

Recompensas positivas como mecanismo de incentivo ao *compliance* tributário

Antonio Lopo Martinez

Doutor em Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP), Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRB), colaborador do Conselho Administrativo de Recurso Fiscais (Carf) do Distrito Federal (DF).

Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre a importância do uso de recompensas positivas como um incentivo à conformidade tributária. No lugar de aumentar os custos relativos de não pagar os tributos, a recompensa estimula o benefício do pagamento de tributos. A aplicação de penalidades não é o único recurso para fazer que os contribuintes cumpram suas obrigações tributárias. Os resultados esperados dessas novas estratégias são claros e simples, com consequências na administração tributária e na estruturação do sistema tributário. Os contribuintes que recebem uma recompensa positiva tendem a repudiar mais a evasão fiscal. Abordagens múltiplas são necessárias para assegurar maior conformidade tributária. Nenhuma abordagem isolada poderá, de modo integral e econômico, enfrentar a questão da não observância. Recomenda-se, portanto, o aprofundamento e a viabilização normativa de mecanismos alternativos que propiciem recompensas, incentivos positivos ao contribuinte, aumentando a observância tributária e a justiça fiscal.

Palavras-chave

Evasão fiscal. Conformidade tributária. Recompensas.

Abstract

This paper proposes a reflection on the importance of using positive rewards as an incentive to tax compliance. Instead of increasing the costs of not paying taxes, the reward stimulates the benefit of tax payment. The application of penalties are not the only resources to make taxpayers comply with their tax obligations. The expected results of these new strategies are clear and simple, with consequences in tax administration and structuring the tax system. Taxpayers who receive a positive reward tend to put away more tax evasion. Multiple approaches are needed to ensure greater tax compliance. No single approach can fully and cost-effectively addresses

the issue of non-compliance. It is recommended, therefore deepening and regulatory viability of alternative mechanisms that provide rewards, positive incentives to the taxpayer, increasing tax compliance and tax justice.

Keywords

Tax evasion. Tax compliance. Rewards.

INTRODUÇÃO

Por que as pessoas pagam tributos? Essa questão tem atraído a atenção de estudiosos e das autoridades fiscais por muitos anos. Allingham e Sandmo (1972) apresentaram um modelo formal em que consideram que a evasão tributária é negativamente correlacionada com a probabilidade de detecção e o grau de punição (SIQUEIRA; RAMOS, 2005 e 2006). Entretanto esse trabalho pioneiro tem sido criticado por muitos autores (GRAETZ; WILD, 1985; ALM; JACKSON; MCNEE, 1992; FELD; FREY, 2002). Um ponto instigante da dúvida é a constatação de que, em alguns países, o nível de dissuasão é muito baixo para explicar o alto grau de *compliance* (observância) às normas tributárias.

Elffers (1991) demonstrou que há um longo caminho antes de uma pessoa tornar-se um sonegador. Este autor define três passos sucessivos para a evasão fiscal: 1) contribuintes devem ter o desejo de não observar as normas; 2) nem todos com a inclinação para sonegar são capazes de transformar a intenção em ação; e 3) indivíduos inclinados para sonegar tributos observam a oportunidade de fazer isso. Em uma perspectiva econômica, os indivíduos avaliam o valor esperado da evasão.

Pyle (1990) critica a hipótese de que os indivíduos são maximizadores de utilidades amorais. Observações casuais indicam que, na verdade, inobstante as probabilidades estarem a favor dos sonegadores, a grande maioria dos contribuintes comportam-se de modo honesto. Frey (1999) indica que existem contribuintes que não procuram maneiras para evadir tributos. Long e Swingen (1991) argumentam que alguns indivíduos estão simplesmente predispostos a não sonegar tributos.

De modo geral, Elffers (2000) sugere reduzir a significância dos instrumentos coercitivos para resolver o dilema social do pagamento de tributos. Em suma, os instrumentos de dissuasão mediante aplicação de penalidades não são os únicos recursos para fazer que os indivíduos cumpram suas obrigações tributárias.

Este artigo focaliza a importância das recompensas, que podem influenciar o indivíduo no seu comportamento, como um incentivo ao *compliance*. No lugar de aumentar os custos relativos de não pagar os tributos, o instrumento da recompensa estimula o benefício do pagamento de tributos.

É uma nova abordagem, investigando o impacto das recompensas na observância às normas tributárias. Existem raras evidências sobre recompensas para estimular a observância às normas tributárias.

Os contribuintes que recebem uma recompensa positiva, por parte do fisco, tendem a repudiar muito mais a evasão fiscal. Uma recompensa pode assegurar maior *compliance* tributário, sem necessariamente colocar fisco e contribuinte em pé de guerra.

É importante destacar que a missão institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é exercer a administração tributária, com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade. Nesse contexto, um sistema tributário que recompense o bom contribuinte seria mais justo e equânime para todos, privilegiando o bem-estar da sociedade.

