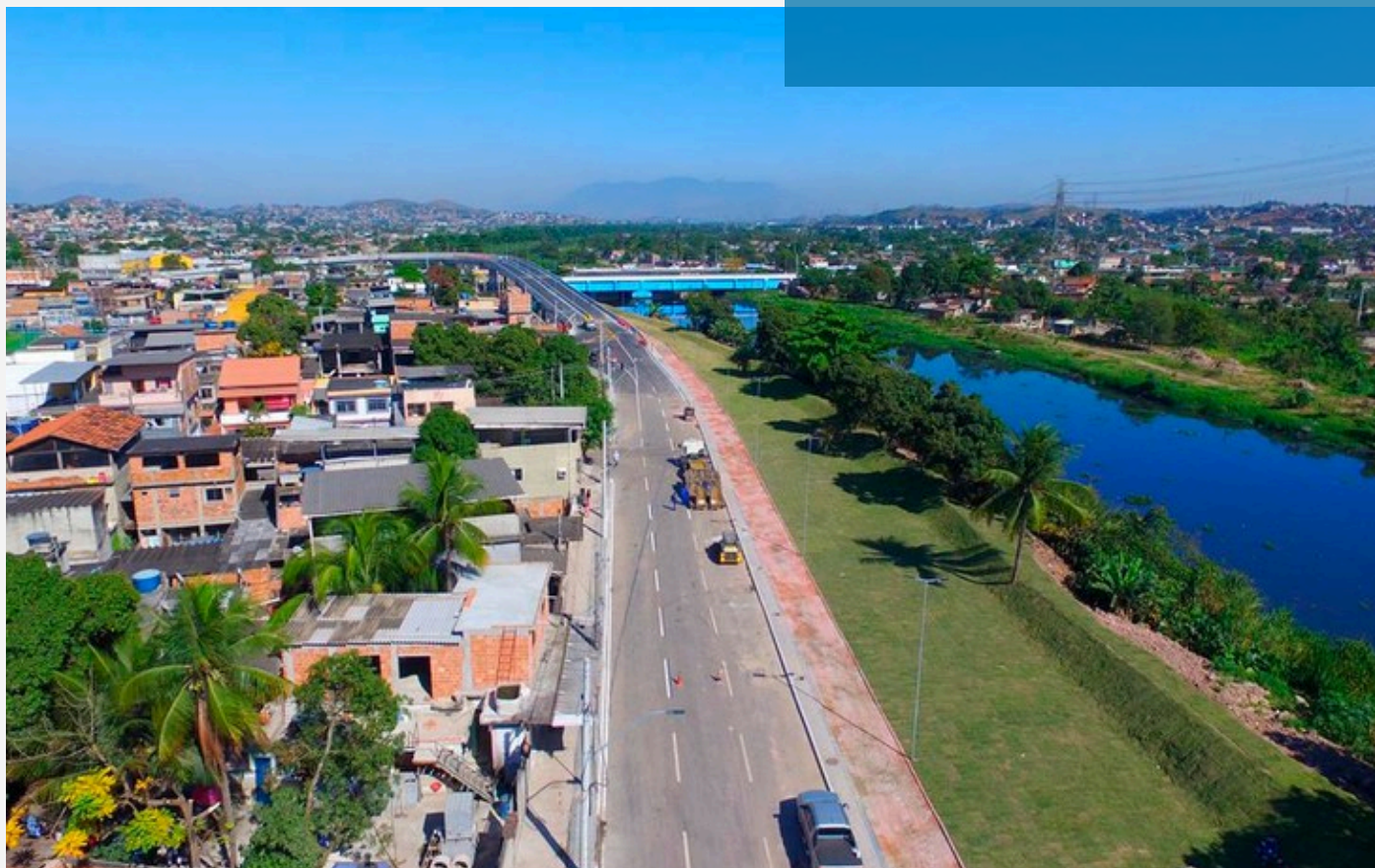
De acordo com relatório interno da Secretaria de Fazenda do município de Duque de Caxias, foram realizados 9.317 acordos de parcelamento por 5.330 contribuintes diferentes de 12 de julho de 2023 a 29 de dezembro de 2023. 3.261 contribuintes não tinham dívidas em execução fiscal.

