

O QUE (NÃO) SABEMOS SOBRE POLÍTICAS DE TAX COMPLIANCE?

FEVEREIRO
2021



SÍNTESE DE EVIDÊNCIAS
INTERNACIONAIS

Expediente

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Coordenação Geral de Ciência de Dados

Leonardo Monasterio

Autoria

César Galvão

Daniel Lopes

Lucas Emanuel

Vittorio Leite

Capa e Diagramação

Samyra Lima

Equipe EvEx

Imagens

Unsplash



O EvEx – Evidências Express é uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Enap, focada em reunir, sintetizar e fornecer evidências que possam servir de base para o desenho, o monitoramento e avaliação de políticas públicas. A principal meta da equipe é gerar esses guias de forma ágil, ao mesmo tempo em que prioriza a qualidade das informações.

O propósito do EvEx é apoiar agentes e tomadores de decisão do setor público federal, mas seus resultados beneficiam também gestores públicos locais, além de alunos, docentes, servidores da Enap e entidades da sociedade civil.

Fazer uma avaliação profunda de uma política pública pode ser custoso, sendo desejável ter uma visão sistêmica do problema e do tema investigado. É nesse momento que o Evidências Express se propõe a produzir suas atividades: consolidando o conhecimento disponível e fundamentando decisões.

O serviço EvEx abrange diferentes tipos de evidência acerca de um problema específico, que podem ser demandados de forma avulsa ou em pacotes:

- Magnitude e evolução do problema no Brasil, comparação com o mundo, regiões ou blocos;
- Perfil da população afetada pelo problema e incidência do problema em diferentes grupos;
- Consequências do problema;
- Causas do problema;
- Soluções de enfrentamento ao problema existentes no Brasil e no mundo;
- Evidência de impacto de soluções existentes.

Boa Leitura!



Sumário

1	Evasão fiscal, o que sabemos?	4
1.1	Tributo, evasão fiscal e limitação da literatura	4
2	O que pode ser feito?	6
2.1	Abordagens para lidar com a evasão fiscal	6
2.2	Aperfeiçoamento da administração tributária	7
2.3	Metodologias econômico-comportamentais	8
2.4	Sanção premial	11
3	Conclusão	16
	Bibliografia	17



1. Evasão fiscal, o que sabemos?

1.1 Tributo, evasão fiscal e limitação da literatura

Para contextualizar a evasão fiscal e seus mecanismos de mitigação, é necessário primeiro definir o que é tributo. Riza (2016), para propor um modelo para a mitigação da evasão fiscal, o define, alinhado à definição da OCDE, em torno de sua falha intrínseca: é uma cobrança feita pelo governo instituída por lei, compulsória e não diretamente correlacionada aos benefícios providos pelo governo.

Se é um pagamento compulsório e não se tem um retorno direto, cabe perguntar por que as pessoas pagam impostos. Brockmann, Genschel & Seelkopf (2015) sugerem duas explicações:

1. Porque o governo as obriga (Feld *et al.* 2016), de forma que os mecanismos do fisco são voltados para uma abordagem de dissuasão ou intimidação;
2. Porque a sociedade as obriga, por um contrato social em que se define o que as pessoas devem umas às outras coletivamente. Esta abordagem de dever cívico (Kirchler *et al.* 2008) identifica como motriz da conformidade fiscal o sentimento de responsabilidade pública.

Ainda conforme a revisão realizada por Riza (2016), algumas teorias são utilizadas no estudo da conformidade fiscal, que podem ser agrupadas em: teorias de decisão racional e teorias econômico-comportamentais. As primeiras focam na maximização da utilidade da evasão para o sujeito, ponderando os riscos e benefícios. No entanto, esta abordagem é insuficiente para uma compreensão de comportamentos que não são necessariamente racionais. Teorias comportamentais agregam termos à discussão de conformidade fiscal como motivação intrínseca, *tax morale*, entre outros.

Luttmer & Singhal (2014) reforçam recomendações da OCDE de que a promoção da conformidade voluntária, além do simples cumprimento punitivo da lei, deveria ser uma das principais preocupações das autoridades fiscais. Em sua revisão de literatura, os autores identificam como mecanismos do mencionado *tax morale*, como uma forma de incentivar a conformidade voluntária, motivações intrínsecas (como dever cívico), efeitos de par e influências sociais (comparação com pares e seguimento de normas), fatores culturais (desempenho de evasão de indivíduos de diferentes culturas em um mesmo contexto), informações imperfeitas (como pouco entendimento sobre a probabilidade de sua evasão ser identificada ou aversão à perda por evadir) e reciprocidade (na relação com o estado).

Descompasso de informações e reciprocidade são explorados por Riza (2016), sem distinção entre indivíduos e organizações. Para o autor, a relação entre governo e contribuinte é caracterizada por ampla falta de informação de ambos os lados: nem o governo consegue avaliar corretamente a renda e transações do contribuinte, nem este consegue avaliar corretamente os gastos e investimentos

do governo. Esse desequilíbrio, conforme aponta o autor, dificulta a visão das consequências de não se pagar imposto. O autor cita também como motivações para a decisão de não pagar tributos: análises de custo-benefício, posturas libertárias, reatância à coerção para o pagamento, sensação de que o fisco é injusto, reciprocidade e aceitação social (em países que evadir é aceitável ou não-reprovável, ou seja “se meu vizinho não paga, por que eu pagaria?”) e sensação de que os impostos não são usados para os propósitos corretos.