1 DESAFIOS PARA GARANTIR A OBSERVÂNCIA TRIBUTÁRIA

Desde os primórdios da tributação, sempre houve um embate econômico entre o Estado e o contribuinte. A administração tributária, necessitando, cada vez mais, de recursos para atingir as finalidades sociais, não vacila em punir, muitas vezes, rigorosamente, o contribuinte que não cumpre com suas obrigações fiscais. Assim, lança mão do clássico instrumento da sanção, como forma de educar o mau pagador.

Complementarmente, pode-se utilizar as recompensas. Entretanto os estudos com esse enfoque são muito raros. De fato, com a revisão de literatura, descobriu-se que, basicamente, há apenas dois autores que se debruçam sobre o assunto – Benno Togler e Bruno Frey. Os estudos na área partem de pesquisas na área qualitativa, isto é, de uma revisão da literatura acerca do assunto fraude fiscal e suas implicações

éticas no que tange ao *compliance* tributário, além de outros que possuem correlação com o fenômeno a ser estudado, como o estudo *What do we know about tax fraud? An overview of recent developments* de Torgler (2008).

No Brasil, por seu turno, não há qualquer referência sobre o tema, de maneira que este estudo é pioneiro no assunto. Portanto, a presente pesquisa tem como objetivo refletir sobre a percepção dos contribuintes acerca das recompensas e do seu efetivo papel para coibir a evasão fiscal.

Na tentativa de achar respostas a esses questionamentos, lançar-se-á mão da chamada *Motivation Crowding Theory* de Frey e Jegen (2001). O efeito de motivação geral sugere que a intervenção externa, por meio de incentivos ou punições, pode determinar, em diferentes condições, a motivação extrínseca (FREY; JEGEN, 2001).

A ideia básica da recompensa pode emanar de dois diferentes ramos da literatura, a psicologia e as ciências sociais. Apenas a título de exemplo, no que tange às ciências sociais, existe um argumento que correlaciona o pagamento de recompensas ao valor recebido pela doação de sangue, o que aumentaria o valor social e reduziria ou eliminaria totalmente a falta de vontade de se doar (TITMUSS, 1970).

Quanto à psicologia, um grupo de psicólogos cognitivos sociais identificaram que, em condições particulares, motivações monetárias (externas) podem determinar motivações intrínsecas. Assim, a *Motivation Crowding Theory* tenta mediar um modelo-padrão entre as teorias psicológicas e sociológicas, estipulando uma interação sistemática entre as motivações intrínsecas e extrínsecas (FREY; JEGEN, 2001).

Recorde-se que a administração tributária constitui-se em um conjunto de ações e atividades, integradas e complementares entre si, que visam garantir o cumprimento pela sociedade da legislação tributária, quer seja no âmbito da facilitação do cumprimento das obrigações tributárias, quer seja na construção e na manutenção de uma forte percepção de risco sobre os contribuintes faltosos.

Isto posto, além da preocupação com a criação da percepção de risco sobre os contribuintes faltosos, deveria ser função de a administração tributária operar em prol do desenvolvimento de ações que, mediante recompensas positivas, estimulem o maior cumprimento pela sociedade da legislação tributária.

A fiscalização, bem como a utilização de eventuais recompensas, deve fazer parte de um programa administração tributária, que representam um fluxo único de trabalho, voltado para a obtenção de um produto básico: a arrecadação aos cofres públicos de tributos e contribuições. Nesse sentido, não cabe distinguir uma ou outra ação do programa como de maior relevância para consecução dos seus objetivos ou para explicar o desempenho favorável de seus indicadores – os quais derivam de todo o conjunto de ações e atividades desenvolvidas pela administração tributária.

Nesse contexto, além da fulcral missão da fiscalização de tributos internos e aduaneiros, que é a de elevar a percepção de risco do contribuinte faltoso, aumentando, dessa maneira, o nível de cumprimento voluntário de suas obrigações tributárias e, por consequência, promovendo o incremento da arrecadação, é importante destacar a relevância de medida estimuladora para reforçar a percepção positiva de reconhecimento e valorização daqueles que executam a contento a observância das normas tributária.

É utópico o ideal de existência uma sociedade justa, igualitária e fraterna sem que o Estado forneça políticas públicas de qualidade, inclusive, políticas de distribuição de renda. Para isso, é fundamental uma eficiente ação fiscalizadora que se complementa e se torna efetiva com ações ágeis da fiscalização, punindo e repreendendo aqueles que não cumprem com suas obrigações tributárias. Entretanto igualmente importante é recompensar aqueles que, com sacrifício e comprometimento social, honram os seus compromissos, lembrando que a sonegação é produto de um descompromisso com uma sociedade mais justa.

2 DA EVASÃO FISCAL

A evasão fiscal é um problema em vários países, diminuindo a arrecadação tributária e o retorno que se espera com o pagamento dos tributos, além de fazer com que a administração tributária gaste somas vultosas de recursos para coibir a fraude fiscal (TORGLER, 2008). Tal atitude pode dar-se por diversas causas, como, por exemplo, a diminuição do senso ético no que tange ao pagamento de tributos, acarretando uma baixa no que se chama de moral fiscal e, por conseguinte, a evasão (TORGLER, 2008).