Foram entrevistados 542 contribuintes. A amostra final foi formada por 394 indivíduos

Questionário

- a) Bloco 1 – 13 perguntas.
informações
sociodemográficas
- b) Bloco 2 – 4 perguntas.
Grau de satisfação com a
adesão à anistia.
- c) Bloco 3 – 9 perguntas.
Determinantes de evasão
fiscal

26 perguntas



Determinantes de Evasão Fiscal

- Econômicos
- Comportamentais
- Demográficos
- Legais e institucionais



IPTU representou 98,73% dos casos, ISS compreende apenas 1,27% da amostra

58,52% - Mulheres
41,48% - Homens

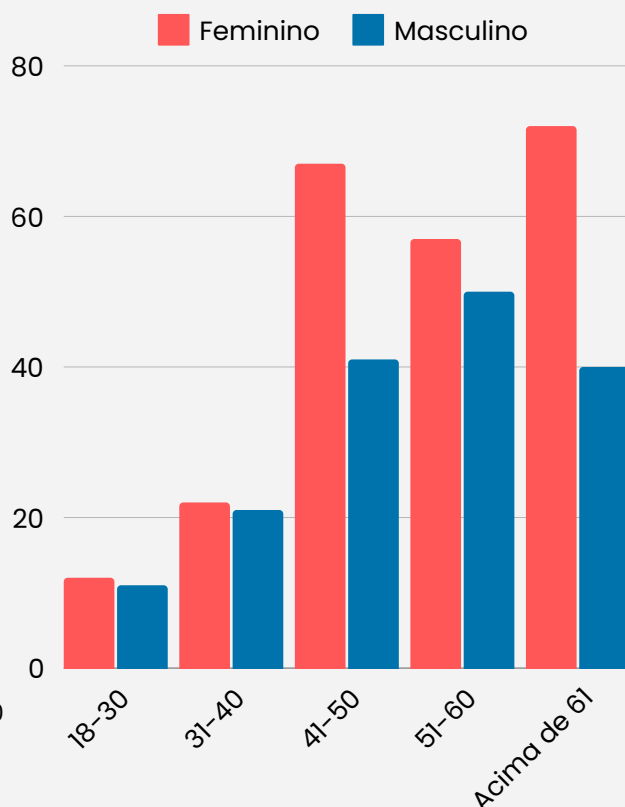
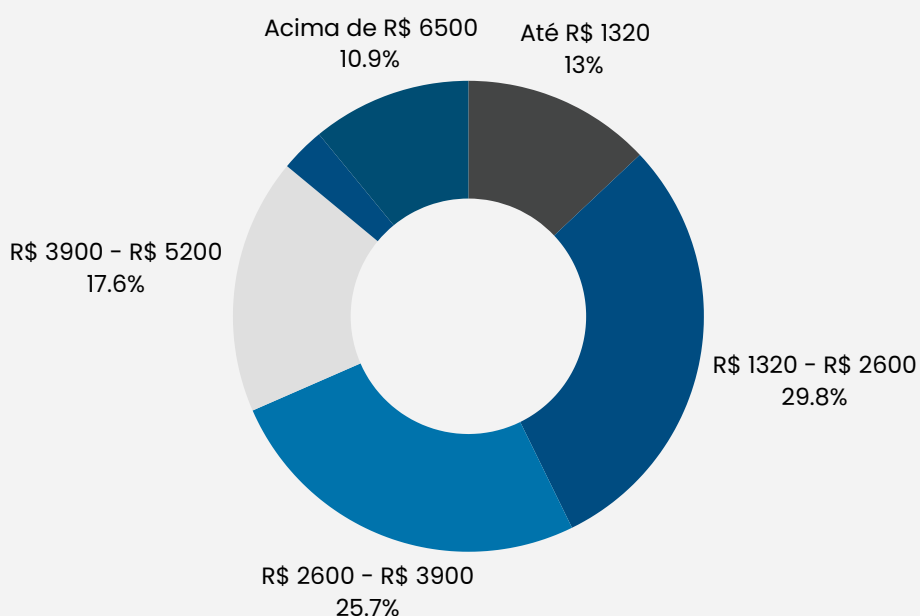