A existência da evasão fiscal é apontada como onipresente na literatura, mas é algo difícil de se dimensionar adequadamente, visto que se trata tipicamente de transações feitas para não serem detectadas. No entanto, vazamentos de dados como o caso do “*Panama Papers*” permitiram que Alstadsaeter, Johannesen & Zucman (2019) avaliassem o tamanho do problema entre países escandinavos - que estão entre os países menos corruptos, maior *tax morale* e menor montante financeiro em paraísos fiscais. Os autores identificaram uma crescente tendência de evasão fiscal na medida em que aumenta a renda dos indivíduos. Dessa forma, foi estimado que os 0.01% lares mais ricos da escandinávia evadem cerca de um quarto dos impostos que deveriam pagar, ocultando sua renda em negócios internacionais. Esses serviços de paraísos fiscais estão fora do alcance da maioria da sociedade, mesmo que estejam dentro dos 1% mais ricos, de forma que os autores apontam que os ricos evadiriam o fisco pelo simples fato de que eles podem.

Por fim, a literatura está limitada no sentido de que não aborda a recuperação de tributos relativos à dívida ativa da União. As revisões de literatura e experimentos analisados abaixo se restringem ao aperfeiçoamento do recolhimento de tributos e, por vezes, especificam esta condição. Por um lado, de fato trata-se de dois grupos ou etapas diferentes da administração tributária. Por outro lado, é possível distinguir diferentes perfis de desconformidade fiscal, de tal forma que há normativo (Brasil, 2017) que segmenta os devedores com dívidas recuperáveis e não recuperáveis. Estes podem ser caracterizados por recorrente delinquência, com estratégias específicas de evasão fiscal. O paralelo que se buscará traçar, portanto, será entre os resultados da literatura - grupos em etapa de declaração e pagamento de tributos - e devedores ou dívidas recuperáveis, por apresentarem perfis similares.

Este documento está dividido, além dessa seção introdutória, em seção 2, em que se discute abordagens para lidar com a evasão fiscal, seção 3 contendo a conclusão do estudo realizado e seção ?? dispondo o quadro resumo dos estudos de interesse.



2. O que pode ser feito?

2.1 Abordagens para lidar com a evasão fiscal

De forma geral, as abordagens para lidar com a evasão fiscal permeiam ações de prevenção e gestão de riscos de evasão, ação punitiva sobre evasores, ações promotoras de *compliance*, entre outras, conforme relatório do Fórum de Administração Fiscal (2012). Brockmann, Genschel & Seelkopf (2015) agregam as ações em três principais estratégias governamentais para lidar com este problema:

- Abordagens de dissuasão baseadas em ameaças;
- Abordagens normativas obrigando os cidadãos a contribuírem;
- Abordagens baseadas em recompensas, visando atrair a contribuição.

Em meta-análise, Antinyan & Asatryan (2019) analisam 45 RCT (*randomized controlled trials* - estudo randomizado controlado), cujo tratamento empregado foi tratado como *nudge* - conceito da economia comportamental para encorajamentos de comportamentos sem necessariamente intervir com incentivos econômicos -, com o objetivo de sintetizar o conhecimento produzido sobre a efetividade dos *nudges* sobre a evasão fiscal. Evidentemente, os estudos utilizam métodos de análise e métricas diferentes, bem como estão situados em contextos temporais distintos, de modo que a sua comparação exige cautela.

Os *nudges* analisados foram agrupados em:

- Dissuasivos: estratégias mais tradicionais como lembrete de possibilidades de auditoria. Por exemplo, um lembrete de que o não pagamento de um imposto implicará em pagar uma multa e ações administrativas e legais pelo município;
- *Tax morale*: comunicação entre a Administração e o contribuinte que não contém ameaça mas com potencial de alterar a motivação do pagamento do imposto. Por exemplo, indicação de feitorias públicas, efeitos de par e apelos morais;
- Informativos: também não ameaçadores. Por exemplo, lembretes de prazos, simplificações da comunicação, entre outros para se sobreporem a falácias comportamentais como atenção limitada, procrastinação e sobrecarga cognitiva.

A seguir são descritas as duas linhas de ação mais comuns na literatura internacional referente a estratégias não dissuasivas para lidar com a evasão fiscal, a saber: o aperfeiçoamento da administração tributária e metodologias econômico-comportamentais para promoção de *compliance*.

2.2 Aperfeiçoamento da administração tributária

Esta estratégia foca em melhorias no processo de arrecadação do tributo. É possível observar nos estudos descritos a seguir que há uma clara relação entre aperfeiçoamentos no processo e os resultados fiscais obtidos.