De fato, estudos feitos nos Estados Unidos da América (EUA) comprovaram que existe uma correlação entre o que se chama de fraude fiscal e uma moral tributária ou normas sociais (TORGLER; SCHAFFNER; MACINTYRE, 2007).

Quanto mais o indivíduo tivesse dentro de si um senso moral (ou ético, em última análise), maior seria o seu senso de *compliance* fiscal. A chamada moral fiscal é a motivação intrínseca do ato de pagar tributos (TORGLER, 2007). Conceito controverso e subjetivo pode ser conceituado como parte das preferências dos contribuintes, utilizadas para captar influências desconhecidas no que tange à evasão fiscal (ALM; TORGLER, 2006).

Se essa moral tributária parece ser a chave para evitar a evasão, há, a reboque, como consequência o prognóstico de uma série de políticas além da coerção para evitar a fraude fiscal (TORGLER; SCHAFFNER; MACINTYRE, 2007). Uma dessas recomendações é recompensar aquele que cumpre corretamente com suas obrigações tributárias, ao invés de apenas punir aquele que não as cumpre (TORGLER, 2008), o que, parece, acarretaria melhora na moral tributária dos

diversos contribuintes, aumentando, por conseguinte, o senso ético (NUTTIN; GREENWALD, 1968).

Não é novidade comentar que a sonegação e a fraude fiscal são problemas culturais e praticamente insanáveis, por mais que se combata e se tente extirpar. Em uma paródia, talvez radical, funciona como uma serpente de várias cabeças, em que se aniquila uma e aparecem, no mesmo instante, outras tantas para ameaçar o incauto exterminador.

Outra verdade pura e natural desse fenômeno é que o contribuinte que paga acaba pagando uma carga imensamente pesada e perversa, alimentada pela evasão dos sonegadores e dos fraudadores fiscais. O desejável princípio de que “onde todos pagam, todos pagam menos” não parece ser o praticado no Brasil.

3 DA SANÇÃO

A forma clássica de se coibir a evasão fiscal se dá por meio da lei, em sentido lato, ou, melhor dizendo, da norma jurídica, que é a significação que se obtém a partir da leitura dos textos do direito (CARVALHO, 2007). Assim, a norma jurídica seria o juízo que fazemos da leitura dos textos jurídicos.

Ao utilizar dos postulados da semiótica pierceana, o texto escrito que está para a norma jurídica é o *suporte físico* que se refere a algum objeto do mundo (*significante*) e do qual se extraem um conceito ou juízo (*significado*) (PEIRCE, 2002).

A ideia da norma insere-se em uma estrutura triádica ou trilateral, sendo que o conjunto dos textos do direito são o suporte físico, os signos de segunda categoria, positivados a partir da ideia do legislador (primeira categoria), a partir dos quais o intérprete da norma constrói, compondo juízos lógicos, o seu significado (terceira categoria) (PEIRCE, 2002; CARVALHO, 2007).

A ideia do *compliance* da norma tributária, por conseguinte, envolveria um contrato psicológico entre cidadãos e autoridades (FELD; FREY, 2002). Para que esse contrato seja levado adiante, incentivos, como recompensas ou punições, devem ser considerados junto ao senso de cumprimento dos contribuintes, além do objeto do contrato (FELD; FREY, 2007).

Segundo Dias (2007), a doutrina da prevenção geral – vinculada a Feuerbach, um dos fundadores do Direito Penal moderno e da doutrina da coação psicológica –, determina que a pena causaria nos potenciais criminosos um contramotivo forte o bastante para impedir a prática do crime. De um lado, estariam os motivos para praticar os crimes e de outro o mal que a pena causaria ao delinquente, importando em uma razão com força suficiente para a prevenção, pois os indivíduos controlariam suas tendências criminosas ao ter ciência de que sofreriam danos maiores, concluindo que a pena tem força por legitimar uma ordem jurídica vigente.

Nesse contexto, a sanção objetiva punir, retribuindo ao indivíduo delinquente o mal causado em decorrência de seu delito, simultaneamente objetiva a prevenção de novas condutas delituosas, para que a própria sociedade tenha receio em desobedecer à legislação penal.

4 DA PUNIÇÃO E DA RECOMPENSA

Indubitavelmente, as ações punitivas afetam o cumprimento da norma até um certo grau. É igualmente claro que punição não pode explicar todo tipo de descumprimento, uma vez que o *compliance* da norma é uma ação complexa, parte influenciada pelos incentivos dados ao contribuinte. Assim, outros fatores podem obter papel determinante no pagamento dos tributos (ALM, 1995).

Segundo o modelo quantitativo de Allingham e Sandmo (1972), que serviu como base para as pesquisas no tema da moral fiscal, a extensão da evasão fiscal correlaciona-se negativamente com a probabilidade da punição. Entretanto, além da punição, ganham relevância estudos sobre as recompensas (TORGLER, 2008).

Para se entender a lógica da recompensa, é necessário perquirir um pouco da moral fiscal. Evidências empíricas mostraram que instituições tributárias formais e informais têm influência na moral fiscal.