50,38% - Casada ou em união estável,
24,94% - Solteiros
12,21% - Separados/divorciados
12,47% - Viúvos

4,07% - Sem escolaridade
19,85% - Fundamental completo
54,45% - Ensino médio completo
19,34% - Superior completo
2,29% - Mestrado ou doutorado

Os **Cristãos** representam 68,70% dos entrevistados. Os **evangélicos** são a maioria com 42,24% dos participantes, seguidos dos **não praticantes**, com 27,99% e dos **católicos** com 22,14%. O menor grupo é representado pelos praticantes de religiões **afro-brasileiras**, 3,31%.

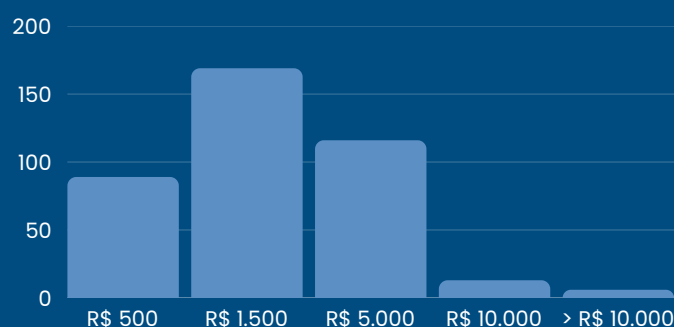
Rendimento Familiar



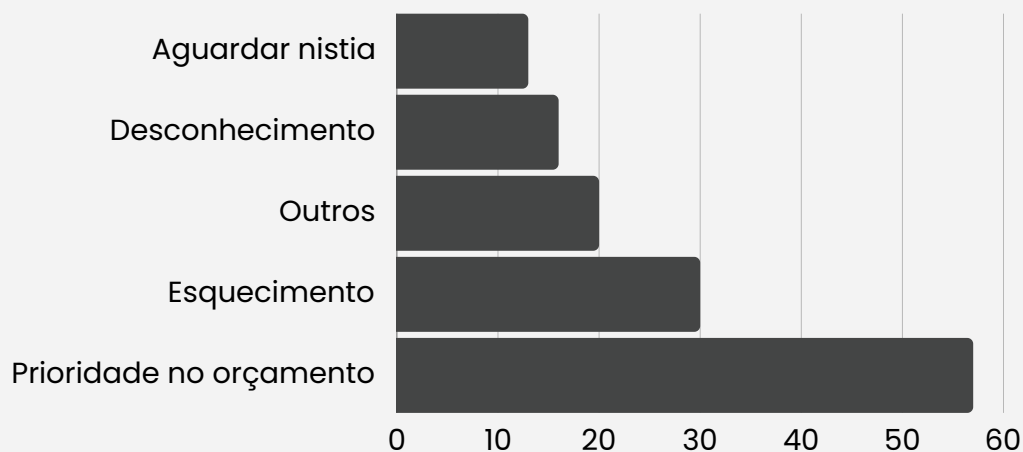


Os grupos mais representativos quanto à **ocupação** são o de aposentados, com 22,90%, e o de trabalhadores formais da iniciativa privada, ou trabalhadores celetistas, com 22,39%. **Destaca-se o percentual de trabalhadores informais, 18,32%.**

Valor das dívidas negociadas



CAUSAS QUE MOTIVARAM O INADIMPLEMENTO



A maioria dos respondentes, representando 56,49% do total, citou que a principal causa para o não pagamento é a priorização de outras dívidas antes dos impostos.

Esses resultados destacam a complexidade das causas de inadimplimento das obrigações tributárias e sugerem áreas potenciais de intervenção como o esquecimento e o desconhecimento, que fazem parte do mesmo conjunto de comunicação por parte do governo.