Em um estudo observacional de mudanças na administração tributária da Indonésia, Basri *et al.* (2020) registraram uma prática de alto efeito. Para o estudo, selecionaram empresas de perfil similar e desempenhos similares prévios à mudança na administração, que foram estudadas em um grupo controle e um grupo experimental. A mudança na administração consistiu em formar escritórios dedicados a atender e acompanhar grandes contribuintes, atendendo apenas 20% da quantidade de contribuintes de outras equipes comuns - os contribuintes do estudo foram alocados para atendimento tanto em escritórios comuns (controle) como nos escritórios dedicados (experimental). O objetivo era permitir aos contribuintes ajuda mais personalizada, mas também permitir um monitoramento mais acurado.

No estudo foi observado que, a um custo muito baixo para o governo, houve considerável aumento de conformidade fiscal e, conseqüentemente, arrecadação. Em relação ao grupo controle, houve 128% de aumento na arrecadação, dos quais apenas 1% foi dedicado à mudança necessária. Essa mudança abrangeu uma quantidade pequena de empresas, 4% do total, e estima-se que, para 2007, o retorno foi de no mínimo US\$4 bilhões. No decorrer de seis anos observados, a quantidade de servidores permaneceu estável e os efeitos das alterações foram crescentes quando se compara aos escritórios comuns. Uma hipótese para o motivo do efeito persistente é que as empresas podem ter declarado mais fidedignamente sua situação por não serem mais "penalizadas" com auditorias por reportarem crescimento e produção maiores.

Em uma análise de pequenas e médias empresas de 21 países em desenvolvimento, Dabla-Norris *et al.* (2017) analisam o custo da complexidade do pagamento de impostos e da quantidade de trabalho especializado necessário para a conformidade fiscal. Os autores indicam que, como não há uma estratégia bem definida e escala para lidar com complicações fiscais, há uma divergência de recursos nessas empresas para atividades de *compliance*. Sem um time de bons e dedicados profissionais para não haver erros, há maior probabilidade de ocorrer auditorias nos anos seguintes, em especial nas menores empresas.

Os autores compuseram o TAQI - *Tax Administration Quality Index* - como um agregado de 33 indicadores, mas agrupados em quatro categorias visando a avaliar em grande parte *accountability* e transparência, pilares de uma boa administração fiscal:

1. Informação de suporte para o contribuinte;
2. Facilidade de preenchimento de formulários e necessidade de mantimento de registros e facilidade de pagamento dos impostos - ambos podem ser avaliados, entre outros fatores, pela disponibilidade de serviços eletrônicos;

3. Procedimentos posteriores, como passar por auditorias, facilidade de reembolsos, petições de avaliações de declaração, entre outros;
4. Accountability e transparência por parte das autoridades fiscais.

Resultados do estudo evidenciam que, quando se compara países com TAQI alto (boa administração) a países de TAQI baixo, a proporção de produtividade para pequenas empresas em relação a grandes empresas é de 0,9 e 0,5 respectivamente. Os autores concluem que uma forma importante de apoiar pequenas e jovens empresas é melhorar aspectos de administração fiscal que reduzem o custo de conformidade.

2.3 Metodologias econômico-comportamentais

Em contraste com o tópico anterior, a relação entre uso de metodologias comportamentais e resultados fiscais nem sempre é clara ou direta. Riza (2016) aponta diversos vieses cognitivos que atuam sobre as decisões sobre contribuição com o fisco, além da relação de reciprocidade entre o que se paga e o que se percebe como obtido em retorno. Complementarmente, Luttmer & Singhal (2014) explora as dimensões de *tax morale* e cita da OCDE (2013): “a promoção da conformidade voluntária deveria ser uma consideração primária para as autoridades fiscais”. No entanto, sua revisão de literatura aponta resultados às vezes ambíguos, de modo que apontam o cumprimento da lei ainda como motivador principal da conformidade.

Uma das estratégias frequentemente empregadas é a exposição de devedores. É uma estratégia punitiva e tem exemplo de implementação no Bangladesh, um dos países com pior razão entre recolhimento de impostos e PIB. Neste estudo, um grupo de empresas foi exposto aos pagamentos de impostos de empresas vizinhas. O experimento afetou especialmente empresas de alto *compliance*, que expressaram probabilidade 3,4% maior de pagarem seus tributos, além de pagarem 17% mais impostos no ano seguinte. Os autores sugerem que disponibilizar publicamente informações de conformidade fiscal pode afetar o comportamento de consumidores e direcioná-los a estabelecimentos de maior conformidade, retroalimentando o comportamento.

Mecanismo diferente explorado no Paquistão (Chetty, Mobarak & Singhal, 2014) focou na eficiência do desempenho dos agentes fiscais, comparando recompensas financeiras e não financeiras em três condições de incentivo: por aumento no recolhimento; por aumento do recolhimento e satisfação dos cidadãos atendidos e acurácia na análise dos impostos; e honorários fixos com bônus por performance ao final do ano. Das condições experimentais, a que expressou melhores resultados foi a de puro aumento do recolhimento, com aumento entre 9% e 13% de recolhimento para os agentes recompensados financeiramente e 44% a 80% entre aqueles recompensados não financeiramente - um exemplo dessas recompensas era a remoção para outro local de trabalho mais desejável.

