



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
ATUÁRIA, CONTABILIDADE E SECRETARIADO EXECUTIVO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

SANDY FARIAS FERREIRA

NUDGES COMPORTAMENTAIS APLICADOS À COBRANÇA ADMINISTRATIVA
TRIBUTÁRIA: UM ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA MUNICIPAL DAS
FINANÇAS DE FORTALEZA

FORTALEZA

2023

SANDY FARIAS FERREIRA

NUDGES COMPORTAMENTAIS APLICADOS À COBRANÇA ADMINISTRATIVA
TRIBUTÁRIA: UM ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DAS
FINANÇAS DE FORTALEZA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dra. Eveline Barbosa Silva Carvalho.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F443n Ferreira, Sandy Farias.

Nudges comportamentais aplicados à cobrança administrativa tributária : um estudo de caso na Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza / Sandy Farias Ferreira. – 2023.
52 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2023.
Orientação: Profa. Dra. Eveline Barbosa Silva Carvalho.

1. Economia Comportamental. 2. Nudges. 3. Setor Público. 4. Cobrança Administrativa. 5. Conformidade Tributária. I. Título.

CDD 330

SANDY FARIAS FERREIRA

NUDGES COMPORTAMENTAIS APLICADOS À COBRANÇA ADMINISTRATIVA
TRIBUTÁRIA: UM ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DAS
FINANÇAS DE FORTALEZA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Ciências Econômicas da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Aprovada em: 13 / 12 / 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Eveline Barbosa Silva Carvalho (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Paulo de Melo Jorge Neto
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Principal agradecimento à Deus, por me abençoar e tranquilizar a cada passo da vida.

À minha família, pelo o apoio e cuidado de sempre, em especial minha mãe Adriana, que sempre deu o seu melhor pela minha felicidade, além de ter cultivado junto à mim o sonho da graduação.

Ao meu amoroso namorado Wisley, por ter acreditado e me incetivado a todo instante, mostrando que o surreal é possível. Obrigada por ter me possibilitado um mundo inteiro de novos sonhos, meu amor. Que a esperança esteja sempre em nossos corações.

À minha amiga Lysa, que tem sido minha dupla desde a infância e sou grata por cada ciclo da vida compartilhado. Agradeço por mesmo estando em outro estado, ter me cobrado diariamente a conclusão dessa pesquisa.

A Anna Liz, que foi um pedacinho de alegria quando eu mais precisei.

Aos meus amigos da SEFIN, que me proporcionaram uma segunda casa, principalmente ao Wagner, pelo apoio genuíno, à Erika, pela amizade, competência e parceria desde o primeiro dia na CEATRI, e à Mara, por ser sempre inspiradora.

Aos demais amigos e colegas, que tornaram os dias mais leves e divertidos, representados pelo Alex, Luisa, Leticia, Débora, Lara, Vinicius, Jackeline, Davi e Márcio.

Agradeço imensamente também à professora Eveline, pela prontidão de auxiliar nessa pesquisa e por ter me apresentado em sala de aula, de forma mágica, a Economia Comportamental. Bem como ao professor Andrei, que possui minha grande admiração, cuja contribuição foi essencial para a realização desse trabalho.

Por fim, expresso minha gratidão a todos que de alguma forma contribuíram para a construção de quem eu sou hoje.

*“In order to do good economics, you
have to keep in mind that people are
human.”*

Richard Thaler

RESUMO

A pesquisa aborda o uso de *nudges* comportamentais na cobrança administrativa tributária, com foco na Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza. Foi realizado um referencial teórico sobre a conjuntura fiscal municipal e a busca pela autonomia financeira. Além disso, o estudo trata sobre a Economia Comportamental, destacando a influência das limitações cognitivas e seus padrões representados pelas heurísticas e vieses no âmbito da conformidade tributária. A análise explora a aplicação de estratégias comportamentais para tornar as cobranças administrativas mais assertivas, ao modificar a linguagem na comunicação com os contribuintes. Com os objetivos de descrever, identificar e analisar essas aplicações comportamentais, foram descritas as ações de cobrança da SEFIN em forma de três experimentos sobre o público do IPTU 2022. O uso de *nudges* de simplificação e de saliência das consequências demonstrou bons indícios de contribuição para o incremento da arrecadação desse público, do qual foram recuperados mais de R\$ 30 milhões do estoque de inadimplência que seria enviado para inscrição em dívida ativa.

Palavras-chave: Economia Comportamental, *Nudges*, Setor Público, Cobrança Administrativa, Conformidade Tributária.

ABSTRACT

The research addresses the use of behavioral nudges in administrative tax collection, focusing on the Municipal Finance Department of Fortaleza. A theoretical framework was created on the municipal fiscal situation and the search for financial autonomy. Furthermore, the study deals with Behavioral Economics, highlighting the influence of cognitive limitations and their patterns represented by heuristics and biases in the scope of tax compliance. The analysis explores the application of behavioral strategies to make administrative charges more assertive, by modifying the language in communication with taxpayers. With the objectives of describing, identifying and analyzing these behavioral applications, SEFIN's collection actions were described in the form of three experiments on the IPTU 2022 public. The use of simplification nudges and highlighting consequences showed promising signs of contributing to an increase in revenue from this audience, from which over R\$ 30 million was recovered from the default stock that would have been sent for active debt registration.

Keywords: Behavioral Economics, Nudges, Public Sector, Administrative Tax Collection, Tax Compliance.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 - Arquétipos de devedores	24
Figura 2 - Estratégias da cobrança na SEFIN.....	31
Figura 3 - Cronograma dos experimentos	32
Figura 4 - Grupos do experimento 1	33
Figura 5 - Modelo de carta do experimento 1	34
Figura 6 - Resultado do experimento 1	35
Figura 7 - Modelo de e-mail da ação sobre o público de 2021	37
Figura 8 - Modelos do experimento 2	38
Figura 9 - Resultados do experimento 2.....	39
Figura 10 - Modelo de e-mail da ação sobre o público do REFIS Covid	41
Figura 11 - Modelo do experimento 3.....	42
Figura 12 - Resultados do experimento 3.....	43
Figura 13 - Resultados do IPTU 2022.....	44
Figura 14 - Evolução do estoque inadimplente do IPTU 2022	45
Figura 15 - Evolução da inadimplência 2017 a 2022	46

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	COMPLIANCE TRIBUTÁRIO MUNICIPAL	11
2.1	Federalismo e as competências	12
2.2	Receita Pública	12
2.3	Autonomia financeira	15
2.4	Cobrança administrativa	17
3	ECONOMIA COMPORTAMENTAL E A CONFORMIDADE FISCAL	20
3.1	Teorias e fundamentos	20
3.1.1	Nudges comportamentais e aplicações para o estímulo da adimplência	23
4	METODOLOGIA.....	26
5	ANÁLISE E DISCUSSÃO DO CASO.....	28
5.1	Estrutura e estratégias da cobrança administrativa da SEFIN	28
5.2	Experimentos comportamentais de cobrança do IPTU 2022	31
	I. Experimento 1 – Cartas de notificação.....	32
	II. Experimento 2 – Cobrança por aviso de débito.....	36
	III. Experimento 3 – Lembrete sobre o REFIS	40
5.3	Performance do IPTU 2022	44
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
	REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, a conjuntura fiscal municipal é marcada pelos debates sobre reforma tributária e autonomia financeira, apresentando desafios complexos e demandas crescentes para a eficiência na arrecadação de tributos. Em um cenário de recomposição econômica após a crise sanitária de COVID-19, além das limitações na possibilidade de aumentar a carga tributária, emerge a necessidade da administração pública em explorar estratégias alternativas que favoreçam a conformidade fiscal.

Nesse sentido, os esforços para o incremento das receitas próprias municipais tornam-se imprescindíveis para assegurar ao ente federativo os meios necessários para arcar com as despesas de sua competência (Almeida, 2000). Portanto, a cobrança ainda no âmbito administrativo mostra-se como uma possibilidade de atuar junto ao contribuinte para garantir o cumprimento.

Segundo Thaler (2019) as questões de política monetária e financeira têm importância vital para o bem-estar de uma sociedade, e a compreensão de humanos é essencial para tomar decisões sábias quanto a essas políticas. Dessa forma, a Economia Comportamental emerge ao integrar conceitos de áreas como psicologia e neurociência, tendo como base o modelo econômico padrão. Assim, torna-se factível reconhecer padrões e limitações cognitivas que podem atuar como barreiras da decisão ótima no cenário tributário, que seria a adimplência.

Nessa perspectiva, a partir da compreensão dos conceitos fundamentais da Economia Comportamental, os *nudges* se configuram como diferentes ferramentas capazes de propor soluções para lidar com os vieses e tendências exploradas, ao utilizar estratégias cognitivas que convergem para a escolha mais benéfica para o indivíduo e a sociedade que ele habita (Sunstein; Thaler, 2009). A aplicabilidade dessas práticas nos modelos tributários é dita como linha central, tendo em vista a necessidade de munir o Estado de meios eficientes de cobrança (OECD, 2019).

Conforme Hansen (2019), no âmbito das aplicações comportamentais, para saber o que funciona, tem-se que saber o porquê funciona. Nesse sentido, essa pesquisa tem como alicerce a fundamentação da Economia Comportamental e sua ulterior utilização no cenário tributário, mais especificamente quanto à cobrança administrativa. A relevância do estudo é notória tanto para a administração pública, ao sugerir formas eficientes de arrecadar e recuperar receitas, quanto para os municípios, que estarão em harmonia com o fisco e poderão usufruir dos bens e serviços públicos oriundos da cidadania.

Trata-se, portanto, de um estudo interdisciplinar no qual os aspectos conceituais serão explorados na Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza (SEFIN), unidade central da pesquisa, cuja escolha foi justificada pelos recentes destaques nacionais, sendo o primeiro lugar do *ranking* de qualidade das informações fiscais, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2023). Ademais, a SEFIN apresenta envolvimento e adoção da temática comportamental em diversas vertentes, como na educação fiscal (Oliveira; Simonassi; Câmara, 2019), na atualização cadastral (Huáscar et al., 2021) e, no tema dessa pesquisa, a cobrança tributária (Barbosa Júnior, 2020).

Dessarte, a principal questão da pesquisa é como os *nudges* comportamentais podem ser aplicados para contribuir para a eficácia da cobrança tributária no âmbito administrativo municipal. O objetivo principal é investigar como os *nudges* podem ser aplicados na cobrança administrativa tributária. Para tanto, utilizou-se da tipologia estudo de caso com a SEFIN de Fortaleza como amostra central, com os objetivos específicos de descrever o modelo de cobrança administrativa da SEFIN; identificar os *nudges* comportamentais aplicados às ações recuperativas; e analisar os resultados dessas práticas.

A pesquisa se estrutura a partir dessa introdução que será seguida pela fundamentação da conjuntura na qual o município está inserido, tratando sobre os principais conceitos federativos do setor público, bem como a explanação sobre os princípios da Economia Comportamental e sua relação com a conformidade fiscal. Adiante, tem-se os resultados do estudo de caso realizado, com as devidas análises e discussões que culminaram nas considerações finais e nas referências utilizadas.

2 COMPLIANCE TRIBUTÁRIO MUNICIPAL

O termo *compliance* é proveniente do verbo inglês *to comply* e significa estar e agir de acordo às normas, regramentos e legislações vigentes, a partir de práticas de cunho administrativo que prezam pelas premissas de governança e qualidade de gestão (Barros, 2020).

Trataremos sobre o *compliance* aplicado na esfera da administração pública municipal, a fim de apresentar a conjuntura na qual os entes locais estão inseridos e as suas respectivas competências quanto à aplicabilidade da legislação tributária. Ademais, busca-se explorar o conceito de conformidade fiscal ao traçarmos um paralelo entre a responsabilidade dos entes locais de captar recursos de forma eficiente, bem como de factibilizar um ambiente favorável ao cumprimento legislativo também da população, mediante uma assertiva cobrança

administrativa.

Portanto, nessa seção serão explanados os principais conceitos e normativos que fundamentam a temática, além de estudos que corroboram os pressupostos, com o fito de detalharmos os aspectos legais e estruturais acerca da posição do município ante a federação e aos seus contribuintes quanto à arrecadação tributária.

2.1 Federalismo e as competências

A Carta Magna brasileira, promulgada em 1988, intitula o país como Estado Democrático de Direito, prezando pelos princípios de liberdade e de direitos e garantias individuais e coletivas, motivo pelo qual é chamada de “Constituição Cidadã” e considerada um marco na construção da cidadania (Pilla; Rossi, 2018). Ainda no âmbito das significativas modificações consectárias do advento dessa Constituição Federal (CF), tem-se a descentralização federativa promovida pela inserção dos Municípios como entidades autônomas na esfera político-administrativa.

Com a conjuração do pacto federativo, que passa a adotar a pluralidade de organizações governamentais em termos de autonomia, tem-se a distribuição do poder em forma de responsabilidades e competências nos pilares políticos, administrativos e financeiros, sendo este último relacionado às esferas orçamentárias e tributárias (Nascimento, 2006). Assim, os municípios são munidos da autoadministração para tomar as medidas necessárias visando os interesses locais.

A descentralização federativa possibilita que a sociedade e suas respectivas demandas sejam assistidas e atendidas pelos entes governamentais mais próximos do cidadão, o que “permite uma visualização mais clara da realidade de vida da população” (Vieira et al., 2017, p. 25). Para suprir tais necessidades, além de atuar na execução e na manutenção de programas e políticas públicas nacionais, principalmente nas áreas da saúde e educação, torna-se imprescindível aos governos locais a disponibilidade de recursos.