GRAU DE SATISFAÇÃO COM O ACORDO DE PARCELAMENTO

Percentual de desconto - 8.38

Número de parcelas - 8.53

Facilidade para
realizar o acordo - 9.68

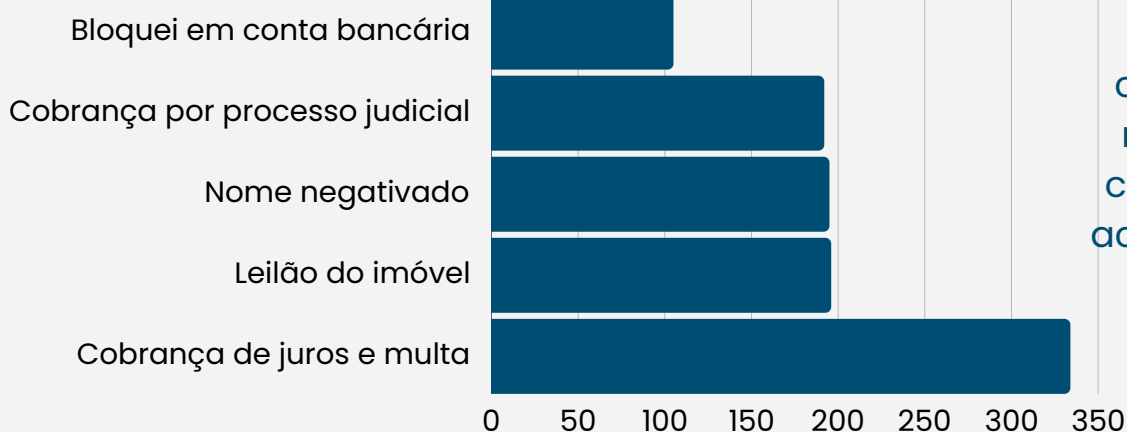
Chance de pagar todo o
acordo - 9.46

Total Geral - 9.01



Apesar de não ter sido possível perguntar diretamente o grau de satisfação dos contribuintes com o governo corrente, a anistia é sem sombra de dúvidas uma manifestação de política pública passível de mensuração porque a lei fixa prazos, descontos, valores mínimos e procedimentos.

GRAU DE CONHECIMENTO QUANTO ÀS CONSEQUÊNCIAS DO INADIMPLEMENTO



A cobrança de juros e multa foi a consequência do inadimplemento mais citada pelos contribuintes. 334 responderam ter conhecimento dos acréscimos ao valor principal



Apenas 6,62% da amostra respondeu não conhecer nenhuma das penalidades possíveis em caso de inadimplemento

COMPATIBILIDADE PATRIMÔNIO E TRIBUTAÇÃO

“O imposto que está sendo cobrado é compatível com o patrimônio e a renda da minha família?”

63% dos respondentes disseram “concordar completamente” ou “concordar” com a afirmativa.

A faixa de renda familiar mais baixa demonstra o mais alto grau de insatisfação da pesquisa.

51,16% dos que recebem acima de R\$ 6.500,00 disseram concordar completamente



A insatisfação financeira pode influenciar negativamente a moral tributária (Torgler, 2003). De acordo com o autor, a discrepância entre a situação financeira real e a desejada exercem pressões para o desincentivo à honestidade fiscal



COMPLEXIDADE DO SISTEMA

O estudo revelou que os participantes de menor escolaridade tendem a ter uma compreensão menor do cálculo dos impostos se comparado aos de maior escolaridade.

42% dos respondentes dizem não compreender como é calculado o imposto que lhes é cobrado contra 28% dos que dizem compreender totalmente.



Esse resultado vai ao encontro de Jackson e Milliron (1986) e sugere que o nível de educação no município de Duque de Caxias tem uma forte influência na compreensão da complexidade do sistema tributário.

MODELO DE REGRESSÃO

Objetivo

O estudo procurou comprovar se haveria significância estatística entre os resultados das variáveis independentes e o moral tributário. Utilizou-se então um modelo de regressão linear múltipla.

Do modelo

23,23% da variação no índice de moralidade tributária pode ser explicada pelas variáveis incluídas no modelo em virtude do R^2 de 0.2523.