Outra possível abordagem é ajustar a comunicação com o contribuinte. Dwenger *et al.* (2016) puderam estudar a rara situação em que um determinado imposto em uma região da Alemanha deveria ser cobrado, mas não o era. Os contribuintes, portanto, não sofriam qualquer sanção por inadimplência.

Os pesquisadores testaram 12 combinações de estratégias em cartas de cobrança que combinavam: simplificação dos textos de cobrança, explicitação de que a inadimplência não seria punida, notificações de probabilidades de auditoria, recompensas (monetárias ou reconhecimento, sinalizando o aspecto voluntário do pagamento), normas sociais (informações sobre as médias de pagamento do ano anterior) e apelos morais como os benefícios sociais do pagamento do imposto. Os resultados da pesquisa são expostos em três grupos:

1. Para a simplificação da notificação, inadimplentes tinham 2,7% menor probabilidade de evadir e aumentaram seus pagamentos em 43,4% após o tratamento, mas não houve efeito sobre os adimplentes. Sua motivação, portanto, deve ser intrínseca.
2. As notificações de probabilidade de autoria reduziram a probabilidade de evasão e aumentaram os pagamentos para todo o grupo que sofreu esta intervenção.
3. As formas de recompensa não demonstraram tanta influência sobre o comportamento quanto a motivação por trás do comportamento de inadimplência. Evasores tiveram probabilidade de evasão aumentada em 1,% e a probabilidade de aumentarem seus pagamentos reduzidas em 16%.

Estudo Esloveno de Doerrenber & Schmitz (2017) investigou conformidade fiscal de declarações de impostos de pequenas empresas, consideradas mais propensas a baixa conformidade e com pouca literatura disponível. Em experimento de campo, testaram o efeito de duas condições experimentais: uma carta contendo apelos morais e frisando as probabilidades de auditoria e a mesma carta, porém lida e entregue pessoalmente ao representante de maior responsabilidade no local. A leitura e entrega foram realizadas por unidades móveis da agência fiscal, com trabalhadores não especializados, com mão de obra de baixo custo para contratação. O experimento não apresentou evidência estatística de diferença de desempenho entre os grupos, mas encontra suporte empírico e da literatura de que há diferença de conformidade. Os grupos de controle, carta e visita tiveram aumento médio na declaração de impostos a pagar, de 2012 para 2013, de 1,87%, 12,63% e 20,28% respectivamente.

Utilizando o mesmo mecanismo de cartas, Perez-Truglia & Troiano (2015) enviaram cartas a 34.334 devedores sob três condições de tratamento. Na primeira, explora-se os mecanismos de envergonhamento, indicando se aquela residência era a única na vizinhança ou uma entre outras da vizinhança que estariam devendo ao fisco. Na segunda, a mensagem continha um resumo das penalidades financeiras que incorreriam devido ao débito. Na última, expunham informações sobre a delinquência fiscal de outras pessoas na área próxima ao destinatário. Infere-se dos valores de dívidas no estudo que se trata de um experimento com indivíduos e não empresas.

Como resultado do primeiro tratamento, apenas o primeiro quartil (menores dívidas) foi afetado, apresentando probabilidade 2,1% maior de pagamento. Apenas de ser um pequeno incremento, é estatisticamente significativo. Uma interpretação do resultado é que há um limite para quanto alguém estaria disposto a pagar para proteger sua reputação perante seus vizinhos. Para o segundo tratamento, houve um aumento de 0,7% na probabilidade de pagar a dívida para toda a amostra, o que está de acordo com o fato de que as penalidades financeiras são proporcionais ao montante devido. Não se

constatou qualquer influência sobre a amostra para a terceira intervenção.

Em experimentos na Argentina também usando cartas, Scartascini & Castro (2019) investigaram o comportamento de contribuintes que deixaram de pagar o equivalente argentino ao IPTU brasileiro mediante intervenção de anistia fiscal. Os experimentos consistiram em enviar mensagens alterando saliência (uso de cores e recursos visuais) e o conteúdo da mensagem tradicional, avaliando assim se reduzindo o custo cognitivo da mensagem, a probabilidade de captar mais a atenção dos infratores. Os experimentos utilizaram porções diferentes da população, mas com o mesmo desenho experimental. Em um, os contribuintes contraíram dívida com o poder público, mas estão distantes da prescrição. No outro, suas dívidas estão prestes a prescrever. As mensagens enviadas eram direcionadas à anistia fiscal, pela qual os devedores poderiam reduzir seus débitos para saná-los mais rapidamente.

Os autores observaram que para o grupo de quase prescritos, houve aumento de 30% de participação na anistia, enquanto dos outros devedores aumentou em 7%. Além disso, os grupos que receberam as mensagens novas pagaram montantes substancialmente maiores do que aqueles que receberam as antigas, entre 6% e 8%. Apesar disso, a anistia fiscal demonstrou ter efeito *spillover* negativo, encorajando inconformidade em pares dos contribuintes até então em conformidade fiscal.

Ainda na Argentina, usando meios de comunicação como intervenções para melhorar reduzir a delinquência, Eguino & Schächtele (2020) realizaram experimento em 2019, em meio a recessão econômica e inflação. Os autores compararam um grupo controle - que recebia a carta comum de cobrança de um imposto municipal - a dois tratamentos.