2.2 Receita Pública

A receita pode ser conceituada como ingressos de ordens financeiras nos cofres públicos factíveis ao incremento do patrimônio, como corrobora Andrade (2002).

Diversos critérios e discriminadores são utilizados para organizar e assim, possibilitar

as classificações das receitas, que em uma ótica mais ampla, podem ser categorizadas quanto à regularidade, a origem e a legalidade.

A primeira se refere à periodicidade de percepção da receita, podendo ser regular ou de caráter excepcional. Quanto à origem, relaciona-se à obrigatoriedade, uma vez que o Estado pode atuar na exploração de seus próprios recursos ou de forma compulsória aos de setores privados. Já a legalidade, não só trata a receita quanto a sua possibilidade de previsão em leis e planos orçamentários, como também normaliza as receitas no aspecto econômico, dividindo-as em categorias conforme as operações financeiras.

Outrossim, é válido acrescentar que o processo de execução da receita é composto por quatro estágios, sendo eles a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento (Andrade, 2002).

Na previsão, concentra-se as atividades de planejamento e elaboração orçamentária, nas quais serão estabelecidas, conforme o art. 165 da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) para deferimento das estimativas e projeções de receitas do exercício financeiro.

O segundo estágio da receita é citado no artigo 53 da Lei nº 4.320/64 que define o lançamento como “ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta”. O que corrobora o Código Tributário Nacional (CTN), que define o lançamento tributário como um ato administrativo e obrigatório pelo qual se é reconhecido a existência de um crédito, bem como identificado o seu montante e os seus sujeitos ativos e passivos, que seriam os instituidores dos tributos e as pessoas obrigadas ao pagamento, respectivamente (Brasil, 1966).

Ademais, em seus artigos 147, 149 e 150, o CTN indica ainda as três possíveis modalidades de lançamento tributário, a depender do nível de participação do sujeito passivo, no caso os contribuintes ou responsáveis. A primeira é por ofício, ou lançamento direto, em que a autoridade tributária determina com exclusividade o valor do tributo, sem a colaboração do pagante. A segunda forma é o lançamento por declaração, também chamado de lançamento misto, no qual há uma cooperação entre o sujeito passivo, que fornece as informações e cumpre com suas obrigações acessórias, e a autoridade tributária, que calcula o tributo. A terceira modalidade é por homologação, ou autolancamento, em que o contribuinte ou responsável auferir seu próprio montante devido e realiza o pagamento antecipado, sem notificar a autoridade, que posteriormente atua em conferência.

Já na fase da arrecadação, terceira no ciclo de execução da receita, o sujeito passivo efetua o pagamento dos créditos devidos à entidade pública, caracterizando o cumprimento de

suas obrigações financeiras. Em sua maioria, esse processo ocorre por mediação de instituições bancárias arrecadoras que são conveniadas e autorizadas a desempenhar a arrecadação para o ente público (Guarneri, 2002 apud Tristão 2003).

Por fim, o recolhimento encerra os estágios e representa a consolidação da captação dos recursos, a partir da entrega do produto da arrecadação ao Tesouro Municipal, essa fase tem o fito de centralizar em caixa os valores obtidos e segue o princípio da tesouraria, como posto pelo artigo 56 da Lei nº 4.320 de 1964.

Amparado na anterior contextualização dos principais conceitos sobre a receita pública, é pertinente darmos ênfase a uma esfera selecionada, tendo em vista o foco dessa pesquisa nas ações municipais para efetivar a arrecadação própria. Trataremos, pois, sobre a receita pública orçamentária, que em conformidade com a Lei de Orçamento de 1964, mostra-se como o alicerce para o funcionamento da máquina pública, uma vez que determina as fontes para os gastos mediante autorização legislativa. Ademais, quanto às categorias econômicas, ressaltaremos as informações sobre as receitas correntes, que somatizam os recursos oriundos do poder de tributar ou da venda de produtos e serviços, tais quais tributários, de contribuição, patrimonial, industrial, agropecuária, de serviços, transferências correntes e receitas diversas (Tristão, 2003).

Destaca-se desse grupo as receitas tributárias, aquelas de origem derivadas e que, no âmbito das competências municipais, se referem ao art. 30, III, do Texto Constitucional, que defere a instituição e a arrecadação de tributos (Brasil, 1988). Vale ressaltar, ainda, que em sua definição de acordo com o art. 3º do Código Tributário Nacional, o tributo é “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Ou seja, são valores pagos pelos contribuintes em dinheiro, não relacionados a punições, cuja conformidade é de caráter legal e obrigatório.

Nesse sentido, adentramos na receita própria municipal, que é composta pelos tributos de sua competência, e se dividem em impostos, taxas e contribuições de melhoria, conforme art. 145 da CF e art. 5º do CTN.

Os impostos detêm relevância mais significativa e de maior abrangência nas receitas próprias, visto que são tipos de tributos cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (art. 16, CTN). Os impostos próprios municipais são determinados de acordo com o art. 156 do Texto

Constituinte, sendo eles sobre a propriedade predial e territorial urbana, a transmissão "inter vivos" de bens imóveis e aos serviços de qualquer natureza. Dessa forma, tem-se o IPTU, o ITBI e o ISSQN, respectivamente, como os principais componentes da receita própria municipal, cada um com seus elementos que incluem fato gerador, que dá origem ao imposto, a quem ele incide, a sua modalidade de lançamento e a base de cálculo ou alíquota.

2.3 Autonomia financeira

Posto que as duas últimas subseções trataram sobre as competências do ente municipal no pacto federativo e a discriminação das fontes e componentes da receita pública, é cabível uma ponderação acerca da relação entre esses conceitos, o que possibilitará adentrarmos nas concepções e adversidades características da autonomia financeira.

O plano financeiro é fundamental para a execução dos deveres governamentais e pode ser explicado pelas atividades de “obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público” (Baleeiro, 1998 apud Menini, 2003, p.47). Ao incluirmos o fator da autonomia nesse cenário financeiro tributário, consoante à Corralo (2022), tem-se a possibilidade de instituir, arrecadar e aplicar os tributos e as transferências constitucionais.

Nesse sentido, percebe-se que com a autonomia, convencionalmente relacionada à independência e à autossuficiência, as atividades mencionadas deveriam ser exercidas pelos municípios sob a premissa do poder da autoadministração financeira. Entretanto, veremos que alguns impasses por vezes afetam a plena execução.

A partir da pesquisa realizada em 2022 pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), buscou-se explicitar as principais dificuldades dos entes locais em diversas áreas, com a de aplicação de questionário a todos os 5568 municípios brasileiros. Quanto aos resultados no tocante ao federalismo, os obstáculos mais notáveis foram a concentração de recursos na União e os desequilíbrios entre as competências e as transferências.

Dada a ampliação das responsabilidades dos governos locais no âmbito do provimento de bens e serviços públicos, tem-se em consequência disso um montante de gastos e despesas, que podem vir a serem causadoras de desequilíbrios nas finanças públicas. Isso considerando que nesses modelos federativos, os déficits são mais concentrados nos governos de níveis inferiores, enquanto os governos superiores arrecadam mais do que seus respectivos gastos (Prado, 2006).

Nessa perspectiva, faz-se necessário um robusto sistema de transferências oriundas de unidades governamentais de maiores bases econômicas, no caso os estados e a União. Assim, segundo Tristão (2003), as transferências de recursos são estabelecidas pela Constituição e operam em um fluxo vertical para baixo. Os mecanismos de repasses implementados utilizam das premissas de participações dos entes municipais nas receitas, distribuições ou repartições da receita tributária. O autor cita ainda que essas transferências são combinadas à atribuição de fontes próprias de arrecadação, o que se refere ao artigo 30, III, do Texto Constitucional, que defere a competência de instituir e arrecadar tributos próprios também aos municípios para a composição de sua receita própria, já conceituada anteriormente.

Percebe-se, entretanto, que apesar desses componentes tributários, os recursos disponíveis para que os municípios exerçam a autonomia financeira, determinada constitucionalmente, são oriundos majoritariamente de transferências intergovernamentais. Por conseguinte, esses repasses denotam um atributo de indispensabilidade, uma vez que têm o papel de solucionar os desequilíbrios das bases tributárias e minorar as falhas de mercado, como as brechas verticais (Prado, 2006).

Contextualizando esses pontos no cenário hodierno, é válido ressaltar o movimento “Sem FPM não dá”, que ocorreu em agosto de 2023, no qual houve uma paralisação das prefeituras brasileiras em desacordo às quedas nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, transferência constitucional que representa a principal receita de sete a cada dez municípios (CNM, 2023). Esse ato evidencia os entraves enfrentados pelos entes municipais ao buscar cumprir e arcar com suas despesas.

Dessarte, a conjuntura apresentada torna factível o questionamento sobre a plenitude da autonomia financeira municipal, que se mostra, na verdade, limitada, uma vez que sua característica mais determinante é o vínculo e a dependência dos repasses financeiros intergovernamentais. Reforçando os argumentos apresentados, Almeida (2000, p. 30) afirma que “a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências”.

Essas circunstâncias podem influenciar as ações administrativas dos municípios, atuando como incentivo ou como fator desmotivador. Isso porque, ao necessitar ampliar o erário público, mas tendo suas bases tributárias restritas, os gestores podem optar por minorar essas barreiras, a partir da busca eficaz e estratégica por sua arrecadação potencial. Ou ainda, pode acarretar um efeito reverso, que leva a administração a abdicar do empenho na captação de recursos e se subsidiar exclusivamente nas transferências garantidas constitucionalmente (Blanco, 2002). Essas ideias podem ser sintetizadas pela concepção de esforço fiscal, que

compreende a participação da arrecadação própria dos municípios na receita disponível, ou seja, o esforço em explorar sua capacidade de arrecadação tributária (Vieira et al, 2017).

Estudos na área utilizam o esforço fiscal com o fito de, principalmente, relacioná-lo ao fluxo de transferências governamentais, como o de Orair e Alencar (2010), que trabalhou a incorporação de fatores econômicos para estimar as receitas e compará-las aos valores que foram efetivamente arrecadados, o que resultou em um indicador denominado de Índice de Esforço Fiscal. Ademais, esse esforço pode ainda ser analisado em associação a diversos fatores como desenvolvimento socioeconômico, (Vieira et al., 2017) e empregos públicos (Francisco; Pacheco; Saiani, 2023).

Considerando essas lacunas que podem interferir no curso ótimo do plano financeiro, principalmente na vertente da captação de receitas tributárias, tem-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada com a Lei Complementar nº 101, de 2000. Esse dispositivo legal estabelece normas de finanças públicas para garantir que os princípios de responsabilidade e eficiência sejam prioridades na gestão fiscal.

Nesse sentido, é benéfico para a sociedade pública que os gestores municipais sobrelevem os impasses, ou ainda, os tomem com o viés do incentivo, para garantir eficiência no que os compete, executando com diligência sua parte no pacto federativo. Para tanto, cabe aos municípios desenvolver a arrecadação tributária a partir de planejamento e estruturação estratégica que garantam a melhor performance possível em sua receitas próprias, como as ações de recuperação de créditos inadimplentes. Dessa forma, o ente não só atende à legislação ao instituir e arrecadar com eficiência, mas também propicia essa conformidade aos seus contribuintes, para que possam exercer por completo a cidadania.

2.4 Cobrança administrativa

Conforme dito anteriormente no ciclo de execução da receita pública, exclusivamente após a etapa essencial da constituição do crédito tributário, deve se ter em sequência o próximo estágio, o da arrecadação, crucial para consolidar o recolhimento.

Há, embora, outro procedimento caso o plano legal de instituição das obrigações tributárias não se concretize em arrecadação nos prazos pré-determinados, no qual os créditos lançados em nome dos sujeitos passivos em questão se tornarão inadimplentes e deverão ser inscritos em dívida ativa, componente das receitas correntes provenientes de créditos

inadimplidos encaminhados e recolhidos na repartição administrativa competente, segundo o art. 201 do Código Tributário Nacional.

Para tanto, os órgãos fazendários municipais executam requerimentos de inscrição em dívida ativa, e encaminham os créditos tributários vencidos e não pagos ao órgão a quem compete a jurisdição da dívida ativa, que tratarão de expedir uma certidão de dívida ativa (CDA), título executivo extrajudicial que possibilitará o ingresso com a execução fiscal (Fernandes; Silva, 2009).

Em sua maioria, os órgãos responsáveis por essa sistemática são do Poder Judiciário, principalmente no contexto brasileiro, cuja Lei 6.830/1980 discorre sobre para a cobrança judicial de dívidas ativas, seja tributária ou não, com a devida atualização monetária. Assim, esse processo direciona os valores devidos para a esfera da execução fiscal, que são as ações de que os responsáveis dispõem para atuarem na recuperação dos créditos, tais como protestos e cadastros de restrição, o que torna a cobrança dos créditos inadimplidos uma prerrogativa da instância judiciária.

Entretanto, apesar dessa estrutura deliberada de cobrança judicial, é válido dar destaque e não mitigar a importância do período até que se realize esse processo. No cenário tributário municipal, os prazos de envio dos créditos definitivamente constituídos, vencidos e não pagos para inscrição em dívida ativa são estabelecidos por decretos. Logo, até que o dispositivo executivo determine a suspensão da competência, os créditos inadimplentes permanecem no mesmo plano administrativo do órgão que lançou o tributo, cabendo a eles também a responsabilidade de exigí-lo.