O **R^2 ajustado é 0.1429**, indicando que, após ajustar para o número de preditores, cerca de 14.29% da variabilidade no índice de moral tributária é explicada pelo modelo. A estatística F é 2.308 com um valor p de 6.387e-06, indicando que **o modelo como um todo é estatisticamente significativo**.

Resultados

O resultado sugere que há uma tendência para que aqueles **sem nenhum nível formal de educação tenham um índice de moralidade tributária mais baixo** em comparação com aqueles que possuem algum nível de educação formal.

A ocupação "Empresário" indica uma diferença menor e estatisticamente significativa no índice de moral tributária em comparação com a categoria de referência empregados pela CLT.

A variável "compreensão do cálculo" sugere que há uma diferença estatisticamente significativa no índice de moral tributária entre os grupos que têm uma boa compreensão do cálculo de impostos em comparação com aqueles que não têm.

Do mesmo modo, o coeficiente estimado para aqueles que julgam que seus tributos são compatíveis com sua renda indica uma diferença altamente significativa no índice de moral tributária entre os grupos que percebem que sua renda é compatível com os impostos que pagam em comparação com aqueles que não percebem.



As demais variáveis não demonstraram uma relação estatisticamente significativa com a moral tributária. Apesar de demonstrarem que aumentos na unidade das variáveis aumentam a pontuação da moral tributária, essa relação não é considerada estatisticamente significativa com base nos dados obtidos

RECOMENDAÇÕES

1) Padronizar os procedimentos relativos à cobrança administrativa

A criação de rotinas específicas de cobranças administrativas pode criar uma cultura que aos poucos educa os contribuintes e desperta neles o sentimento de dever fiscal reduzindo a percepção de complexidade do sistema.

2) Criar rotinas de comunicação direta com o contribuinte

Reestruturar as informações contidas do site da prefeitura, agrupando-as em um portal de contribuintes; normatizar um procedimento rígido de tentativas de contato por SMS, Whatsapp, e-mail, ligações telefônicas e cartas; e criar comunicações personalizadas.

3) Segmentação da cobrança

segmentar a cobrança por tributo e por faixa de valor devido poderá definir valores que serão enviados aos cartórios de protesto, poderá identificar desvios de determinado contribuinte quando comparado ao próprio grupo, e, priorizar recursos, em razão da disponibilidade limitada que possui a administração pública.

RESPONSÁVEIS PELAS RECOMENDAÇÕES

Vitor Netto Espinato

Graduado em Administração pela Universidade do Rio de Janeiro.
Especialização em Finanças – UFF
Auditor Fiscal Tributário na Prefeitura Municipal de Duque de Caxias – RJ
E-mail:
v.espinato.sefazplan@duquedecaxias.rj.gov.br

Luiz Gustavo Camarano Nazareth

Doutor em Administração pela Universidade Metodista de Piracicaba
Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras
Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Presidente Antônio Carlos
Professor Adjunto IV, pesquisador, extensionista, lotado no Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis/DECAC
E-mail: luizgustavo@ufs.edu.br

REFERÊNCIAS

IBGE. Notas técnicas: Produto Interno Bruto dos Municípios 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a.

_____. Sistema de Contas Regionais: Brasil 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2022b.

JACKSON, B. R.; MILLIRON, V. C. Tax compliance research: Findings, problems, and prospects. *Journal of accounting literature*, v. 5, n. 1, p. 125–165, 1986.

TCE/RJ. Contas de Governo dos Municípios. Disponível em:
<<https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Pesquisa/IndexServico?Tipo=municipio&AnoProcesso=&Esfera=1&IdMunicipio=18>>. Acesso em: 6 ago. 2023.

TORGLER, B. TAX MORALE: THEORY AND EMPIRICAL ANALYSIS OF TAX COMPLIANCE. [s.l.] Universität Zürich, 2003

Discente: Vitor Netto Espinato, Graduado em Administração pela Universidade do Rio de Janeiro. Especialização em Finanças pela Universidade Federal Fluminense

Orientador: Luiz Gustavo Camarano Nazareth, Doutor em Administração pela Universidade Metodista de Piracicaba. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Presidente Antônio Carlos

Universidade Federal de São João del Rei

abril de 2024