No primeiro braço experimental havia uma redução de texto, adição de figuras para auxiliar nas explicações - como logo dos bancos em que se poderia pagar - e maior destaque para o pagamento das dívidas dos inadimplentes, reduzindo assim a carga cognitiva da leitura. No segundo braço experimental havia um incremento ao primeiro, constando imagens de um parque e pequenas frases indicando que havia retorno social (reforma e conservação de parques urbanos) para os tributos pagos. A ideia por traz da última intervenção é a de troca fiscal ou reciprocidade vertical - refere-se à ideia de que contribuintes sentem reciprocidade para seus impostos quando há provisão de bens públicos ao qual associam valor. As cartas foram entregues em pessoa ou passadas debaixo das portas para contribuintes entre devedores e não devedores.

O primeiro braço experimental não rendeu resultados, mas o experimento completo implicou em aumento de 2.5% a 3% de conformidade. Além disso, os autores avaliam que a existência de débitos implica em menor probabilidade de conformidade. Em relação ao método de entrega, a entrega das cartas em pessoa aumenta a probabilidade de conformidade entre os adimplentes e o inverso entre inadimplentes. Procurando isolar os efeitos das variáveis, o principal efeito identificado pelos autores foi o do novo formato da carta. Além disso, o cálculo foi feito buscando identificar o efeito do experimento sobre pagamento das dívidas e há evidências de que houve também regularização de valores devidos.

Na Colômbia, um experimento realizado pela agência fiscal do país, estudado por Mogollón,

Ortega e Scartascini (2019), usou ligações telefônicas com o intuito de reduzir a delinquência fiscal entre devedores. A mensagem da ligação ressaltava as consequências da delinquência e utilizava discurso de persuasão moral. Em seguida, marcavam um horário de atendimento no escritório local ou realizavam uma promessa de pagamento de seus débitos.

Foram obtidos quatro principais resultados no estudo:

1. Contribuintes que receberam o tratamento da ligação eram 25% mais prováveis em pagar seus tributos e em média pagaram o equivalente a três vezes o montante do grupo controle (os que não sofreram intervenção);
2. Os resultados variam amplamente conforme a interação com outras variáveis: parece haver uma relação inversa entre montante devido e probabilidade de pagamento; a ligação é aparentemente mais efetiva em indivíduos do que em empresas; os que devem tributos semelhantes ao imposto de renda aparentemente reagem mais prontamente do que os que devem impostos sobre fortunas;
3. Há evidências para efeito negativo das ligações em devedores frequentes;
4. O tratamento foi altamente eficiente, resultando em aproximadamente U\$470 recuperados por tentativa de ligação - aproximadamente U\$4.000 por contribuinte contactado.

2.4 Sanção premial

Por último, abordamos a sanção premial que, apesar de pertencer à categoria de metodologias comportamentais, é o principal ponto de comparação da evidência coletada à proposta estudada pela Procuradoria. Neste caso, trata-se de forma de incentivar o pagamento voluntário ao valor devido ao fisco, recompensando a adimplência.

Em revisão de literatura, Brockmann et al (2015) indicam que sanções premiaias com recompensas materiais normalmente ocorrem na forma de loterias. A exemplo de China, Taiwan, Malta, Eslováquia, Portugal e Romênia, a utilização de nota-fiscal como ingresso de loteria é utilizada para aumentar a probabilidade de se recolher impostos sobre vendas. No Peru e na Indonésia, impostos sobre veículos e impostos prediais ou territoriais são incentivados com sorteios de alguns bens como bicicletas, carros, etc. Já as recompensas imateriais tendem a ocorrer como uma indicação de onde serão gastos os impostos pagos - aqui a premissa é de que os contribuintes pagam impostos menos contrariados se eles sabem por que estão pagando.

Estudos de campo sobre sanção premial não têm resultados consistentes e, apesar de haver interesse prático em recompensas positivas, a literatura empírica de *tax compliance* não a contempla na mesma medida (Feld *et al.* 2006). Há achados laboratoriais, no entanto, de que loterias poderiam aumentar a conformidade fiscal de maneira mais efetiva que recompensas fixas e redução de auditorias.

Koessler et al. (2019) realizaram dois experimentos complementares para estudar os efeitos combinados de promessa de pagamento - firmação de um contrato psicológico com outro agente - com a presença ou ausência de recompensas, financeiras ou não financeiras - estas são denominadas no estudo como *inkind*.

No experimento de campo, a variável avaliada foi a pontualidade de pagamento entre firmas e contribuintes que deviam impostos no ano anterior. Os selecionados foram divididos em um grupo controle e quatro grupos experimentais: prêmio em dinheiro e prêmio não financeiro, ambos divididos entre necessidade de enviar uma promessa de pagamento em resposta a uma carta enviada para participar da loteria de prêmios e a não necessidade. De qualquer forma, para serem premiados, teriam de ter conformidade fiscal. Do total, 32% dos recipientes responderam a carta enviada com a promessa de pagamento. Os resultados deste experimento são os seguintes:

1. Para o ano avaliado, não houve diferença estatisticamente significativa entre o grupo controle e os demais grupos experimentais quanto à pontualidade de pagamento;
2. Contribuintes que pagaram seus impostos pontualmente no passado têm maior tendência de prometer conformidade no futuro;
3. Promessas de pagamento estão associadas a efeitos de seleção e comprometimento distintos - depois da promessa, promitentes do grupo de necessidade de promessa e recompensa não financeira aumentaram sua conformidade (comprometimento) enquanto a alta conformidade de promitentes com prêmio em dinheiro medida não pode ser atribuível ao prêmio (seleção);
4. Efeitos da promessa diferem dependendo da recompensa oferecida por adimplência fiscal;
5. Combinar promessa de adimplência com concorrência em loteria por um prêmio não financeiro tende a gerar a maior mudança de comportamento, utilizando o efeito de seleção entre aqueles com maior probabilidade de obter conformidade fiscal e o impacto do tipo da premiação.

Em experimento de laboratório, a variável de interesse era a honestidade na declaração de renda. Nesta etapa, a amostra foi separada em três grupos, cuja premiação também poderia ser em dinheiro ou *inkind*: no primeiro grupo, se um indivíduo auditado fosse honesto, ele seria premiado; no segundo, o sujeito escolhe entre fazer ou não a promessa de ser honesto; no terceiro, havia a escolha da promessa e, se fosse auditado e fosse honesto, seria premiado. Há três resultados para esta etapa:

1. Sujeitos que fazem a promessa, mesmo sem a oferta de uma recompensa, tem comportamento mais honesto, o que pode ser atribuído ao efeito de seleção já mencionado. Quando a recompensa é oferecida, os motivos para se fazer a promessa parecem ficar misturados e *tax morale* não é mais um bom preditor de comportamento;
2. A simples promessa de honestidade não aumenta *compliance*, enquanto oferecer uma recompensa para que essa promessa se mantenha a aumenta;
3. Por mais que os promitentes tenham maior *compliance*, não é possível observar diferença de comportamento em nenhum dos três grupos de promitentes (sem recompensa ou com alguma das outras opções de recompensa).

Em um município argentino foi estudada a loteria praticada pela administração local. A loteria sorteava pessoas (e não empresas) em conformidade com o fisco e, quando sorteadas, eram reconhecidas pelo jornal local e as calçadas de suas ruas eram reformadas ou construídas. Carrillo, Castro e Scartascini (2017) testaram portanto os efeitos da participação na loteria, reconhecimento

público e efeitos de reciprocidade e proximidade sobre a adimplência no pagamento dos tributos. Como resultado, os pesquisadores observaram que apenas o reconhecimento social resultava em maior conformidade, porém o efeito tinha curta duração. A construção da calçada, no entanto, não apenas tinha efeitos persistentes, como também causava efeito de transbordamento, isso é, vizinhos da mesma rua do sorteado também sofriam os efeitos. Esse resultado é atribuído a efeito de maximização de utilidade dos impostos e efeito de reciprocidade.

Em um estudo estritamente laboratorial na Alemanha, Fochmann & Kroll (2016) testa as seguintes condições em uma situação de evasão fiscal: em uma primeira etapa, os sujeitos decidem em quanto contribuirão para um bem público. Em uma segunda etapa, a renda sobre a primeira etapa é taxada, de modo que a subnotificação dos impostos seja penalizada. Depois da segunda etapa, os impostos recolhidos são redistribuídos em três cenários diferentes: todos recebem valores iguais, os que mais contribuíram recebem os impostos recolhidos ou, finalmente, os que menos contribuíram recebem os impostos recolhidos. De forma geral, a adimplência no grupo de distribuição igualitária é superior. Além disso, os tratamentos assimétricos entre os contribuintes ou não tem efeito (para os recompensados) ou tem efeito negativo (para os não recompensados). Por fim, a relação entre contribuição para o bem público e renda declarada descrevem uma curva em U invertida - isto é, a declaração de renda é mais baixa nos extremos de contribuição, havendo um ponto de máximo em seção intermediária.

Este tipo de efeito assimétrico é avaliado em dois programas realizados no Paquistão (Slemrod, Rehman & Waseem, 2019). No primeiro programa, o governo publicou os impostos pagos por todos os contribuintes no país. Neste, há evidências de que houve substancial aumento em *compliance*, além de provocar uma busca de nivelamento dos que menos contribuíram em bairros com maior nível de *compliance*. Nota-se imediatamente um possível contraste cultural com a amostra americana estudada por Perez-Truglia & Troiano (2015).

O segundo programa estudado, o *Taxpayers Privileges and Honour Card*, dá privilégios aos 100 maiores contribuintes em cada uma das categorias de contribuintes, incluindo pessoas jurídicas, como facilidade com imigração, passaportes e convites a eventos. Em primeiro lugar, os autores apontam que este programa, por ser uma expansão do anterior, recolhe ainda seus frutos. Em segundo lugar, ressaltam que não se trata apenas de premiação, mas também de reconhecimento social indireto dos sorteados. Os principais resultados observados deste programa portanto incluem um incremento nos resultados do primeiro, como também maior correlação entre sucesso eleitoral dos membros do parlamento e os valores de suas declarações de impostos.