Nessa perspectiva, tem-se a cobrança administrativa como uma extensão da arrecadação, no qual deve-se haver esforços da instituição pública responsável pela tributação visando a recuperação das quantias devidas, ainda sem intervenções judiciais. Esse empenho administrativo para cobrar os contribuintes responsáveis pelos valores inadimplentes, mostra-se imprescindível para reduzir o *tax gap*, lacuna fiscal que representa a diferença entre os tributos a serem pagos e os que realmente foram quitados (Devos, 2008). Uma consequência disso, seria o incremento da arrecadação tributária e assim, da receita própria municipal, o que representa o cumprimento ao princípio de eficiência, citado no artigo 37 da CF, além da consonância com a LRF.

Ademais, a organização do setor responsável pela arrecadação para obtenção de resultados é fundamental para o desempenho da arrecadação, no qual é necessária a existência

de uma infraestrutura institucional, que deve ser composta por um sistema de informações e sistema de controle operacional que englobe a fiscalização e a arrecadação dos tributos e um sistema de cobrança dos devedores (Caro, 1991 apud Tristão 2003).

Essa estrutura da cobrança administrativa no âmbito municipal é dificilmente retratada em estudos e pesquisas, tendo em vista o protagonismo da cobrança judicial, como mencionado anteriormente. Entretanto, os proveitos de que essa exigência tributária seja efetuada na esfera administrativa, sem intervenções judiciais, são retratados em algumas obras, que demonstram que esse processo pode ser realizado de forma mais rápida e menos onerosa (Reis, 2013).

Ainda, segundo Reis (2013), as principais medidas que devem ser tomadas nesse ato administrativo são as observações aos prazos de inadimplência e as notificações e contatos com os contribuintes responsáveis, mediante cartas de cobrança.

Nos mesmos parâmetros, Fujita (2019) em seu estudo sobre as esferas administrativas e judiciais no âmbito federal, utiliza dos conceitos de persuasão e coerção para classificar as ações de cobrança. Na vertente persuasiva, a que mais se enquadra no cenário administrativo sem execuções judiciais, reafirma-se o envio de cartas, além do contato pessoal ou telefônico com os devedores, cujo principal objetivo é dar ciência ao contribuinte de sua dívida, além de “tentar convencê-lo a pagar, fazer com que o inadimplente tenha certeza que precisa mudar de atitude e regularizar a sua situação fiscal perante a Fazenda Pública.” (Fujita, p. 15, 2019). Outrossim, o autor pontua ainda a utilização da estratégia de seleção do público-alvo por avaliação do perfil da dívida, com o fito de atuar de forma personalizada na cobrança.

Já no âmbito municipal, Barbosa Júnior (2020) destacou o município de Fortaleza, local também desta pesquisa, para explanar sobre os processos de recuperação de créditos tributários antes do envio à dívida ativa. A partir da utilização da régua de cobrança, estratégia oriunda do meio corporativo que foi aplicada na administração pública tributária, pode-se definir as etapas da cobrança administrativa para otimizar as atividades.

Foi mencionado ainda, as contribuições da implementação da Economia Comportamental nos experimentos subsequentes realizados no contato com os contribuintes, no qual alguns lotes pontuais apresentaram performance na ordem de até 80,64% referente a quantidade de documento de arrecadação municipal (DAM) pagos do total cobrado (Barbosa Júnior, 2020). Isso explicita as inovações nos métodos de informar e incentivar o contribuinte à adimplência e a significância da ciência comportamental para tornar esse processo mais assertivo.

3 ECONOMIA COMPORTAMENTAL E A CONFORMIDADE FISCAL

Nessa parte do trabalho, iniciaremos com o conteúdo fundamental de introdução dos conceitos e compreensões da Economia Comportamental, ciência que busca tornar o cenário mais realístico ao incorporar fatores psicológicos à economia tradicional. Isso em razão das falhas percebidas ao tratar os agentes como puramente racionais e otimizadores, uma vez que esses são na verdade humanos, com fortes tendências emocionais e passíveis de influências externas (Thaler, 2015).

Ademais, será aprofundado sobre as limitações cognitivas e os desvios de comportamento que compõem as heurísticas e os vieses, a fim de expor estudos que os explicam, bem como as ferramentas e estratégias capazes de contorná-los. Ainda, mostraremos a aplicabilidade das contribuições da economia comportamental para a gestão pública, mais precisamente no incentivo ao cumprimento fiscal.

3.1 Teorias e fundamentos

À priori, contextualizando sobre a economia *mainstream*, um de seus essenciais fundamentos é a Teoria da Utilidade Esperada (TUE), que foi abordada por Von Neumann e Morgenstern, em 1944, e perpetua-se nas principais literaturas da área microeconômica (Varian, 2015).

Essa teoria define as premissas que explicam o processo de tomada de decisão dos agentes econômicos, mediante o ordenamento de suas preferências em uma função de utilidade esperada para se obter um valor numérico que represente a satisfação ou bem-estar obtido com aquela escolha (Varian, 2015).

Nesse sentido, toma-se que os indivíduos buscam sempre maximizar sua utilidade e partem desse princípio ao se deparar com uma situação de escolhas, como corrobora o autor ao citar que “um tomador de decisões racional executa uma ação se, e somente se, o benefício marginal exceder o custo marginal” (Mankiw, 2010, p. 7).

Portanto, na economia tradicional, convencionalmente se considera o chamado *homo economicus*, que seria aquele que preza pela racionalidade e otimização de suas decisões. Entretanto, Thaler (2015) confronta essa concepção ao denominar esse indivíduo como uma criatura fictícia, uma vez que a imposição dessas premissas econômicas o distanciam do *homo sapiens*, os humanos que detém de um comportamento a ser considerado. Essa lacuna científica

é, portanto, preenchida pela Economia Comportamental, vertente econômica emergente que, ao dialogar com a psicologia, busca reconhecer e explorar a realidade da essência do comportamento humano.

Ao adentrarmos nas características intrínsecas do indivíduo, vale ressaltar o pioneirismo de Adam Smith ao tratar das paixões, instintos e valores humanos na obra *The Theory of Moral Sentiments* de 1759, reforçando a sua grandiosidade nas contribuições para a economia moderna. Entretanto, apesar da menção ao viés emocional do ser humano, esse até então ainda não era considerado economicamente.

Os principais avanços na área vieram a partir do entendimento das limitações da racionalidade com a colaboração de Simon (1957), que expôs o conhecimento fragmentado e as dificuldades humanas em considerar todas as informações que o cercam para tomarem decisões.

Por conseguinte, tem-se a formulação da Teoria do Prospecto, por Kahneman e Tversky (1979), como uma alternativa às concepções econômicas tradicionais, ao mapear e prever, de forma mais realística, como as decisões são tomadas em situações de riscos ou incertezas. A principal proposição dos autores é que as preferências dependem da forma em que a situação é exposta e de como a mentalidade humana irá captar essas informações, ou seja, não respondem apenas às probabilidades de utilidade previstas na TUE.

Essa obra demonstra diversos exemplos e experimentos laboratoriais nos quais são incorporados nos cenários as possíveis perdas ou ganhos provenientes das escolhas. Desse modo, perspectivas que são teoricamente equivalentes em probabilidades e resultados podem ter diferentes pesos a depender do contexto e da maneira que foi exposta, uma vez que a percepção humana reage às mudanças e diferenças, não às grandezas absolutas finais (Kahneman; Tversky, 1979).

Outrossim, a partir os resultados obtidos, foi possível a construção de uma função valor que compara as perdas e os ganhos, em que a primeira possui uma maior inclinação, ou seja, as perdas denotam um maior valor em detrimento de uma mudança de mesma magnitude no domínio dos ganhos (Kahneman; Tversky, 1979). Isso implica que os seres se lamentam mais pela perda de algo do que se alegram com a satisfação de obtê-lo, o que configura a importante premissa de aversão à perda, dita pelos autores.

Ademais, Samuelson e Zeckhauser (1988) contribuíram para a percepção do status quo, a tendência de manter o estado atual das coisas, que seria o ponto de referência e qualquer

mudança a partir disso é percebida como uma perda, mesmo que a decisão gere maior bem-estar do que esse estado tido como padrão.

Posteriormente, Kahneman (2012) apresentou uma abordagem mais aprofundada quanto às limitações racionais já mencionadas. Na obra, foi explanado sobre o sistema dual, no qual os processos de pensamentos se dividem em duas categorias, no qual o sistema 1 seria a mais suscetível aos desvios de racionalidade, uma vez que atua de forma rápida, automática e intuitiva, sendo mais acessível cognitivamente. Já o sistema 2 atua de forma mais lenta, controlada e lógica, exigindo um maior esforço mental, e é geralmente acionado em atividades mais complexas.

É na atuação do sistema 1 que se encontram os principais elementos pelos quais o comportamento humano se desvia do modelo econômico padrão, uma vez que os seres tendem a utilizar de heurísticas como uma forma de simplificar a complexidade das decisões, sendo portanto, definidas por Tversky e Kahneman (1974) como atalhos ou operações mentais. Rotineiramente, essas alternativas são imprescindíveis para que as escolhas se tornem mais práticas, acessíveis e eficientes, especialmente quando se há cansaço cognitivo ou atenção limitada. Entretanto, as escolhas oriundas das heurísticas são suscetíveis a distorções e influências, acarretando em vieses, considerado erros comuns do comportamento humano (Tversky; Kahneman, 1974).

Em análise aos padrões sistemáticos que o comportamento humano apresenta ante esse cenário, os autores identificaram que esses tipos de decisões são baseadas na confiança dos indivíduos em eventos e informações pontuais, não necessariamente com relevância suficiente para fundamentar a escolha. Dessa forma, esses desvios de julgamento foram sintetizados nas heurísticas de disponibilidade, representatividade e ancoragem (Tversky; Kahneman, 1974).

Ainda em consonância à Tversky e Kahneman (1974), a disponibilidade se trata da tendência em estimar a probabilidade de um evento com base na facilidade com que exemplos similares vêm à mente, logo, se um fato é mais facilmente lembrado ou destacado, atribui-se uma maior possibilidade de ocorrência. Já a representatividade se refere à confiança na semelhança de um evento com um protótipo estereotipado, muitas vezes oriundo de generalizações errôneas, em vez de ser considerado as probabilidades estatísticas. Por fim, a ancoragem seria a influência que a determinação de um valor inicial pode ter para ulteriores estimativas, mesmo que essa âncora seja arbitrária ou não relacionada ao problema em questão.

Outrossim, vale ressaltar que o meio e as normas sociais também interferem nas escolhas práticas, mediante os fatores de efeito dos pares e da reciprocidade, no qual a comparação com outros indivíduos de um grupo e como as decisões afetam os demais são relevantes, havendo uma tendência de responder à ação de outra pessoa com uma ação equivalente (Dolan et. al, 2010).

Em observação ao que foi exposto sobre as heurísticas e vieses cognitivos, tem-se *insights* comportamentais cruciais sobre como os seres humanos processam informações e tomam decisões, destacando a importância de considerar esses padrões sistemáticos ao projetar políticas, estratégias e intervenções comportamentais.

3.1.1 Nudges comportamentais e aplicações para o estímulo da adimplência

Quando se busca “descongelar” as pessoas, incentivando a mudança de comportamento, é necessário mitigar as barreiras que as impedem de tomar decisões mais eficientes (Lewin, 1947 apud Thaler, 2015). É nesse sentido que surgem os *nudges* como estratégias de arquitetura de escolhas que, por meio de intervenções sutis e de baixo custo, visam influenciar as pessoas sem coagi-las, direcionando-as para decisões mais benéficas tanto para elas próprias quanto para a sociedade em geral. Segundo Sunstein e Thaler (2009), o nudge pode ser definido ainda como um “empurrãozinho”, um estímulo de mudança previsível de comportamento sem vetar qualquer opção de escolha.

Os *nudges* comportamentais são bem vistos nas estratégias de mercado do setor privado, mas é no contexto estatal que eles são essenciais, traduzidos em uma forma de paternalismo libertário que busca orientar e direcionar as pessoas na tomada de decisões sem restringir sua liberdade. O Estado assume o papel de facilitador, ajudando os indivíduos a navegar por caminhos complexos, preservando a liberdade de escolha (Sunstein; Thaler, 2009). Portanto, nessa seção adentramos no contexto da aplicabilidade dos *nudges* no incentivo à conformidade fiscal e na cobrança de dívidas, para que seja exemplificado com estudos algumas das principais ferramentas utilizadas nessa conjuntura.

Segundo Jiménez et. al (2023), as premissas comportamentais podem contribuir tanto para oferecer uma ótica mais realista de análise dos seres humanos, possibilitando que seja traçado um perfil comportamental do devedor e assim, selecionado as mais adequadas intervenções, quanto para moldar as formas de implementação e conteúdos delas.

A Figura 1 mostra esses perfis enquadrados conforme a capacidade financeira e a disposição de quitar suas pendências, o primeiro como uma vertente econômica e o segundo incorporando o fator comportamental.

Figura 1 - Arquétipos de devedores



Fonte: Adaptado de Jiménez et. al (2023).

Quando o devedor se trata de contribuintes, há de se considerar sua mentalidade e moral fiscal, que Schmolders (1965) afirma serem determinantes para as atitudes que os levariam ao cumprimento tributário, além de estarem conectadas a fatores sociais, culturais e educacionais. Assim, corrobora-se a importância da ciência comportamental para a compreensão das individualidades e motivações dos contribuintes, além dos aspectos econômicos.