Quanto mais transparente o sistema tributário, maior a moral fiscal (TORGLER, 2007). Além disso, a simplicidade do sistema tributário conduz também a uma maior moral tributária, sendo que a complexidade está correlacionada com a evasão. Um bom sistema tributário deve ser simples e fácil de entender. Complexidade pode resultar em descumprimento não intencional (TORGLER, 2007).

O cumprimento ou o descumprimento da norma são, algumas vezes, uma questão de oportunidade, além de relacionar-se com a vontade do contribuinte de pagar o tributo ou evadir a norma (KELLMAN, 1965).

As pessoas cumprem a norma por diferentes razões. Aqueles que pagam seus tributos fazem-no porque o querem ou porque têm medo das consequências. Comportam-se de determinado modo, porque são influenciados pelas normas sociais e por suas crenças (KELLMAN, 1965; VOGEL, 1974).

Outro ponto interessante na questão das recompensas são as normas sociais. Elas consistem em uma forma que amolda o comportamento das pessoas, aprovando-o ou reprovando-o (TORGLER, 2007). As normas sociais são regras de comportamento baseadas na crença compartilhada pela sociedade e punidas por sanções sociais. Se outras pessoas agem de acordo com um modelo social aceito, um indivíduo agirá apropriadamente. Assim, o indivíduo vai cumprir com a lei e pagar os tributos tanto quanto ele acreditar que está cumprindo com as normas sociais (TORGLER, 2007).

A decisão de evadir o tributo passa também pelo sentido da justiça (BORDIGNON, 1993). As normas éticas dão suporte ao cumprimento das normas positivadas, fazendo-as dependentes da estrutura fiscal, do gasto público e da evasão percebidas por outros contribuintes.

Os contribuintes percebem a relação com o Estado não apenas como uma relação de coerção, mas também como de troca (SPICER; LUNDSTEDT, 1976). O cumprimento da norma existe porque alguns indivíduos valoram os bens públicos que seus tributos podem financiar. Se há um crescimento no número de indivíduos que recebem benefícios por um dado tributo pago, sua taxa de cumprimento aumenta. As pessoas pagam tributos, portanto, para receber os serviços governamentais ainda que não haja possibilidade de serem detectados ou punidos ao evadir (ALM; JACKSON; MCNEE, 1992).

Outro tópico sobre a influência da moral e do social é o nível de satisfação dos contribuintes com o governo. Ações positivas, por parte do Estado, tendem ao aumento de atitudes positivas e ao cumprimento do sistema fiscal e de pagamento e, por conseguinte, por um comportamento de cumprimento de norma (SMITH, 1992).

Quanto mais os contribuintes participam e interagem com as instituições ligadas à administração tributária, maior é a confiança destes e maior é a moral fiscal. A confiança pode reforçar a cooperação, desde que mantenham o contrato entre o Estado e os contribuintes (TORGLER, 2001 e 2003). Essa proximidade entre os contribuintes, o fisco e o governo local pode induzir a confiança e, assim, aumentar a moral fiscal (TORGLER, 2007).

Segundo Tittle (1980), as pessoas mais velhas possuem maior senso de moral fiscal que as mais jovens. Eles viveram por certo período de tempo no mesmo lugar e são mais ligados às suas comunidades (POMMEREHNE; WECK-HANNEMANN, 1996).

Há uma tendência de que os homens são menos cumpridores dos seus deveres que as mulheres. No que tange ao estado civil, pode-se concluir que as pessoas casadas são mais levadas pelo seu meio social a serem mais cumpridoras. Contribuintes com maior grau de instrução parecem saber mais sobre direito e suas relações com os tributos e, dessa forma, são mais conscientes dos benefícios e serviços que o Estado provê para os cidadãos (LEWIS, 1982). O grau de satisfação do contribuinte com o governo parece ter papel importante porque os contribuintes ficam mais inclinados a cumprir com a lei se a troca entre o que foi pago e o retorno pelo governo forem equitativos.

Nesse contexto, as recompensas podem ser mais efetivas que punições porque propiciam motivação (NUTTIN; GREENWALD, 1968). Falkinger e Walther (1991) analisaram teoricamente o impacto das recompensas no cumprimento da norma, indicando que a mesma aumentaria o grau de *compliance*. Feld e Frey (2007) discutiram a importância das recompensas e referiram-se ao desenho de

possibilidades em um campo controlado de experimentação, documentando que as mesmas aumentariam o grau de observância das normas tributárias.

O descumprimento da norma deve não apenas ser interpretado como uma violação da lei, mas também como o descontentamento dos contribuintes com o que eles recebem pelos seus tributos (FELD; FREY, 2007). O tratamento dos contribuintes para com o *compliance* reforça os efeitos emocionais no comportamento de cumprimento da lei.

A moral fiscal relaciona-se como uma complicada interação entre contribuintes e fisco, estabelecendo como troca justa e recíproca que envolve um dar e receber de ambas as partes (FELD; FREY, 2007). Em síntese, incentivos positivos (recompensas) e negativos (sanções) têm papel preponderante, além de eles podem interferir na moral fiscal.