Brockmann et al. (2015) também investigaram os efeitos de recompensas sobre a conformidade fiscal, desta vez sob a hipótese que as recompensas em seu desenho experimental aumentariam a utilidade procedimental¹ do pagamento de tributos, aumentando a conformidade.

¹Utilidade procedimental é um conceito proposto por Frey, Benz e Stutzer (2004) de forma complementar à função de utilidade econômica tradicional. Os autores sugerem que o comportamento humano seria influenciado também pelo modo como os resultados de um determinado processo são alcançados. Como o resultado é obtido dá feedback sobre o

Em seu experimento, estudantes universitários foram recrutados e atribuídos a três grupos para comparações entre sujeitos. Cada participante poderia escolher quanto de sua renda declararia, sobre o que seriam cobrados tributos e, no caso de uma auditoria, os participantes que evadissem o fisco seriam penalizados. O experimento foi desenhado de modo que a estratégia de maximização dos recursos fosse a evasão completa ao fisco². Sobre o grupo controle, atuou o modelo simples de dissuasão de evasão: conformidade era encorajada e evasão dissuadida na forma de ameaças na forma de autorias e multas. Em um dos grupos experimentais, os contribuintes poderiam indicar onde seriam investidos seus impostos, mas apenas se fossem honestos. Se estivessem trapaceando e fossem auditados, a multa seria enviada ao grêmio estudantil da universidade. No segundo grupo experimental, uma auditoria que encontrasse um sujeito honesto renderia um ingresso para uma loteria com uma chance de 1 em 800.000 para ganhar 10.000 euros.

Em todas as rodadas do experimento, os participantes trapacearam mais no tratamento de loteria e o mínimo no grupo controle. De forma geral, os resultados preliminares indicavam uma relação negativa entre recompensas e conformidade fiscal. Por isso, foram testadas associações com diversas variáveis como gênero, idade, classe, religiosidade e *tax morale* do país de origem. Dessas, apenas gênero foi identificado como influenciador dos resultados. No experimento, tanto a direção quanto a magnitude do efeito das condições experimentais estão associados ao gênero do participante. As duas condições experimentais em mulheres resultaram em maior conformidade fiscal e, entre elas, seus efeitos são pouco diferenciáveis. Já entre homens, as condições experimentais reduziram a conformidade e a diferença de uma condição para a outra é evidente.

Os autores interpretam os resultados para os participantes do sexo masculino como redução da probabilidade de auditoria percebida e erosão do sentimento de obrigações normativas (no sentido psicológico) de pagar impostos, minando motivações de pressão social para a conformidade.

As conclusões dos autores são as seguintes:

- O modelo de loterias com recompensas pode erodir a conformidade fiscal. Governos deveriam tornar o processo de conformidade o mais simples possível, mas não necessariamente torná-lo recompensante ao cidadão.
- O modelo pode afetar pessoas de gêneros diferentes de formas diferentes. No experimento, por exemplo, mulheres evadiram mais sob a condição controle. Enquanto as mesmas obrigações fiscais implicam em direito a mesmo tratamento fiscal, tratar eventos essencialmente diferentes de modo igual não é justo. Neste sentido, os autores recomendam futuras pesquisas sobre heterogeneidade de efeitos de mudanças tributárias em relação ao gênero.

autoconceito e estaria associado ao bem-estar psicológico.

²É possível verificar exatamente o modelo econômico proposto no artigo de origem.

Tabela 2.1: Quadro Resumo

Publicação	Método	Público-alvo	Principais resultados
<i>Commitment to Pay Taxes: Results from a Field and Laboratory Experiments</i>	Experimental, campo e laboratório; sujeitos expostos ao processo de tributação e depois loteria, mediante promessa ou não de conformidade fiscal	Para o estudo de campo, cidadãos suíços. Para o estudo em laboratório, predominantemente estudantes universitários.	Promessas só têm efeito sobre conformidade fiscal se estiver sob efeito de seleção de sujeitos com maior tax compliance. Houve maior colaboração dos sujeitos que poderiam receber uma recompensa não financeira na loteria. É necessário identificar as recompensas não financeiras que seriam de fato recompensantes para os grupos alvo e possíveis de serem ofertas pelo cumprimento de um dever cívico.
<i>Do Rewards Work?</i>	Observacional; loteria entre contribuintes. Vencedores recebiam reconhecimento social e tinham as calçadas de suas ruas construídas ou reformadas.	72.000 contribuintes do município de Santa Fé, na Argentina. Dados administrativos.	Apenas o reconhecimento social resultava em maior conformidade, porém o efeito tinha curta duração. A construção da calçada, no entanto, não apenas tinha efeitos persistentes, como também causava efeito de transbordamento.
<i>The effects of rewards on tax compliance decisions</i>	Experimental, laboratório; grupos expostos a iterações de simulação do processo de declaração e pagamento de imposto, indicação de contribuição para bem público, depois separados em 3 condições de divisão de recursos: igualitário, anti-social e pró-social	Alunos universitários na Alemanha	Maior adimplência no grupo que recebeu igualmente recursos coletados. A relação entre contribuição para o bem público e renda declarada descrevem uma curva em U invertida.
<i>Pecuniary and non pecuniary motivations for tax compliance: evidence from Pakistan</i>	Observacional; name and shame; incrementalmente, reconhecimento social e vantagens para os maiores contribuintes	No Paquistão, membros do parlamento e sociedade em geral. Vantagens atingem apenas os 100 maiores contribuintes. Dados públicos paquistaneses de 2012 a 2015 com informações dos contribuintes de ambas amostras e dados administrativos de imposto de renda.	Aumento em conformidade, com notificações de spillover em algumas ocasiões