Quanto às formas de selecionar e aplicar os *nudges*, o amplo acervo de técnicas e estratégias comportamentais são exploradas principalmente em experimentos que modificam a linguagem na comunicação com os contribuintes, a fim de fomentar a adimplência tributária, tendo em vista que a OECD (2019) concluiu que as abordagens por meio de notificações são capazes de promover o incremento da recuperação de créditos.

Por conseguinte, as intervenções são arquitetadas a partir de alterações visuais e textuais nas mensagens enviadas aos contribuintes, prezando pela simplificação e pela proeminência das informações mais relevantes, para que assim sejam minorados os empecilhos

comportamentais de sobrecarga cognitiva e fatores de desconforto. Ademais tem-se a implementação de frases de impacto pautadas principalmente no enquadramento de benefícios ou penalidades quanto à situação fiscal, apelos ou normas sociais, lembretes de compromissos, além de recompensas ou incentivos (BID, 2022; OECD, 2017, 2019).

Essas ferramentas são desenhadas nas ações de cobrança visando mover o contribuinte devedor do status quo e estimulá-lo à adimplência, podendo ainda serem testadas para constatar qual tipo de *nudge* atua mais efetivamente sobre determinados grupos. A exemplo disso, um estudo conduzido em um município na Argentina experimentou três tipos de intervenções, evidenciando as penalidades associadas ao não pagamento, as obras e benefício públicos possíveis graças ao pagamento, e por fim, a comparação com os contribuintes que já o pagaram. Essas mensagens foram fundamentadas na dissuasão ou *enforcement*, na reciprocidade e no efeito dos pares, respectivamente, sendo o público desse cenário mais suscetível ao primeiro *nudge*, relacionado à aplicabilidade de sanções, que aumentou 5 pontos percentuais no cumprimento em comparação com o grupo de controle (Castro; Scartascini, 2015).

Ainda no âmbito municipal, agora no Brasil, temos destaque para as prefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo, que possuem unidades de *nudges* para a produção de projetos comportamentais, inclusive acerca da cobrança do IPTU. Ademais, vale ressaltar que ambas estão entre as 10 brasileiras catalogadas pelo observatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Os *nudges* de cobrança tributária foram aplicados no Rio de Janeiro a partir de 2014 com a atuação da NudgeRio, considerada a pioneira do país, que alcançou o incremento de R\$ 120 milhões no IPTU com experimentos de comunicação com o contribuinte com modelos de cartas que enquadravam conteúdos ameaçadores e de normas sociais, evidenciando a inscrição em dívida ativa como uma consequência da inadimplência e descrevendo o comportamento positivo com a frase “o bom cidadão paga os impostos”, respectivamente (Andrade, 2020).

Outrossim, no município de São Paulo, essas ações foram realizadas com referência de outros experimentos em conjunto com entrevistas com alguns contribuintes, para que fosse aprimorado e definido os modelos de cartas a serem enviados. Assim, o primeiro passo foi simplificar a estrutura que era anteriormente enviada e tornar mais evidente as formas de pagamento. Posterior a isso, foram projetados quatro modelos com a inclusão de frases no cabeçalho que se configuraram como *nudges* de normas sociais, *enforcement* com ameaças de penalidades, explicação das consequências e simplificação por tutorial. Em resultado, a intervenção que averiguava o impacto da clareza das consequências, a partir da saliência, se

sobressaiu ante aos outros modelos e promoveu o aumento de 8,4% em arrecadação comparado com o grupo de controle que receberam a carta original (São Paulo, 2020).

Em suma, entende-se que, quando aplicados na conjuntura do incentivo à conformidade fiscal, os *nudges* proporcionam uma abordagem inovadora para fomentar o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, tendo como ponto de partida a ideia de que todo o conteúdo exposto ao contribuinte é importante, por isso deve-se trabalhar os conteúdos para que estejam simplificados e com os objetivos bem destacados, com o fito de facilitar o acesso cognitivo do destinatário. Além disso, as versões que incorporam fatores de penalidades e consequências oriundas da inadimplência se destacam em performance, o que pode ser explicado pelo viés de aversão à perda.

4 METODOLOGIA

Nessa seção, trataremos sobre os métodos utilizados na construção da pesquisa, a partir do detalhamento de sua tipologia, abordagem, procedimentos tomados, além das formas de análise dos dados. A sinergia de técnicas adotadas converge para o melhor entendimento sobre os *nudges* comportamentais na conjuntura da cobrança administrativa tributária, ao fundamentar e demonstrar suas aplicabilidades.

A pesquisa trata-se, portanto, de um estudo de caso, estratégia abrangente que contribui para a compreensão de fenômenos individuais, institucionais e sociais, permitindo investigar as características holísticas e significativas dos eventos, tais como processos organizacionais e administrativos (Yin, 2001) Dessa forma, a unidade foco dessa pesquisa será a Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza, selecionada devido à consonância de suas características de estrutura e estratégia com a temática da pesquisa, o que colabora com o alcance dos objetivos propostos.

De acordo com Yin (2001, p. 33), essa tipologia de pesquisa “beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados”. Portanto, o processo de apuração das informações se inicia com uma fundamentação referencial oriunda de uma seleção bibliográfica e documental que engloba livros, artigos, periódicos, guias e dispositivos legais. Cabe ressaltar que o conteúdo explanado foi pontualmente selecionado, sem intenção de esgotar a temática.

Além disso, considerando a ênfase do estudo nas contribuições das premissas da Economia Comportamental na atuação de órgão público, as fontes de dados selecionadas para

o caso foram da própria instituição, em forma de documentos, relatórios e boletins internos, de abrangência geral ou periódica. Quanto à disponibilidade desses materiais, obteve-se a partir de arquivos e produções gerenciais, da plataforma de BI da SEFIN e de publicações tanto na intranet, como na internet em sites públicos institucionais do município. Outrossim, utilizou-se ainda a observação participante, no qual há envolvimento direto com o grupo estudado, sendo o pesquisador um de seus membros. (Marconi; Lakatos, 1996)

Dessa forma, considerou-se os dados obtidos para a explanação sobre o setor de cobrança da SEFIN e, posteriormente, foi afinado para as ações sobre o público devedor do IPTU 2022, selecionado por ser um imposto abrangência mais generalizada dos contribuintes, ao incidir sobre a propriedade ou posse de imóveis, e a competência mais recente com o ciclo completo do lançamento até a inscrição da inadimplência em dívida ativa.

Por conseguinte, as amostras das ações de recuperação dos créditos sobre esse público foram divididas em três experimentos, para que fossem descritos, identificados e comentados as ferramentas comportamentais utilizadas, além de evidenciado os resultados e as performances na arrecadação do imposto. Em todos os experimentos, foi buscado dados acerca dos modelos de notificações e mensagens enviadas, tanto os anteriores, como os após as modificações. Além de informações sobre o público selecionado, a quantidade enviada, os valores devidos por esses grupos e os valores posteriormente arrecadados.

No experimento 1, foi verificada a factibilidade de se realizar o experimento propriamente dito, uma vez que foi utilizado um grupo de controle para mensurar o impacto das intervenções no grupo de tratamento. Já no experimento 2 e 3, tem-se evidências mais simplórias das ações, no qual os resultados são mais limitados e se configuram como indícios. Portanto, para esses, buscou-se demonstrar principalmente as intervenções comportamentais a partir das modificações de linguagem, para agregar de forma mais qualitativa à pesquisa.

Nessa perspectiva, após a seleção dos dados para compor cada experimento, foi empregada uma abordagem de análise e interpretação que pode ser considerada mista, ao utilizar tanto de procedimentos qualitativos, quanto de quantitativos. Isso é notado no tratamento das informações obtidas para exemplificar as práticas da SEFIN, que serão detalhadas também em forma de processos e peculiaridades nos ulteriores tópicos de cada experimento.

Por fim, considerando que todos os experimentos foram sobre o público do IPTU 2022, para expor resultados gerais após esse ciclo praticado, foi pesquisado nas fontes mencionadas alguns dados desse exercício, como a arrecadação mensal, durante a sua vigência, e os estoques de inadimplência a ser enviado para dívida ativa, após o fim das ações de cobrança.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DO CASO

As seções anteriores elucidaram os principais conceitos e fundamentos das competências tributárias municipais, bem como a estrutura, a descrição dos esforços e, principalmente, os mecanismos capazes de contribuir para transformá-los em resultados. Deste modo, o vasto conteúdo abordado e os argumentos propostos serão demonstrados em suas aplicabilidades, a partir de uma amostra selecionada para consolidar a proposta do estudo de caso ao apresentarmos os resultados obtidos com a pesquisa de campo.

Posto isso, será tratado sobre o município de Fortaleza, mais precisamente, sua Secretaria das Finanças, e como ela se insere no contexto abordado pela literatura. A amostra será descrita sob os atributos da temática da pesquisa, no qual serão apontadas as estratégias, limitações e possibilidades, bem como discutidos os exemplos e os resultados de interesse, mediante o agrupamento de experimentos obtidos com um recorte nas ações realizadas sobre o público devedor do IPTU exercício 2022.

5.1 Estrutura e estratégias da cobrança administrativa da SEFIN

A cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará, foi dita recentemente, com dados do último censo, como o a quarta mais populosa do país, tendo 2,4 milhões de habitantes. Ainda, quanto ao seu destaque econômico, apresenta-se como o maior PIB do Nordeste e fica em oitavo lugar considerando as capitais brasileiras, com referência ao ano de 2020 (IBGE, 2022).

A Prefeitura de Fortaleza tem como um de seus alicerces a Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza, mais conhecida como SEFIN, regulamentada no decreto nº 13.810, de 13/05/2016, cuja principais competências são a captação e a gestão do plano financeiro do município (Fortaleza, 2016). O mapa estratégico da instituição aponta sua visão, missão e valores, baseados em gestão, eficiência e equilíbrio fiscal, além da gestão de inovação, prezando pela qualidade do atendimento ao contribuinte. Ressalta-se ainda, o propósito do órgão, de que toda ação da SEFIN é para tornar Fortaleza um lugar melhor para se viver (Fortaleza, 2023).

Os colaboradores que compõem a Secretaria são servidores, servidores de carreira, cargos comissionados, terceirizados e estagiários de graduação e de pós-graduação, todos eles de áreas profissionais diversas. Esses, se organizam em assessorias, coordenadorias e células.

Na SEFIN, a célula responsável pela gestão da arrecadação tributária é chamada de CEATRI, e pertence à Coordenadoria de Arrecadação Tributária (CATRI), a mais robusta da

Secretaria. Essa célula é composta por 15 colaboradores que, em conjunto, atuam nos três principais pilares da célula: arrecadação, análises e a cobrança, que será abordada nessa subseção.

A CEATRI possui diversas competências e atividades, que envolvem contratos e administração de tarifas bancárias, processos administrativos, projeções de metas e análises de resultados, por exemplo. Entretanto, apesar de ser nomeada com o principal objetivo da célula, a arrecadação, que é desempenhada desde o lançamento até os requerimentos de inscrição em dívida ativa, a equipe também atua enfaticamente na cobrança administrativa, mediante os esforços para assegurar o desempenho máximo na obtenção de receita.

Para tanto, o principal aliado da SEFIN nessa atividade recuperativa são as informações. Seja ela em forma técnica, com a expertise dos colaboradores ao decidir os pontos estratégicos, ou em forma tecnológica, com os dispositivos e ferramentas de *business intelligence* (BI) que, com o apoio da célula de tecnologia da informação, possibilita a formação de um banco de dados e a produção das performances das ações.

Os esforços de incremento são exemplificados pelas ações de cobrança, que consiste em contatar o contribuinte a partir das plataformas disponíveis, que são as cartas, os e-mails e as mensagens via WhatsApp, cada um se configurando como um tipo de ação.

A carta é a forma mais clássica de notificar o contribuinte e custa à SEFIN, atualmente, R\$ 2,45 por unidade enviada e, durante o ano de 2023 até o mês de outubro, foram realizados cerca de 1 milhão de envios. Entretanto, a instituição demonstra buscar reduzir essa modalidade de ação, prezando pela sustentabilidade e eficiência. Logo, os e-mails se destacam por ter o custo praticamente nulo, dado a tecnologia já disponível, além de possibilitar o disparo automático para um grande público, a exemplo disso, o total enviado em 2023, até o mês de outubro, foi de quase 4 milhões de e-mails. Ademais, tem-se o WhatsApp como plataforma mais recente, implementada pela CEATRI na Secretaria em julho de 2022, cujo objetivo principal é não só transmitir uma mensagem ao contribuinte em seu contato telefônico pessoal, mas também possibilitar a comunicação, a partir de um atendimento exclusivo para a emissão de boletos.

Desde a sua estreia, foi enviado pelo WhatsApp mais de 1,5 milhões de mensagens, seguidas de cerca de 56 mil atendimentos. Foi constatado ainda a iniciativa da SEFIN de automatizar esse processo, que prevê a expansão em até seis vezes da capacidade de envio da plataforma, visto que a principal limitação é o formato do atendimento, visto que é iniciado por

um *bot* que coleta os dados automaticamente, mas encaminha-se para o atendimento humano, no qual tem-se 5 colaboradores que trabalham exclusivamente para realizar a emissão solicitada. Outrossim, quanto aos custos unitários exclusivos do envio, cada mensagem tem o valor de R\$ 0,28, sendo acrescido de R\$ 0,17 caso o contribuinte prossiga para atendimento.