A relação entre contribuintes e fisco seria modelada como um contrato implícito ou relacional (AKERLOF, 1982), que leva em consideração laços emocionais muito fortes, além do *compliance* (FELD; FREY, 2007). No contrato psicológico, a sanção possui papel importante para combater o não pagamento. Uma recompensa é obtida quando os contribuintes têm uma boa imagem com a comunidade.

5 DAS RECOMPENSAS

A evasão fiscal pode ter custos psicológicos ao contribuinte. As pessoas podem não se sentir confortáveis com a desonestade, travestida em evasão ou não *compliance*. Entretanto um contribuinte pode estar convencido de que paga muitos tributos quando comparado ao retorno dos tributos, havendo diminuição do custo psicológico (TORGLER, 2007).

A partir do momento em que a obrigação de pagar tributos foi internalizada pelas pessoas como norma social, os indivíduos que escolheram não pagar seus tributos sentem-se culpados (LEWIS, 1971).

Da culpa vem a vergonha, implicando a autoimagem negativa. A vergonha é experimentada quando se internaliza o desprezo e o ridículo por si mesmo (LEWIS, 1971). A aversão ao sentimento de culpa pode ter papel importante na moral fiscal.

A incerteza sobre a probabilidade em ser pego impõe dificuldades adicionais para que o cidadão resolva assumir o risco (SCHOLZ; PINNEY, 1995). Pesquisas empíricas dão suporte à ideia de que os riscos subjetivos em ser pego estão muito mais relacionados ao senso de culpa do que a fatores objetivos (TORGLER, 2007).

Uma recompensa dada ao contribuinte por este cumprir corretamente suas obrigações muda seu comportamento no que tange a ajudar no pagamento de tributos

e coibir a evasão (FALKINGER; WALTHER, 1991). Uma recompensa tende a ser percebida como um sinal de agradecimento (FELD; FREY, 2007).

Há várias formas de recompensar os contribuintes (FELD; FREY, 2007. Por exemplo, podem ser oferecidas entradas grátis para museus, exibições e outras atividades culturais subsidiadas pelo Estado ou podem ser dadas por forma de desconto (por exemplo, 50%) em todo tipo de transporte público. Muitos contribuintes, ao receber uma recompensa nesses termos, levam isso como um sinal de agradecimento, mais do que uma simples redução nos tributos (FELD; FREY, 2007).

Existem algumas evidências do uso de recompensas para reduzir as fraudes fiscais, especialmente em países asiáticos. Por exemplo, o Japão oferece aos contribuintes a oportunidade de ter uma fotografia tirada ao lado do imperador, se eles forem tidos como contribuintes honestos. Nas Filipinas, o governo coloca o nome do contribuinte na loteria pública, caso este tenha comportamento de observância às normas de tributação de valor adicionado. Na Coreia do Sul, é disponibilizado o uso de salas VIPs em aeroportos ou oferecidos certificados e prêmios, bem como estacionamento gratuito em instalações públicas como recompensa pela observância regular das normas tributárias (TÖRGLER, 2008).

No Brasil, são raras as práticas que buscam recompensar o contribuinte. Destacam-se as iniciativas que se focam em recompensar o contribuinte pelo seu histórico de adimplência: *i) o bônus de adimplência fiscal; e ii) Programa Minas em Dias.*

A nível federal, destaca-se o bônus de adimplência fiscal. As pessoas jurídicas adimplentes com os tributos e as contribuições administrados pela RFB nos últimos cinco anos-calendário, submetidas ao regime de tributação com base no lucro real ou presumido, podem se beneficiar. O bônus corresponde a 1% da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), determinada segundo as normas estabelecidas para as pessoas jurídicas submetidas ao regime de apuração com base no lucro presumido. A dedução do bônus dar-se-á em relação à CSLL devida no ano-calendário. A parcela que não puder ser aproveitada em determinado período poderá se-lo em períodos posteriores, vedado o ressarcimento ou a compensação com outros tributos.

A iniciativa do bônus de inadimplência é louvável, inobstante na prática, as condições exigidas para se conseguir o aproveitamento do bônus são muito rigorosas. Não faz jus ao bônus a pessoa jurídica que, nos últimos cinco anos-calendário, se enquadre em qualquer das seguintes hipóteses, em relação aos tributos e às contribuições administrados pela RFB: 1) lançamento de ofício; 2) débitos com exigibilidade suspensa; 3) inscrição em dívida ativa; 4) recolhimentos ou pagamentos em atraso; e 5) falta ou atraso no cumprimento de obrigação acessória. Em termos práticos, quem questionar um lançamento tributário indevido perde direito ao bônus.

A nível estadual, há um programa mineiro Minas em Dias, que criou uma espécie de programa de milhagem fiscal em favor do contribuinte com histórico de adimplência.

Em termos práticos, à medida que se acumulam pontos, estes poderão ser utilizados para regularização e pagamento de créditos tributários.

É bem sabido que a punição e a recompensa levam a saídas comportamentais diferentes. De fato, parece ser lugar comum entre os psicólogos que as recompensas levam a saídas melhores do que as punições (FELD; FREY, 2007). A recompensa genuína com respeito ao contribuinte em uma relação de troca faz crescer o cumprimento da norma (BAZART; PICKHARDT, 2009).