3. Conclusão

Neste estudo foi definido o tributo como uma cobrança feita pelo governo instituída por lei, compulsória e não diretamente correlacionada aos benefícios providos pelo governo. Em seguida, são expostas possíveis abordagens para lidar com o fenômeno de evasão fiscal, em especial as teorias de decisão racional e as teorias comportamentais.

Apesar de escassa literatura sobre o tipo específico de dívida com o poder público com que se deseja comparar, é possível traçar um paralelo entre as populações estudadas e a segmentação de devedores utilizada pela PGFN.

Tendo em vista a proposta da Procuradoria, dois tipos de abordagem são detalhados, preterindo as estratégias específicas de dissuasão: o aperfeiçoamento da administração tributária e as estratégias comportamentais. A literatura apresenta a primeira como uma opção de facilitação de acesso ao serviço tributário, redução do custo de conformidade e facilitação da recuperação das dívidas mais recuperáveis. A segunda abordagem apresenta alguma variedade de ações: a exposição de devedores ou de recuperados, a adequação do meio e do instrumento de comunicação com os devedores, a possibilidade de indicação de onde será investido o tributo pago e loterias.

Os resultados das pesquisas são variados, nem todos estatisticamente válidos, porém com validade empírica. Há condições específicas para o funcionamento das estratégias comportamentais que podem variar tanto a direção quanto a magnitude do seu efeito. Na literatura explorada, foi possível encontrar variação de efeitos de acordo com gênero, natureza dos prêmios da loteria, cultura (tratado nos textos como países em desenvolvimento ou países desenvolvidos), situação de débito (devedor costumaz ou não, bem como a magnitude da dívida), entre outros.

De modo geral, a literatura aponta para a simplificação da relação com o fisco e a facilidade de recuperação daqueles em situação de débito e aumentar a sensação de reciprocidade social do tributo. As loterias e anistias fiscais podem atuar neste sentido, mas evitando a recompensa individual pois há a chance de erosão da conformidade fiscal para além de um sujeito específico.



Bibliografia

- [1] Alstadsaeter A., Johannesen N. e Zucman G. «Tax Evasion and inequality». Em: *American Economic Review* 109(6) (2019), páginas 2073–2103.
- [2] Antinyan A. e Asatryan Z. «Nudging for Tax Compliance: A Meta-Analysis». Em: *ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 19-055.* (2019).
- [3] Brasil. «Portaria MF Nº 293, de 12 de junho de 2017». Em: (2017).
- [4] H. Brockmann, P. Genschel e L. Seelkopf. «Happy taxation: Increasing tax compliance through positive rewards?» Em: *Journal of Public Policy* 36(3) (2016), páginas 381–406.
- [5] Basri M. C. et al. «Tax Administration vs. Tax Rates: Evidence from Corporate Taxation in Indonesia». Em: *Working Paper Series* 26150 (2019).
- [6] P. E. Carrillo, E. Castro e C. Scartascini. «Do Rewards Work?: Evidence from the Randomization of Public Works». Em: *Inter-American Development Bank. Working Papers* IDB-WP-794 (2017).
- [7] M. E. Dabla-Norris et al. «Tax Administration and Firm Performance: New Data and Evidence for Emerging Market and Developing Economies». Em: *IMF Working Papers* WP/17/95 (2017).
- [8] N. Dwenger et al. «Extrinsic and intrinsic motivations for tax compliance: Evidence from a field experiment in Germany». Em: *American Economic Journal: Economic Policy* 8(3) (2016), páginas 203–232.
- [10] Committee on Fiscal Affairs. «What drives tax morale?» Em: *OCDE Tax and Development* (2019).
- [11] M. Fochmann e E. B. Kroll. «The effects of rewards on tax compliance decisions». Em: *Journal of Economic Psychology* 52 (2016), páginas 38–55.
- [12] B. S. Frey, M. Benz e A. Stutzer. «Introducing Procedural Utility: Not Only What, But Also How Matters». Em: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 160(3) (2004), páginas 377–401.
- [13] Eguino H. e Schächtele S. «A Playground for Tax Compliance? Testing Fiscal Exchange in an RCT in Argentina». Em: *IDB WORKING PAPER SERIES* Nº IDB-WP- 1 139 (2020).
- [14] A. Q. Kahn, A. I. Khwaja e B. A. Olken. «Experimental Evidence on Performance Pay for Tax Collectors». Em: *International Growth Centre Working Papers* S-3029-PAK-1 (2014).
- [15] E. Kirchler, E. Hoelzl e I. Wahl. «Inforced Versus Voluntary Tax Compliance: The “Slippery Slope” Framework». Em: *Journal of Economic Psychology* 29(2) (2008), páginas 210–225.



Realização:

EVEX