A ações de incremento da arrecadação ocorrem na SEFIN de forma contínua e se subdividem em preventiva e reativa, a exemplo dos lembretes e da cobrança propriamente dita, que se diferem pelo teor das mensagens enviadas, a primeira com o fito de informar ao contribuinte um débito a vencer ou recém vencido, enquanto a segunda é para notificá-lo de forma mais incisiva quanto a necessidade de regularização de débitos em atraso.

Sendo uma das principais estratégias na construção das ações de incremento, a Economia Comportamental é tida como um balizador, principalmente em relação ao conteúdo das mensagens enviadas em todas as plataformas, que é preparando a partir das principais premissas comportamentais com a utilização dos *nudges*. Foi apurado que a SEFIN busca simplificar as mensagens e destacar as informações pertinentes à situação de adimplência do público que irá receber. Ademais, as mensagens geralmente são complementadas com algum recurso visual ou incentivo ao cumprimento fiscal, por apelos ou normas sociais.

O público-alvo dessas ações é determinado conforme uma seleção estratégica em consonância ao conteúdo da mensagem que pretende-se enviar. Em maioria, são realizados filtros manuais a partir do banco de dados de contatos e histórico de inadimplência dos contribuintes. Ademais, foi posto em prática recentemente o primeiro projeto de utilização da inteligência artificial para auxiliar na assertividade desses filtros, no qual o modelo programado possibilitou a classificação de um grupo de contribuintes em bons ou possíveis bons pagadores e maus e possíveis maus pagadores, para assim, auxiliar nas escolhas do público, buscando a eficiência das ações.

As definições dos cronogramas dos envios de cada ação, bem como as divisões de quantidades em formas de blocos, são adequados em forma de régua de cobrança, ferramenta importada do setor privado (Barbosa Júnior, 2020). O objetivo disso é a organização das datas ótimas para a realização das ações, considerando os vencimentos dos tributos e a função de lembrete e cobrança das mensagens.

A partir da análise das atividades exercidas e evidências documentais produzidas pela CEATRI, foi proposta na Figura 2 uma consolidação da estrutura da cobrança administrativa da unidade estudada, evidenciando a sinergia entre as melhores práticas e técnicas que

contribuem para as decisões estratégicas.

Figura 2 - Estratégias da cobrança na SEFIN



Fonte: autoria própria.

Por conseguinte, percebe-se na vertente “como” a concentração das premissas da Economia Comportamental, dado o uso de *nudges* selecionados que buscam influenciar o contribuinte na decisão pela conformidade tributária, o que relaciona o caso selecionado com a temática da pesquisa.

5.2 Experimentos comportamentais de cobrança do IPTU 2022

Em resposta à questão proposta por esse estudo, foi selecionado três experimentos realizados na SEFIN, com o fito incrementar a performance de arrecadação do IPTU da competência do ano de 2022, mediante as ações de recuperação de créditos. Os experimentos englobam algumas das ações promovidas pela equipe de cobrança e foram realizados durante o exercício em questão e também no ano seguinte, antes que o estoque inadimplente fosse encaminhado para a dívida ativa. A Figura 3 situa o período dos experimentos.

Figura 3 - Cronograma dos experimentos



Fonte: autoria própria.

O vencimento da última cota única do IPTU 2022 é o ponto inicial para verificação da inadimplência do público em questão, quando o contribuinte não opta por realizar o pagamento da cota única, e também não pagou as primeiras parcelas. A partir de então, ocorreram os dois primeiros experimentos. Já o vencimento referente à competência de 2023 está marcado por trazer a noção de prazo final, uma vez que o envio para dívida ativa do montante de 2022, deveria ser feito 30 dias depois disso. Entretanto, esse prazo foi prorrogado com a implementação do Programa de Recuperação de Créditos Tributários e Não Tributários (Refis Saúde), que será abordado no terceiro experimento.

Para cada experimento, será exposto um breve descritivo, com detalhes da sua implementação e ênfase nas propostas de comunicação com o contribuinte, para que assim, sejam identificados os *nudges* comportamentais utilizados, bem como as performances obtidas.

I. Experimento 1 – Cartas de notificação

O primeiro experimento ocorreu durante o mês de julho de 2022 e consistiu na avaliação do impacto do envio de cartas de cobrança com linguagem modificada em detrimento de um grupo que não as receberam. Para tanto, foi selecionada uma amostra aleatória de 260.835 contribuintes com débitos de IPTU em aberto até junho de 2022, e feita uma divisão em dois grupos, os que não receberiam as notificações postais, e os que a receberiam, ou ainda,

o grupo de controle e o de tratamento.

Ainda, esses grupos foram subdivididos conforme seus débitos, sendo o grupo de débitos parciais o que englobava a parte dos contribuintes que pagaram alguma parcela durante o exercício, mas não concluíram os pagamentos. Já o de débitos totais, eram os contribuintes cuja competência de 2022 do IPTU constava inteiramente em atraso. Essa subdivisão a partir da situação de inadimplência é justificada pelo objetivo de atingimento conforme os perfis dos contribuintes. No primeiro subgrupo, devedor apenas parcialmente, tem-se a hipótese da falta de pagamento ter ocorrido por razões pontuais, como o esquecimento. Quanto aos motivos dos contribuintes com débitos em totalidade, pode ser considerado a limitação da capacidade financeira, priorização de outros pagamentos ou ainda o perfil de contumazes, que não pagam deliberadamente.

Para melhor entendimento, a Figura 4 explicita esses grupos e seus quantitativos na perspectiva de contribuintes e de valores cobrados. O grupo de tratamento foi contatado pelo fisco com o modelo de carta exposto na Figura 5, não tendo sido obtido dados de envios anteriores para comparação de modelos.

Figura 4 - Grupos do experimento 1



Fonte: autoria própria com dados da pesquisa.

Figura 5 - Modelo de carta do experimento 1

 Fortaleza PREFEITURA Finanças		SECRETARIA MUNICIPAL DAS FINANÇAS	
CONTRIBUINTE 081.*****		ENDEREÇO DO IMÓVEL *****	
INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA	REGIONAL	SR *	EMIÇÃO 05/07/2022

NOTIFICAÇÃO DE DÉBITO

VALOR A PAGAR: R\$1.452,22 - VENCIMENTO: 29/07/2022

Caro(a) Contribuinte,

Evite a negativação e inscrição de seu nome na Dívida Ativa, junto a Procuradoria Geral do Município, e a cobrança de juros, multas e honorários.

Até a presente data, a Secretaria Municipal das Finanças não identificou o pagamento do seu Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, referente ao exercício de 2022. Em caso de dúvidas ou maiores informações, entre em contato com um dos nossos Canais de Atendimento disponíveis no site www.sefin.fortaleza.ce.gov.br

Desconsidere este aviso, caso já tenha sido efetuado o pagamento.

Secretaria Municipal das Finanças

Pague seus impostos em dia e faça valer seu principal dever cívico: tornar Fortaleza uma cidade cada vez menos desigual!

TESTE

"TODA AÇÃO DA SEFIN É PARA TORNAR FORTALEZA UM LUGAR MELHOR PARA SE VIVER."

NOTIFICAÇÃO DE DÉBITO - IPTU			
CONTRIBUINTE	NÚMERO DAM	VENCIMENTO	VALOR A PAGAR
*****	2022.*****-79	29/07/2022	1.452,22

8161000014 9 52221605202 0 20729800202 4 20340770879 1





Fortaleza
PREFEITURA
Finanças
DAM IPTU - 2022

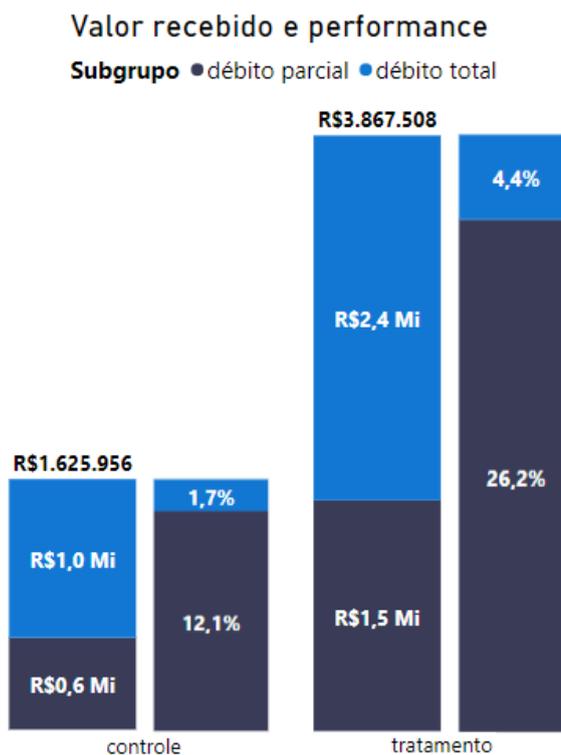
Fonte: CEATRI - SEFIN (2023).

Nota-se alguns pontos de destaque nessa carta, a iniciar pela sua disposição simplificada e objetiva, com as principais informações relevantes para efetuação do pagamento, como o valor a pagar e o vencimento. Ainda, é disponibilizado o código de barras, além do informe quanto a outros canais de comunicação e atendimento.

Ademais, tem-se um destaque para a “notificação de débito”, que demonstra as principais estratégias utilizadas, a saliência quanto à inadimplência e às penalidades, demonstrando o *enforcement* municipal no reconhecimento das informações sobre o contribuinte e seu débito, com possibilidade de aplicação de execuções fiscais. O modelo apresenta também uma frase de incentivo em forma de norma social prescritiva, que instrui que o contribuinte efetue o pagamento e contribua com seu município.

No período de sua vigência, o experimento 1 apresentou arrecadação total de R\$ 5.493.464,74, sendo R\$ 1.625.956,37 o valor pago de forma espontânea pelos contribuintes do grupo de controle, e R\$ 3.867.508,37 o valor pago pelos contribuintes submetidos ao tratamento, como pode ser visto na Figura 6.

Figura 6 - Resultado do experimento 1



Fonte: autoria própria com dados da pesquisa.

Os valores foram discriminados pelos subgrupos conforme nível da inadimplência, e colocados também em forma de performance, em relação ao valor cobrado em cada categoria. É notório o impacto da notificação sobre os contribuintes, visto que o grupo de tratamento apresentou resultados mais positivos de arrecadação. Ainda, o subgrupo de débitos parciais, tanto no controle como no tratamento, mostrou-se mais atingido pela ação recuperativa com a linguagem proposta.

Sobre o grupo de tratamento, tem-se ainda o quantitativo relacionado ao pagamento da própria carta enviada, mediante código de barras, ou por outros boletos, caso o contribuinte tenha optado por consultar seu débito e emitir um novo DAM no site da SEFIN, por exemplo.

Ao analisar os resultados sobre uma perspectiva geral, na ótica da cobrança, considera-

se que, independente do meio de pagamento, o contribuinte apresentou a reação de mudar a situação de inadimplência anteriormente constatada. Logo, todo o montante apurado dos contribuintes selecionados, após a ciência com a notificação, pode ser visto como um efeito da intervenção. Dessa forma, o grupo de tratamento apresentou a performance de 6,4% referente a razão do total pago pelo valor cobrado desse grupo, resultado significativo em comparação aos 2,5% do grupo de controle.

Entretanto, as informações permitem que o impacto das notificações seja analisado também sob uma ótica econômica isolada, ao verificarmos os resultados da ação exatamente no seu ponto de intervenção, no caso o envio das cartas. Dessarte, do valor total arrecadado junto ao grupo de tratamento, tem-se R\$ 1.550.565,92 pagos exclusivamente com o código de barras enviado, que representa 2,6% do valor cobrado. Essa performance mostra-se mais singela ante a primeira mencionada.

Outrossim, quanto aos pagamentos oriundos de outros boletos que não foram a carta, o arrecadado no grupo de tratamento foi R\$ 2.316.942,45, sendo 3,9% do valor cobrado. Logo, retornando à performance de 2,5% do grupo de controle, o grupo de tratamento novamente se sobressai.

Por conseguinte, ao incluirmos os dados dessa modalidade de pagamento na investigação econômica, torna-se factível a análise a partir do efeito transbordamento. Para tanto, toma-se o resultado do grupo de controle como nível de arrecadação padrão, visto que não houve necessidade de intervenção. Dessa maneira, o excedente pago pelo grupo de tratamento pode ser dito como um efeito adicional da ação, que seria no valor de R\$ 690.986,08.

Por fim, o experimento 1 mostrou que a intervenção proposta pela notificação de débito retornou resultados positivos de arrecadação dentre um grupo que, anteriormente, estava inadimplente.

II. Experimento 2 – Cobrança por aviso de débito

Tomando as ações realizadas na SEFIN, foi observado o segundo experimento, no período de fevereiro a maio de 2023, no qual tem-se uma concentração na comunicação entre o fisco e o contribuinte a partir da utilização das ferramentas de disparo automático de e-mails e mensagens via WhatsApp.

O público-alvo dessa ação dessa vez não se subdividia em grupos, era a abrangência

total dos contribuintes inadimplentes do IPTU 2022, conforme a disponibilidade dos seus dados de contatos, cuja notificação se deu por uma ou pelas duas ferramentas, repetidas vezes durante o período. É válido ressaltar que a cada envio, as bases de contatos eram atualizadas para que o contribuinte que já efetuou o pagamento não fosse novamente notificado. O motivo da maior amplitude da seleção e da frequência foi o custo reduzido da ação, visto que o envio de e-mails automático era praticamente nulo e o das mensagens de WhatsApp menor que as cartas.