Incentivos são cruciais para reforçar a tributação. Essa é a ideia central do artigo de Alligham e Sandmo (1972), de que a falta de pagamento aproxima-se à evasão fiscal. A ideia de motivação intrínseca está largamente ligada à psicologia. Psicólogos sociais identificaram que, sob condições particulares, recompensas (incentivos externos) podem determinar a motivação intrínseca do pagamento de tributos (*compliance*) (FELD; FREY, 2007).

Um dos temas mais importantes da psicologia social é a reciprocidade. A reciprocidade pode ser dividida entre reciprocidade positiva e negativa. A primeira tem a ver com a vontade de fazer parte de uma comunidade, de fazer o que é correto para ser aceito; por outro lado, a reciprocidade negativa tem a ver com a vantagem que se quer tirar (FEHR; GÄCHTER, 1997). Um comportamento positivo do Estado em relação aos contribuintes faz aumentar o desejo por cumprir a norma (TORGLER, 2007). Além da discussão jurídica em torno das normas punitivas *versus* as normas de recompensa, motivações intrínsecas quanto extrínsecas são relevantes para explicar o comportamento do contribuinte. A moral fiscal, por exemplo, pode ser uma forma particular de motivação intrínseca (HIRSCHMAN, 1965; SEN, 1977; FREY, 1997).

A sociologia do conhecimento diz respeito à análise da construção social da realidade, das relações entre o pensamento humano e o contexto social dentro do qual surge (BERGER; LUCKMANN, 1996). Toda atividade humana está sujeita ao hábito. Qualquer ação frequentemente repetida torna-se um padrão que pode, em seguida, ser reproduzido. No que se refere aos significados atribuídos pelo homem, o hábito torna desnecessário que cada situação seja definida de novo. Esse hábito tem a ver com a característica de *compliance* ou evasão da norma, segundo os postulados da moral fiscal.

Ante o exposto, é fundamental criar condições para premiação da boa conduta fiscal. Uma das formas efetivas de estimular o bom contribuinte é premiá-lo, recompensando aquele que, de modo reiterado, respeita a lei.

A recompensa pode ser na forma de pagamento monetário direto. Pode ser proporcional ao tamanho dos tributos (isto é porcentagem de desconto), ou em extremo ser idêntico para todos os bons contribuintes. Uma recompensa obtida na mesma dimensão monetária do pagamento de tributos é provável que seja descontada pelo contribuinte como um direito e não influencie positivamente o aspecto

moral da fiscalidade (*tax morale*). Entretanto uma recompensa, propositadamente diferenciada do montante tributário, tende a ser percebida como um sinal de reconhecimento.

Na realidade, em termos práticos, é melhor propiciar aos bons contribuintes recompensas em termos não monetários. Ao propiciar ao bom contribuinte um acesso melhor e menos oneroso a serviços públicos, é provável que aumente o aspecto moral da fiscalidade (*tax morale*), mais que recompensas em dinheiro. Esse *presente* também enfatiza a relação de troca entre o contribuinte e o Estado baseado na reciprocidade.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este manuscrito procurou enfatizar o impacto positivo das recompensas no *compliance* das normas tributárias como instrumento complementar à punição. Enquanto psicólogos sociais e neurocientistas investigam o impacto das recompensas em detalhe, o foco desta reflexão foi na área de *compliance* das normas tributárias.

As pessoas pagam seus tributos por muitas razões diferentes. Algumas escolhem “jogar” com o sistema, pagando apenas quando o custo esperado de não observância supera o benefício. Outros observam as normas tributárias, guiados por um senso de obrigação e reciprocidade, assim como pelo desejo de evitar o sentimento de vergonha e culpa, cumprem as normas tributárias realizando os recolhimentos devidos.

Inobstante, extremamente moderna e sofisticada, a administração tributária em geral tem ignorado a variedade de motivações para o pagamento de tributos. O gestor tributário em sua relação com a sociedade continua a sustentar a observância às normas, primariamente, na ameaça de auditorias e penalidades. As punições e fiscalizações atuam diretamente sobre aqueles que estariam dispostos a “jogar” com a administração tributária, mas são improdutivas e onerosas quando aplicadas aos outros contribuintes “não jogadores”.

Sugere-se que a administração tributária pode obter um aumento da observância tributária, mediante a adoção de práticas e estratégias que ofereçam incentivos positivos aos contribuintes. As recompensas podem ser uma ferramenta efetiva para aumentar o *compliance*.

Cabe reiterar que, por suas particularidades, os contribuintes são muito heterogêneos. Os “jogadores” são um grupo bem delimitado, estes são contribuintes racionais e suas decisões marginais de *compliance* são feitas prioritariamente baseadas no cálculo da penalidade tributária esperada. Os não jogadores, em contraste, são um grupo mais amplo que incluem aqueles que pautam seu comportamento na reciprocidade, contribuintes racionais motivados por fatores outros que as penalidades tributárias esperadas, e aqueles que observam as normas por hábito, senso de obrigação e desejo de evitar sentimento de culpa e vergonha.