Além dos meios de entrega ao contribuinte, outra desruptura desse experimento está no conteúdo enviado, mais precisamente nas estratégias comportamentais utilizadas para comunicá-lo sobre sua situação fiscal. Como o WhatsApp é uma plataforma mais recente na cobrança da SEFIN, utilizaremos como comparação o modelo de e-mail da Figura 7, enviado no ano anterior com proposta similar, porém é notório sua estrutura era mais robusta de informações, com pouca clareza e destaques.

Figura 7 - Modelo de e-mail da ação sobre o público de 2021



Fonte: CEATRI – SEFIN (2023).

A partir do início do experimento 2, esse modelo foi modificado para os de WhatsApp e e-mail mostrados respectivamente na Figura 8.

Figura 8 - Modelos do experimento 2



Fonte: CEATRI – SEFIN (2023).

À priori, a utilização dos serviços virtuais de comunicação, como o e-mail e o WhatsApp, já pode em si, ser vista como um procedimento para mitigar os empecilhos cognitivos do contribuinte. Isso devido a uma sinergia entre os *nudges* de lembrete e simplificação, visto que os canais informam de forma automática sobre os compromissos tributários, além de facilitar o contato com o fisco e o recebimento do DAM a ser pago. Outrossim, podemos destacar o *nudge* da opção padrão, considerando que as mensagens são enviadas ao público selecionado pela administração com base no banco de dados de contatos, e cabe ao contribuinte, caso prefira, solicitar o *opt-out*.

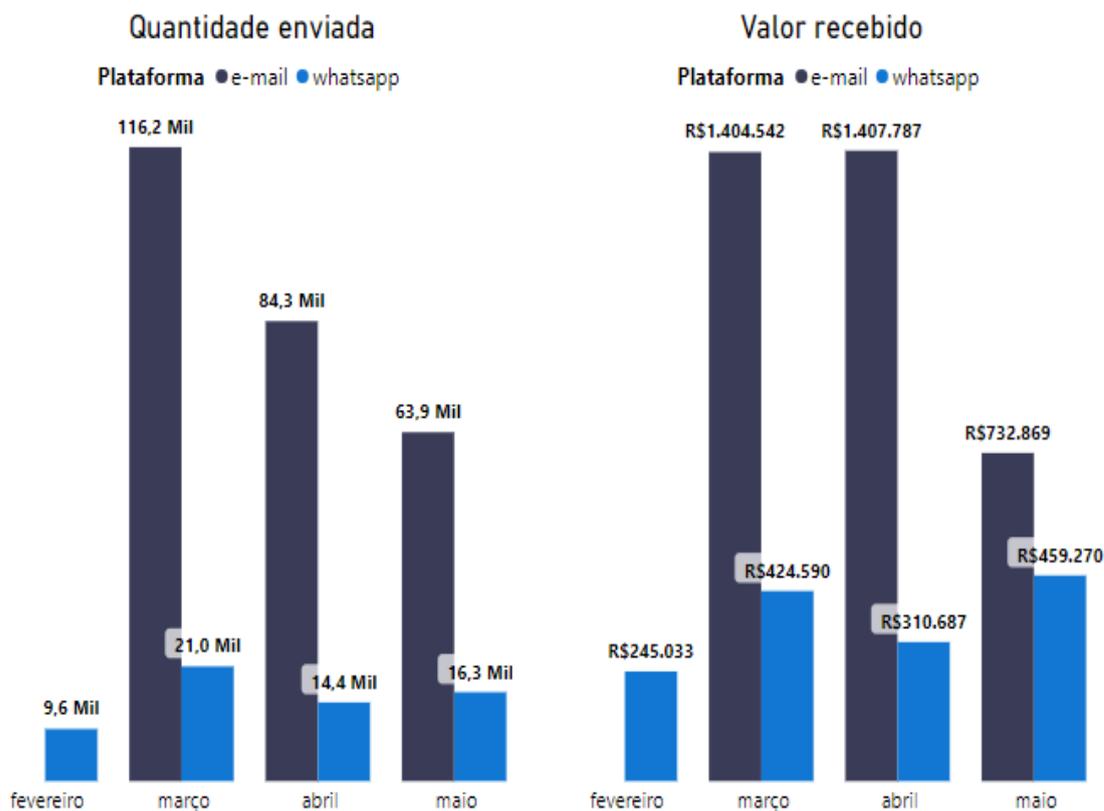
Dado a Figura 5, nota-se com facilidade as diferenças visuais e conteudistas, com as

mensagens do experimento assumindo um teor mais forte de cobrança, sendo enfática quanto à situação de inadimplência do contribuinte. As motivações e estratégias por trás dessas mudanças textuais é o que explanaremos a seguir.

Inicialmente, tem-se o “aviso de débito” em destaque, demonstrando o *nudge* de saliência ao enfatizar o principal objetivo da mensagem. Essa proeminência é vista também no corpo do texto, que apresenta contraste nas consequências e penalidades oriundas da inadimplência, o que está consonância com a premissa de aversão à perda.

Ademais, quando a SEFIN cita que o “Contribuinte adimplente ajuda a tornar Fortaleza uma cidade cada vez melhor para se viver”, identifica-se a utilização das normas sociais, não apenas ao descrever um comportamento positivo, mas também com o estabelecimento de um padrão ótimo, ao afirmar que a adimplência é o indicado para o benefício geral da comunidade. A Figura 9 demonstra os quantitativos das mensagens enviadas e dos valores arrecadados nos períodos, conforme as plataformas de envios.

Figura 9 - Resultados do experimento 2



Fonte: autoria própria com dados da pesquisa.

Portanto, com a atuação do experimento 2, conseguiu-se alcançar durante todo o período, a arrecadação de R\$ 1.439.579,48 referente aos 61.339 contribuintes notificados pelo WhatsApp. Quanto ao e-mail, foram enviados o total de 264.416, que apresentaram a performance de R\$ 3.545.197,27. É importante ressaltar que, para evitar dupla contagem dos pagamentos, as performances não são factíveis de somatório total, uma vez que um mesmo contribuinte pode ter sido acionado pelas duas ferramentas. Entretanto, apesar dessa limitação dos dados que impossibilita a análise da performance exclusiva de cada ferramenta, é notório a resposta dos contribuintes inadimplentes aos envios.

III. Experimento 3 – Lembrete sobre o REFIS

Os programas de recuperação fiscal são implementados, principalmente, para alavancar a arrecadação de determinados tributos, a partir de incentivos ao público inadimplente para que realizem acordos e cumpram com o recolhimento. Entretanto, é válido a atenção para outra vertente dessa alternativa fiscal, tendo em vista alguns estudos, tal qual o de Castelo (2017), que tratam esses incentivos como uma forma induzir o mau comportamento dos devedores estratégicos, uma vez que esses são beneficiados ao não efetuar os pagamentos nos prazos corretos. No caso do município de Fortaleza, nota-se que o REFIS tem sido implementado com o objetivo de combate aos efeitos da pandemia de COVID-19, a exemplo do Refis Covid de 2021 e do Refis Saúde de 2023.

O ponto de partida do terceiro experimento foi a implementação do Refis Saúde, no qual abordaremos suas versões simples e especial, o primeiro englobando contribuintes com dívidas de até 1 milhão de reais, e o segundo, acima disso. Portanto, até o fim da vigência do programa, foi permitido que os contribuintes continuassem sendo cobrados no âmbito administrativo da Secretaria, mediante o envio de mensagens pelos três meios: cartas, e-mail e WhatsApp, no qual trataremos sobre as duas últimas plataformas.

Dessa forma, o experimento 3 retrata a ação de cobrança referente ao programa, e se deu a partir do dia 16 de junho até o dia 31 de agosto de 2023. Tem-se como público alvo, ainda os contribuintes devedores do IPTU do ano de 2022, entretanto, é apresentado uma abordagem diferente das expostas anteriormente, já que nesse caso, a cobrança aos contribuintes devedores foi mediante lembretes, cujo objetivo era informar o munícipe inadimplente sobre a disponibilidade do Refis Saúde e demonstrar os benefícios da adesão, que concedia até 100% de desconto sobre juros e multas.

Antes de explanarmos sobre os modelos e os resultados do experimento 2, é válido demonstrar um modelo anterior à modificação da linguagem, para que seja mais bem evidenciado as alterações. Assim, considerando o anterior Refis Covid, no ano de 2021, a Figura 10 mostra o modelo de e-mail enviado, com muitas informações e observações, inclusive sobre aparatos legislativos e demonstrativos de parcelamento.

Figura 10 - Modelo de e-mail da ação sobre o público do Refis Covid



CONTRIBUINTE:
CPF/CNPJ:/.....

Prezado(a) Contribuinte,

A Prefeitura Municipal de Fortaleza prorrogou até 31/01/2022, os descontos sobre atualização monetária, juros e multa moratórios que incidem sobre os débitos inscritos ou não em Dívida Ativa com origem até 31/12/2020, tanto para pagamentos à vista quanto parcelados conforme condições abaixo, estabelecidos pela Lei 311/21, que em seu artigo 27 prorroga alguns benefícios, previstos na Lei 11.100/21 de 06 de abril de 2021:

I - Com pagamento À VISTA:
* 90% se o total do débito for pago à vista até 31/01/2022;
O boleto para pagamento encontra-se disponível no link:
<https://grpfordam.sefin.fortaleza.ce.gov.br/grpfor/pagesPublic/iptu/damIptu/imprimirDamIptu.seam>

II - Com pagamento PARCELADO:
* 80% se o total do débito for negociado em até 03 parcelas mensais e consecutivas até 31/01/2022;
* 70% se o total do débito for negociado em até 05 parcelas mensais e consecutivas até 31/01/2022;
* 60% se o total do débito for negociado em até 10 parcelas mensais e consecutivas até 31/01/2022;
* 50% se o total do débito for negociado em até 15 parcelas mensais e consecutivas até 31/01/2022;
* 40% se o total do débito for negociado em até 25 parcelas mensais e consecutivas até 31/01/2022;
* 30% se o total do débito for negociado em até 30 parcelas mensais e consecutivas até 31/01/2022.

Observação importante: Os benefícios estabelecidos nesta lei não alcançam os créditos tributários decorrentes do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) devidos pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições e devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), exceto os que estejam inscritos na Dívida Ativa do Município.

Inscrição
1 -7
2 -8

No caso da opção pelo parcelamento, dúvidas ou maiores informações, entrar em contato com a SEFIN por meio do Guichê Virtual ou do Fale com a SEFIN, acessando o serviço desejado na página inicial do site da Secretaria:
www.sefin.fortaleza.ce.gov.br.

Aproveite as vantagens do REFIS, escolha a melhor opção e exerça sua cidadania!

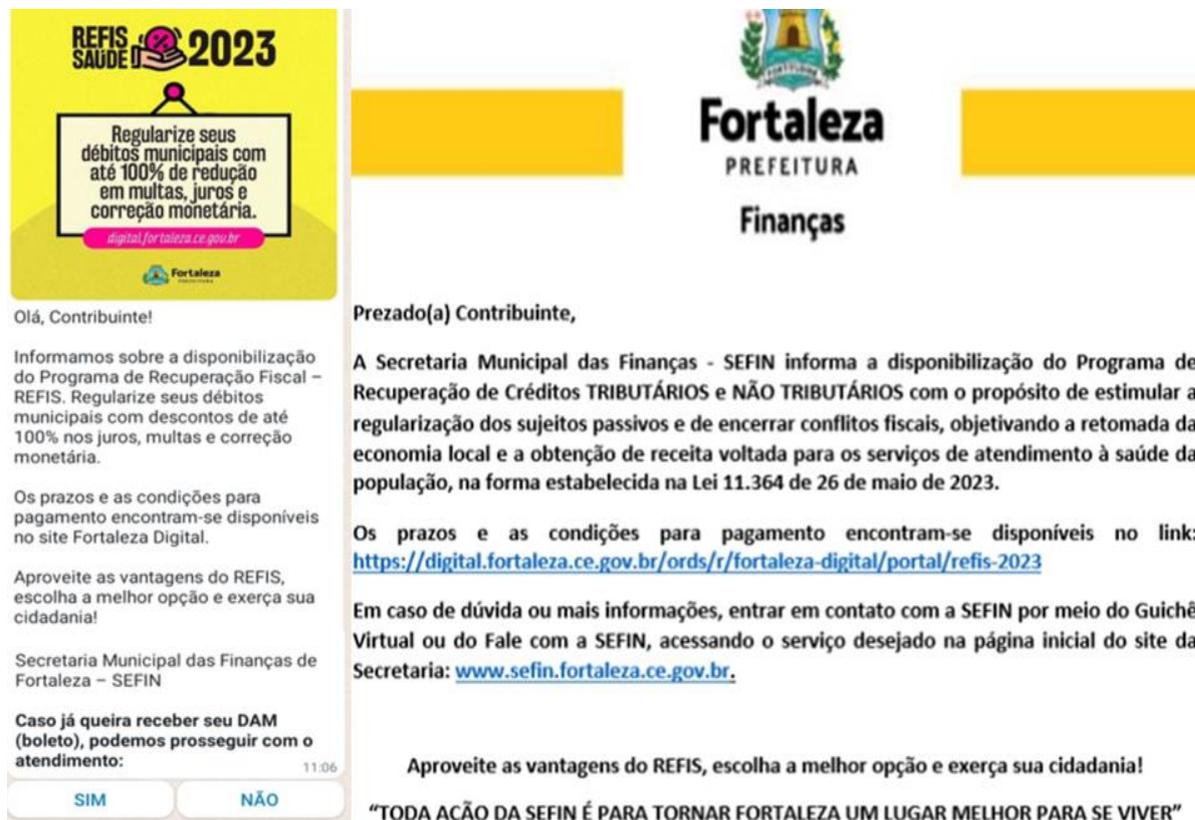
“ TODA AÇÃO DA SEFIN É PARA TORNAR FORTALEZA UM LUGAR MELHOR PARA SE VIVER”

Fonte: CEATRI – SEFIN (2023).

Já os modelos enviados quanto ao Refis Saúde para o público do IPTU, alvo desse

experimento, temos as mensagens de WhatsApp e e-mail evidenciadas na Figura 11.

Figura 11 - Modelo do experimento 3



Fonte: CEATRI – SEFIN (2023).

Esses modelos demonstram um teor mais leve de cobrança, ao dar um informe ao contribuinte sobre as possibilidades e condições oferecidas pelo Refis. O principal objetivo disso é que o alvo da ação esteja mais receptivo à proposta e se sinta beneficiado com o incentivo, considerado um *nudge* comportamental para influenciar na decisão de regularizar a inadimplência.

Convencionalmente, os juros e multas são relacionados a perdas, visto que são adicionais de um valor principal. Logo, a mensagem do WhatsApp parte dessa premissa ao mencionar na imagem e no corpo do texto o fator de “até 100% de desconto”, com o fito de demonstrar ao contribuinte que aderindo ao Refis, o montante devido relacionado a esses acréscimos pode ser até zerado.

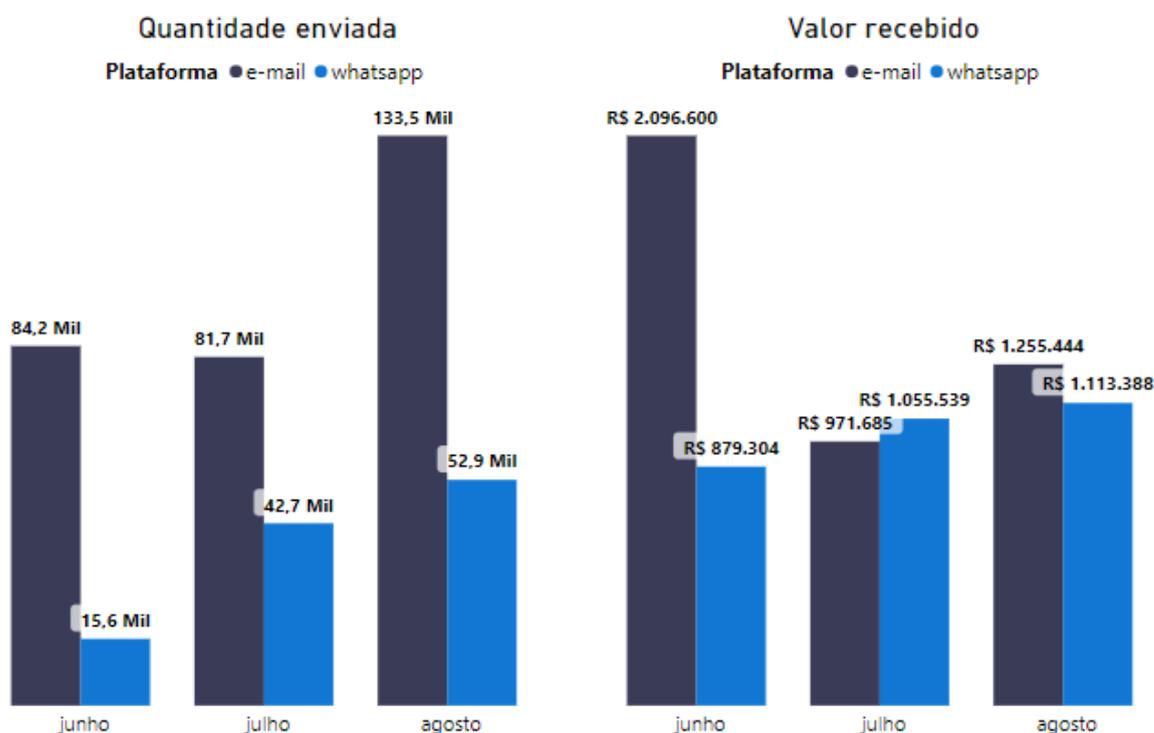
No e-mail, percebe-se que houve uma simplificação ante ao enviado no programa anterior, sendo o informe do Refis Saúde mais curto e objetivo. Ademais, optou-se por enfatizar o objetivo por trás da implementação do programa, que seria o investimento financeiro na área

da saúde pública, que se configura como um retorno benéfico para o contribuinte e sua comunidade.

Entretanto, em ambos os modelos, há um padrão textual que não trazem destaques estratégicos, demonstrando que dessa vez o *nudge* da saliência não foi utilizado, mas que poderia contribuir para atrair com mais efetividade a atenção do contribuinte para a mensagem enviada.

O resultado do terceiro experimento pode ser visto na Figura 12, que mostra a quantidade de mensagens enviadas em cada plataforma e os valores arrecadados no período. O WhatsApp demonstrou a arrecadação de R\$ 3.048.230,69 e o e-mail de R\$ 4.323.728,17. Esse experimento também apresentou limitação da análise do efeito puro de cada veículo de informação, devido à impossibilidade de somar as performances e de saber qual plataforma fez com que o contribuinte realizasse o pagamento.

Figura 12 - Resultados do experimento 3



Fonte: autoria própria com dados da pesquisa

Ademais, para contribuir com a análise dos resultados, a performance do Refis Saúde foi filtrada para os resultados obtidos pelo público do IPTU, foco do experimento. Dessa forma, temos que 45.062 contribuintes demonstraram interesse no programa, ao emitir no

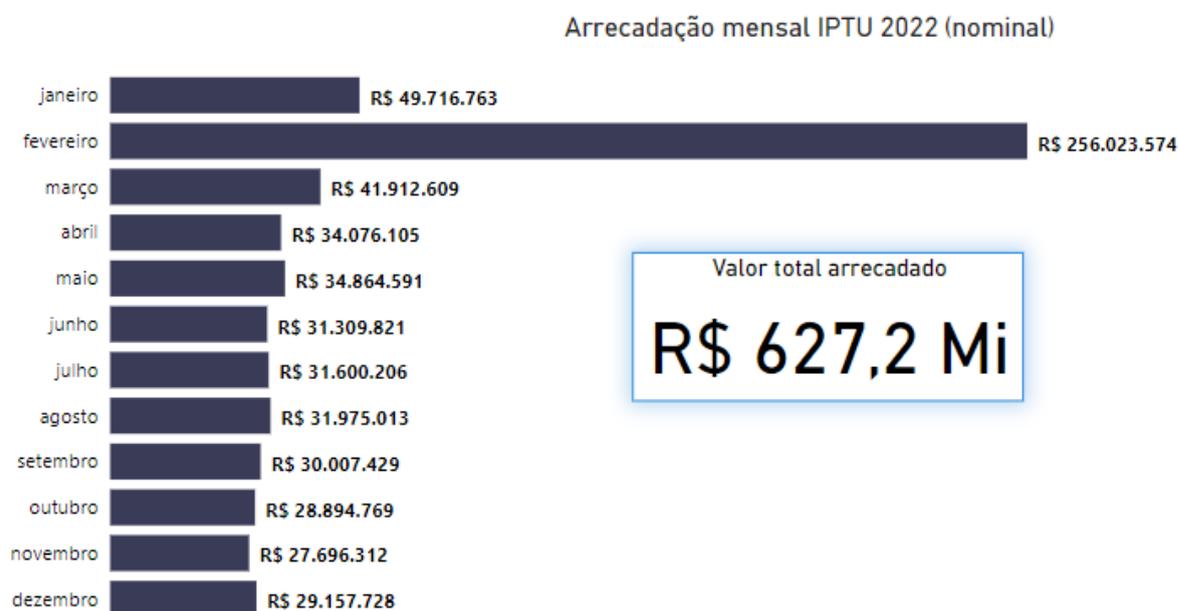
sistema algum boleto. Desses, 6.489 contribuintes, sendo 68,5% pessoa física e 31,5% pessoa jurídica, efetuaram pagamento e configuraram a adesão efetiva, que resultou na arrecadação de R\$ 12.565.923,15, podendo ainda esse valor ser acrescido devido aos parcelamentos em aberto.

Nessa perspectiva, a comunicação com o público-alvo do experimento sobre a adesão do programa de recuperação fiscal mostrou-se efetiva ao ter o IPTU como uma significativa contribuição para a performance do Refis simples e especial.

5.3 Performance do IPTU 2022

A última parte desse trabalho expõe uma visão geral sobre os resultados do IPTU no ano de 2022. A arrecadação durante o exercício, é vista na Figura 13 em seu valor principal, sem incidência de juros e multas, e apresentou superavit nominal de 10,7% em comparação com o IPTU de 2021, em um cenário de inflação anual de 5,79%.

Figura 13 - Resultados do IPTU 2022

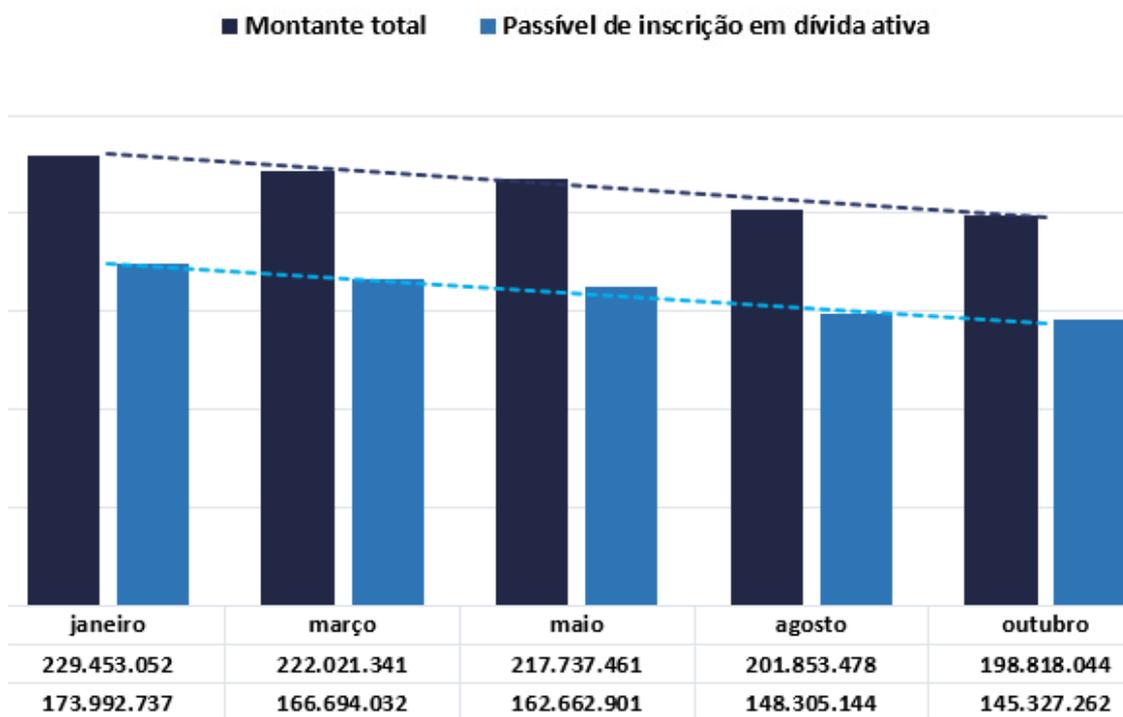


Fonte: autoria própria com dados da CEATRI – SEFIN (2023).

Para visualizarmos melhor a performance, incluindo o período de execução das ações recuperativas explanadas nos experimentos, a Figura 14 mostra a evolução do estoque de inadimplência do público do IPTU 2022, desde janeiro a outubro de 2023.

Figura 14 - Evolução do estoque inadimplente do IPTU 2022

Acompanhamento da inadimplência (jan - out/2023)



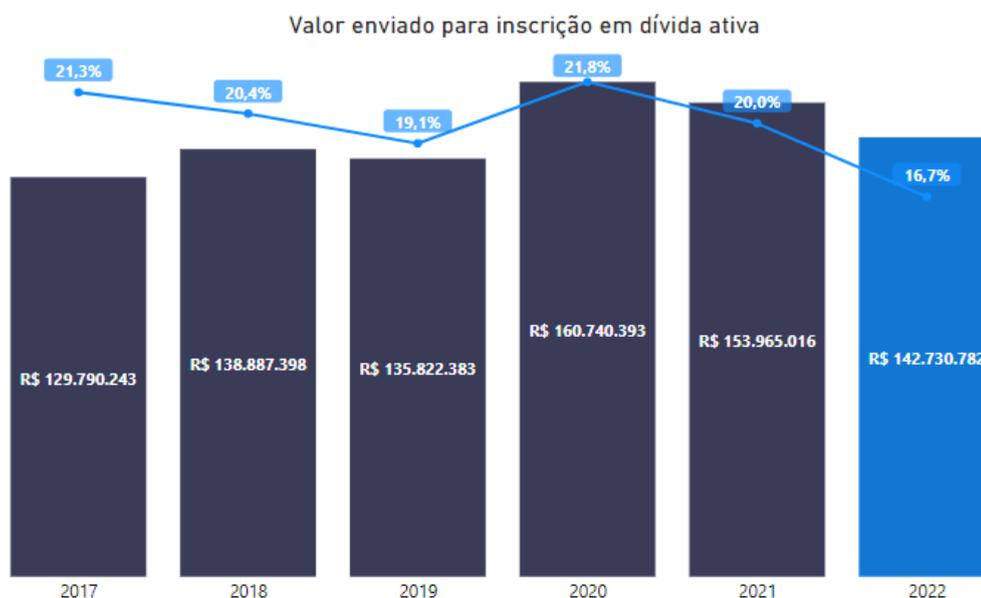
Fonte: autoria própria com dados da CEATRI – SEFIN (2023).