É crucial que a administração tributária reconheça que não se pode organizar com a premissa de que todos os contribuintes são “jogadores”. É recomendável que se reconheçam as características motivadoras desses outros contribuintes e se desenvolvam estratégias para aumentar o *compliance* neste outro grupo, que passa por criar mecanismos de incentivos positivos, para assegurar maior *compliance*.

As recompensas prestam-se para aumentar a moral fiscal. Os resultados esperados dessas novas estratégias são claros e simples, com consequências na administração tributária e na estruturação do sistema tributário. De certo modo, é surpreendente que até agora não tenham sido adotadas com mais vigor políticas híbridas, envolvendo um sistema de penalidades e recompensas, para estimular o *compliance* tributário.

Isto posto, acredita-se que estratégias futuras a serem adotadas pelas administrações tributárias deveriam contemplar mais intensivamente no impacto que recompensas poderiam ter na redução do *tax gap*, ou seja, na quantidade do passivo fiscal devido pelos contribuintes que não for reconhecido e pago no prazo prescrito.

Quando contribuintes não pagam todos os seus tributos, contribuintes honestos acabam carregando um ônus maior para financiar os programas do governo e a nação é menos capaz de lidar com os desafios fiscais de longo prazo. Desse modo, reduzir o *tax gap*, garantindo maior observância das normas tributárias, é indispensável para o administrador tributário.

Abordagens múltiplas são necessárias para reduzir o *tax gap*. Nenhuma abordagem isolada poderá, de modo integral e econômico, enfrentar a questão da não observância. Recomenda-se, portanto, o aprofundamento e a viabilização normativa de mecanismos alternativos que propiciem recompensas, incentivos positivos ao contribuinte, aumentando a observância tributária.

O que é inaceitável é que a única recompensa que seja oferecida pelo nosso sistema tributário seja aquela que premia o *mau* contribuinte, ou mesmo o sonegador. Planos de pagamento (e parcelamento) de tributos em atraso e de autos de infração, com condições privilegiadas de redução de penalidades, criam no bom contribuinte a nítida sensação de estar sendo ludibriado. Acrescente-se que, apesar dos esforços das administrações tributárias, nas vezes em que o sonegador é pego, as leis, ainda que involuntariamente, muitas vezes amparam-no, protegendo-o.

Em suma, é um equívoco dos nossos legisladores não criar mecanismos para estimular o *compliance* mediante a oferta de recompensas aos contribuintes. Cabe como reflexão final indagar: um sistema que pune, mas não recompensa, é um sistema de administração tributário justo? Espera-se que, com as reflexões aqui empreendidas, despertem-se os interesses das autoridades fazendárias para o desenvolvimento de mecanismos que premiem o bom contribuinte, ampliando o seu foco de atuação para ir além da punição, promovendo recompensas e estimulando a educação fiscal.

REFERÊNCIAS

- AKERLOF, George A. Labor Contracts as Partial Gift Exchange. *Quarterly Journal of Economics*, 1982.
- ALLINGHAM, Michael G.; SANDMO, Agnar. Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 1972.
- ALM, James, Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance, *Kyklos*, v. 48. p. 3-18, 1995.
- _____. *Tax Compliance and Administration, Handbook on Taxation*. New York: Marcel Dekker, 1999.
- ALM, James; JACKSON, Betty; MCNEE, Michael. Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data. *National Tax Journal*, 1992.
- ALM, James; TORGLER, Benno. Culture differences and tax morale in the United States and Europe. *Journal of Economic Psychology*, 27, p. 224-246, 2006.
- AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Nova York: Oxford University Press, 1992.
- BAZART, C.; PICKHARDT M. Fighting Income Tax Evasion with Positive Rewards: Experimental Evidence. *MAMETA – UMR*, p. 2-36, February, 2009.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1996.
- BORDIGNON, M. A fairness approach to income tax evasion. *Journal of Public Economics*, 52, p. 345-362 , 1993.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 13. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal*: parte geral. São Paulo: RT, 2007.
- DOYLE, Elaine M.; HUGHES, Jane Frecknall; GLAISTER, Keith W. Linking Ethics and Risk Management in Taxation: Evidence from an Exploratory Study in Ireland and UK. *Journal of Business Ethics*, 86, p. 177-198, 2008. DOI 10.1007/s10551-008-9842-9.
- ELFFERS, H. *Income Tax Evasion: Theory and Measurement*. Erasmus Centre for Sociolegal Tax Research. Deventer: Kluwer, 1991.
- _____. But Taxpayers Do Cooperate! In: VUGHT, M. Van et al. (Ed.). *Cooperation in Modern Society. Promoting the Welfare of Communities, States and Organization*. London: Routledge, 2000.