Esse acompanhamento dos montantes em atraso foi realizado para tornar perceptível o resultado das recuperações de créditos, além de projetar o valor a ser inscrito em dívida ativa ao fim do prazo de cobrança administrativa. Para tanto, toma-se o total do estoque de inadimplência e subtrai-se os créditos com algum impedimento de inscrição, como os que possuem sujeito passivo não identificado, negociações em andamento ou ainda, decisões judiciais e processos no contencioso administrativo. Dessa forma, nota-se que durante o período, o estoque a ser inscrito já havia sido reduzido em cerca de R\$ 28,7 milhões, que se traduz na arrecadação dos valores anteriormente inadimplentes, mesmo após a vigência do débito em questão.

Na última avaliação, realizada no início de outubro, tinha-se o estoque total de R\$ 198,8 milhões, no qual R\$ 145,3 era a projeção dos créditos passíveis de inscrição em dívida ativa, sendo 68,8% em nome de pessoas físicas e 36,2% jurídicas. Posterior a isso, no fim de novembro, foram finalizados os procedimentos de envio desses créditos à PGM, órgão responsável pela dívida ativa do município. O resultado, por fim, foi de R\$ 197,3 milhões o montante total inadimplente, com R\$ 142,8 efetivamente inscritos.

Outra evidência quanto à performance do IPTU 2022 pode ser vista ao comparar esse valor inadimplente inscrito em dívida ativa com o dos anos anteriores. Logo, a Figura 15 demonstra os valores dos montantes enviados, bem como uma linha que os relaciona com o valor de lançamento do imposto a cada ano, variável também conhecida como valor devido, que compreende a receita potencial de arrecadação da competência, sem os benefícios concedidos. Foi utilizado os valores nominais, devido a intenção de obter uma taxa simples de dívida ativa e, assim, visualizarmos sua evolução para os seis últimos anos. Dessa forma, constata-se o destaque positivo do IPTU 2022, que apresentou 16,7% de inscrição em dívida ativa.

Figura 15 - Evolução da inadimplência 2017 a 2022



Fonte: autoria própria com dados da CEATRI – SEFIN (2023).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou relatar a investigação da aplicação da Economia Comportamental e dos *nudges* como ferramentas de incentivos inseridas nas ações de cobrança administrativa tributária à nível municipal. O amplo repertório de estratégias surgiu em resposta aos novos entendimentos da natureza do comportamento humano, que a partir de intervenções na arquitetura de escolhas com a metodologia adequada, possibilita o alcance de resultados positivos adicionais às ações propostas.

O âmbito fiscal tem em sua estrutura padrão fatores legislativos, como a carga tributária e administrativos, como a gestão fiscal, tópicos vistos na seção de *compliance* tributário. Não cabe à Economia Comportamental modificar esse cenário, e sim propor uma análise mais realista sobre como os cidadãos se comportarão em virtude disso. O êxito dos estudos referenciados corrobora a abordagem comportamental como uma inovação para o fomento do cumprimento das obrigações tributárias, que a partir da comunicação assertiva com o contribuinte, pode fortalecer os setores responsáveis pela arrecadação e acarretar aos municípios uma alternativa para o incremento de suas receitas próprias, visando a melhoria da autonomia financeira.

Outrossim, os objetivos do estudo de caso foram alcançados ao evidenciar os detalhes da estrutura e das ações realizadas na Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza, que possibilitou a análise de experimentos de cobrança administrativa. Em resultado geral disso, percebe-se que a SEFIN utiliza de modelos unitários que contém a sinergia e unificação dos *nudges* mais bem avaliados na literatura, como de simplificação e de saliência das consequências, para arquitetar os conteúdos enviados aos munícipes inadimplentes via cartas, e-mail, cartas e mensagens de WhatsApp. Durante os experimentos apresentados, que consistia no período de cobrança antes do envio para inscrição em dívida ativa, o estoque de inadimplência do IPTU 2022 foi reduzido em mais de R\$ 30 milhões, o que é um bom indício dos efeitos positivos dos argumentos apresentados.

Percebe-se, entretanto, que a investigação experimental se mostra uma das principais limitações dessas atividades, visto que o desenvolvimento requer investimento de recursos em unidades ou laboratórios de *nudges* que possibilitem análises, testes e informações aprofundadas sobre os efeitos aplicados, com o fito de aprimorar a comunicação entre o fisco e os contribuintes e, assim, os resultados das ações.

Essas circunstâncias são vistas na unidade estudada, tendo em vista que, diferentemente das iniciativas no Rio de Janeiro e São Paulo, o município de Fortaleza não detém de uma unidade específica sobre a temática, as ferramentas comportamentais são inseridas pontualmente nas demais atividades de cobrança do setor e fazem parte dos esforços de inovar nas ações e entregar os resultados. Em detrimento disso, os experimentos mostraram-se mais restritos, uma vez que não foram testados diferentes *nudges* para constatar o que mais se adequa aos perfis dos fortalezenses, e sim a reação geral do público selecionado à comunicação modificada.

Por conseguinte, a SEFIN da capital cearense mostrou-se promissora quanto o uso dos

nudges comportamentais em suas ações de cobrança administrativa, entretanto, ainda apresenta algumas lacunas de possibilidades para a evolução dos projetos comportamentais. Dessarte, propõe-se para estudos ulteriores que as intervenções sejam mais exploradas em consonância aos perfis dos contribuintes, a partir de testes experimentais que possibilitem a comparação de diversos modelos de *nudges*.

Outrossim, ainda visando ampliar a robustez das informações e características comportamentais acerca do público-alvo para promover ações conforme as potencialidades de respostas, há a possibilidade de implementação de questionários públicos ou pesquisas de satisfação de atendimentos, para mensurar não só as motivações dos contribuintes para o cumprimento das obrigações tributárias, mas também a percepção deles quanto à atuação do ente municipal nessa temática.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. M. D. *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo, 2013.
- ANDRADE, N. D. A. **Contabilidade pública na gestão municipal: Novos Métodos após a LC nº 101/2000 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN**. Atlas, São Paulo, 2002, p. 317.
- ANDRADE, O. M. D. NudgeRio: um caso de aplicação de Ciência Comportamental às Políticas Públicas. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, 2020, p. 111–124.
- BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. São Paulo: Editora Forense, 1998.
- BARBOSA JÚNIOR, N. L. **Economia comportamental e régua de cobrança para recuperação de créditos tributários na Cidade de Fortaleza**. Programa de Economia Profissional - PEP, Fortaleza, 2020.
- BARROS, B. S. **A Importância do Compliance nos Municípios Brasileiros**. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, Paraná, 1, 2020.
- BID. **Pequeños empujones para América Latina y el Caribe: una década de mejorar la política pública con la economía del comportamiento**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2022. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/pequenos-empujones-para-america-latina-y-el-caribe-una-decada-de-mejorar-la-politica-publica-con-la>. Acesso em: 23 Outubro 2023.
- BLANCO, A. C. **Ensaio sobre o federalismo fiscal no Brasil**, Rio de Janeiro, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Brasília, 1964.
- BRASIL. Lei nº 4.320, Brasília, 17 Março 1964. Acesso em: 22 Setembro 2023.
- BRASIL. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Planalto (gov.br), 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm. Acesso em: 06 Outubro 2023.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, Brasília, 2000.

CASTELO, M. M. **A vantagem financeira da sonegação estratégica: um estudo de caso do ICMS.** 2017. 70 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

CASTRO, L.; SCARTASCINI, C. Tax compliance and enforcement in the pampas evidence from a field experiment. **Journal of Economic Behavior & Organization**, 2015, p. 65-82.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Principais Dificuldades Encontradas pelos Municípios: Estudos Técnicos.** Brasília, p. 10. 2022. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/>. Acesso em: 24 Outubro 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Avaliação do cenário de crise nos municípios: Estudos Técnicos.** CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/>. Acesso em: 24 Outubro 2023.

CORRALO, G. D. S. **Município: autonomia na Federação brasileira.** Juruá, Curitiba, 2022.

Devos, K. **Tax evasion behaviour and demographic factors: An exploratory study in Australia,** Revenue Law Journal, 18, 2008.

DOLAN, P. *et al.* **MINDSPACE: Influenciando o comportamento por meio de políticas públicas.** Gabinete do Governo, Londres, 2010.

EGUINO, H. *et al.* **Economía del comportamiento y administración tributaria municipal: aplicaciones recientes en América Latina.** [S.l.]: [s.n.], 2021.

FERNANDES, M. A. O.; SILVA, J. Direito Tributário. **In: BARROS, F. & A. Para aprender Direito.** São Paulo: [s.n.], v. 7, 2009.

FORTALEZA. Decreto nº 13.810. Aprova o regulamento da Secretaria Municipal das Finanças (Sefin). **Diário Oficial do Município,** Fortaleza, Maio. 2016.

FRANCISCO, S. M. S.; PACHECO, C. P.; SAIANI, C. C. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal, Transferências Intergovernamentais, Emprego e Salários Públicos: Uma Análise para Municípios Brasileiros.** 51º Encontro Nacional de Economia. ANPEC, 2023.

FUJITA, S. A. **Análise da Cobrança Administrativa Fiscal Federal: Problemas e Soluções.** ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP, Brasília, 2019.

GUARNERI, Lucimar S. **Modernização da Gestão Pública: uma avaliação de experiências inovadoras.** Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

HANSEN, P. G. **Nudging: To know ‘what works’ you need to know why it works.** Journal of Behavioral Economics for Policy, vol. 3, 2019.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,** 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html>.

JIMÉNEZ, J. P. *et al.* **Applying Behavioral Economics to Improve the Experience of**

Debtors and to Promote Timely Payments in the Realm of Debt Collection. The Behavioral Economics Guide, 2023, p. 113 – 123.

KAHNEMAN, D. **Rápido e Devagar:** duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. **Prospect Theory:** An Analysis of Decision under Risk, 1979., p. 263–91

LEWIN, K. Frontiers in Group Dynamics: II. Channels of Group Life; Social Planning and Action Research. **Human Relations**, 1947, p. 53-143.

MANKIW, N. G. **Princípios de Microeconomia.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** Atlas, São Paulo, 2003.

MENINI, E. A. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma retrospectiva no estado de São Paulo.** Mestrado em Administração Pública e Governo, São Paulo, 2003.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional promove 1º Prêmio de Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi. **Secretaria do Tesouro Nacional**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/secretaria-do-tesouro-nacional-promove-1o-premio-de-qualidade-da-informacao-contabil-e-fiscal-no-siconfi>. Acesso em: 22 set. 2023.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública.** São Paulo: Saraiva, 2006.

OECD, PUBLISHING. **Behavioural insights and public policy:** Lessons from Around World. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2017. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/behavioural-insights-and-public-policy_9789264270480-en#page. Acesso em: 25 Outubro 2023.

OLIVEIRA, D. X. A. D.; SIMONASSI, V. G.; CÂMARA, K. O. Economia comportamental sob a óptica do programa de incentivo à cidadania fiscal do município de Fortaleza. **21 anos do Programa de Educação Fiscal do Ceará: cidadania fiscal em uma era disruptiva**, Fortaleza, 2019., p. 305-321

ORAIR, R. O.; ALENCAR, A. A. **Esforço fiscal dos Municípios:** indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais. Finanças públicas: XV Prêmio Tesouro Nacional, Brasília, 2010.

PILLA, M. C. B. A.; ROSSI, A. D. C. S. **Constituição de 1988:** o avanço dos Direitos Humanos Fundamentais. Estudos Ibero-Americanos, 20 Agosto 2018., p. 273–284

SAMUELSON, W.; ZECKHAUSER, R. J. **Viés do status quo na tomada de decisões.** Jornal de Risco e Incerteza, 1988., p. 7-59

SÃO PAULO. **Como incentivar escolhas através da comunicação com a população?**

Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia. São Paulo. 2020.

SCHMOLDERS, G. **Lo irracional en la hacienda pública**, 1965.

SECRETARIA MUNICIPAL DAS FINANÇAS. Institucional. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**, 2023. Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 10 outubro 2023.

SIMON, H. A. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1957.

SMITH, A. **Teoria dos Sentimentos Morais**. São Paulo: [s.n.], 2015.

THALER, R. H. **Misbehaving** – A construção da economia comportamental. [S.l.]: Intrínseca, 2019.

THALER, R.; SUNSTEIN, C. **Nudge: O Empurrão para a Escolha Certa**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2009.

TRISTÃO, J. A. M. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. Escola de Administração e Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003, p. 172.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. **Judgment under uncertainty: heuristics and biases**. [S.l.]: Science, 1974, p. 1124-1131.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

VIEIRA, M. A. *et al.* **Implicações do esforço de arrecadação no desempenho socioeconômico dos municípios de Minas Gerais**. Gestão & Regionalidade, 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**, 2001.