- FALKINGER, Josef; WALTHER, Herbert. Rewards versus penalties: on a new policy against tax evasion. *Public Finance Quarterly*, 19, p. 67, 1991.
- FEHR, E.; GÄCHTER S. *Reciprocity and economics*. The economic implications of Homo reciprocans. Working paper. Zurich: University of Zurich, 1997.
- FELD, L. P.; FREY, B. S. Trust breeds trust: how taxpayers are treated. *Economics of Governance*, 3, p. 87-99, 2002.
- _____. Tax Compliance as the Result of a Psychological Contract: The role of incentives and responsive regulation. *Law and Policy*, v. 29, n. 1, 2007.
- FELD, L. P.; FREY, Bruno S.; TORGLER, B. Rewarding Honest Taxpayers? Evidence on the Impact of Rewards from Field Experiments. *CREMA Working Papers Series*, 2006.
- FREY, Bruno S. *Not Just for Money. An Economic Theory Of Personal Motivation*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar, 1997.
- _____. *Economics as a Science of Human Behaviour*. Boston, Dordrecht; London: Kluwer Academic Publishers, 1999.
- FREY, Bruno; JEGEN, Reto. Motivation Crowding Theory: a Survey of Empirical Evidence. *Journal of Economic Surveys*, p. 589-611, 2001.
- GRAETZ, M.; WILDE, L. L. The Economic of Tax Compliance: Facts and Fantasy. *National Tax Journal*, 38, p. 355-363, 1985.
- HIRSCHMAN, A. O. Obstacles to development: a classification and a quasi-vanishing act. *Economic Development and Cultural Change*, 13, p. 385-393, 1965.
- KELLMAN, H. Manipulation of human behaviour: an ethical dilemma for the social scientist. *Journal of Social Issues*, 21, p. 31-46, 1965.
- LEWIS, H. B. *Shame and Guilt in Neurosis*. New York: International University Press, 1971.
- LEWIS, A. *The Psychology of Taxation*. Oxford: Martin Robertson, 1982.
- LONG, Susan; SWINGEN, Judith. The Conduct of Tax Evasion Experiments: Validation, Analytical, Methods and Experimental Realism. In: WEBLEY, Paul et al. (Ed). *Tax evasion: an experimental approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- NUTTIN, Joseph; GREENWALD, Anthony G. *Reward and Punishment in Human Learning*. Nova Iorque, Estados Unidos: Academic Press, 1968.
- PEIRCE, Charles S. *Semiótica*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

POMMEREHNE, Werner W.; WECK-HANNEMANN, Hannelore. Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland. *Public Choice*, 88, p. 161-70, 1996.

PYLE, D. J. The Economics of Taxpayers Compliance. *Journal of Economic Surveys*, 5, p. 163-168, 1990.

SCHOLZ, John T.; PINNEY, Neil. Duty, Fear and Tax Compliance: the Heuristic Basis of Citizenship Behavior. *American Journal of Public Science*, 39, 1995.

SIQUEIRA, M. L.; RAMOS, F. Economia da Sonegação. Teoria e Evidencias Empíricas. *Revista Econ. Contemporânea*, Rio de Janeiro, 9(3), p. 555-581, set./dez. 2005.

_____. Evasão Fiscal do Imposto sobre a Renda: uma análise do comportamento do contribuinte ante o sistema impositivo brasileiro. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 399-424, jul./set. 2006.

SEN, A. K. Rational fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy and Public Affairs*, 6, p. 317-344, 1992.

SMITH, K. W. Reciprocity and Fairness: Positive Incentives for Tax Compliance In: SLEMROD, Joel. (Ed.). *Why People pay taxes: tax compliance and enforcement*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1992. p. 223-250.

SPICER, Michael W.; LUNDSTEDT, Scott B. Understanding Tax Evasion. *Public Finance*, 31, p. 295-305, 1976.

TITMUSS, R. M. *The Gift Relationship*. Londres, Inglaterra: Allen and Unwin, 1970.

TITTLE, C. *Sanctions and Social Deviance: the Question of Deterrence*. New York: Praeger, 1980.

TORGLER, Benno. Is tax evasion never justifiable? *Journal of Public Finance and Public Choice*, 19, p. 143-168, 2001.

_____. Tax morale and tax evasion: evidence from the United States. *WWZ-Discussion Paper 03/01*. Basel: WWZ, 2003.

_____. Beyond Punishment: a Tax Compliance experiment with Taxpayers in Costa Rica. *Revista de Análisis Económico*, v. 18, n. 1, p. 27-56, jun. 2003.

_____. Moral Suasion: an Alternative Tax Policy strategy? Evidence from a controlled field experiment in Switzerland. *Economics of Governance*, p. 235-253, 2004.

_____. *Tax compliance and tax morale: a theoretical and empirical analysis*. Cheltenhan, UK: Edward Elgar, 2007.

_____. What do we know about Tax Fraud? An overview of Recent Developments. *Social Research.*, v. 75, n. 4, p. 1.239-1.270, Winter 2008.

TORGLER, Benno; SCHAFFNER, Markus; MACINTYRE, Alison. Tax Compliance, Tax Morale ad Governance Quality. *School of Economics and Finance Discussion Papers and Working Papers Series 225*, School of Economics and Finance, Queensland University of Technology, 2007.

VOGEL, J. Taxation and Public Opinion in Sweden: An Interpretation of Recent Survey Data. *National Tax Journal*, 27, p. 499-513, 1974.

Copyright of Cadernos de Finanças Públicas is the property of Escola de Administracao Fazendaria and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.