

A JORNADA DO CONTRIBUINTE.
POR UMA VIRADA NA RELAÇÃO FISCO X CIDADÃO-PAGADOR

*THE TAXPAYER'S JOURNEY.
FOR A CHANGE IN THE TAX-COLLECTOR X TAXPAYER-CITIZEN RELATIONSHIP*

LUIZ HENRIQUE ANTUNES ALOCHIO

Visiting Scholar - Florida State University (2022/2023)
Doutor em Direito (UERJ). Mestre em Direito Tributário (UCAM)
alochio@alochio.com.br

Resumo: Investiga a possibilidade de introdução da cultura de atenção ao contribuinte, a exemplo do que ocorre na iniciativa privada com o cliente, ou comprador. Na gestão privada de vendas cunhou-se a expressão “a jornada do cliente”. Em sua jornada, o cliente, como num jogo de tabuleiro, está sujeito a passos e etapas, a sensações e estímulos, uns conduzindo à “compra” outros afastando-o da concretização daquele negócio. É uma relação que pode envolver uma infinidade de variáveis em sua construção. Uma disposição esquemática da jornada do cliente, permite apresentar etapas para este relacionamento: 1. Consciência; 2. Interesse; 3. Consideração da possibilidade de fechar o negócio; 4. Avaliação das variáveis que disputam o interesse; 5. Compra/Negócio; 6. Serviços agregados; 7. Fidelização; 8. Novos negócios facilitados pela confiança criada. O comportamento do fisco deve se adequar a este modelo, tanto quanto possível, pois há estudos na área de psicologia dos impostos e da economia que indicam efeitos positivos para o pagamento voluntário ou, mesmo durante um litígio, para a antecipação da solução em favor do orçamento público.

Palavras-chaves: municípios; jornada do cliente; jornada do contribuinte. psicologia fiscal; comportamento.

Abstract: It investigates the possibility of introducing a culture of paying attention to the taxpayer, similar to what happens in the private sector with the customer, or buyer. In private sales management, the expression “the customer journey” was coined. In his journey, the customer, as in a board game, is subject to steps and stages, to sensations and stimuli, some leading to a “purchase”, others keeping him away from the realization of that deal. It is a relationship that can involve an infinity of variables in its construction. A schematic layout of the customer's journey allows us to present stages for this relationship: 1. Awareness; 2. Interest; 3. Consideration of the possibility of closing the deal; 4. Evaluation of the variables that compete for interest; 5. Purchase/Business; 6. Added services; 7. Loyalty; 8. New business facilitated by the trust created. The behavior of the tax authorities must adapt to this model, as much as possible. There are studies in the area of tax psychology and economics that indicate positive effects for voluntary payment or, even during litigation, for the anticipation of the solution in favor of the public budget.

Keywords: municipalities; customer journey; taxpayer journey; tax psychology; behavior.

Sumário: 1. A vida ao réis do chão - 2. Introdução: 2.1. Psicologia fiscal - 3. Por qual razão isso importa? Ao menos nas empresas - 4. A jornada do contribuinte importa! - 5. Um caso-*fake*: 5.1. Reflexos do caso-*fake* - 6. Pouco importa que o caso seja *fake*: basta o *risco* de sua hipótese - 7. Conclusão - 8. Referências.

1. A VIDA AO RÉS DO CHÃO

A análise do comportamento do contribuinte, quando são levados em consideração os efeitos próprios da chamada psicologia fiscal, é particularmente relevante quando se tomam os tributos municipais como ponto inicial de observação, em especial aqueles tributos voltados para funções urbanísticas mais diretas ou que possam ser vivenciados pelo retorno imediato nas políticas públicas locais.

Nas cidades, o contribuinte tem uma percepção peculiar quanto aos tributos pagos. O município é a vida “ao rés do chão”. ANTONIO CANDIDO,¹ crítico literário e estudioso da língua portuguesa, dizia sobre a crônica: não é um gênero maior, por isso jamais se imaginaria um cronista com o “brilho universal” dos poetas, dramaturgos e romancistas; nem seria imaginável um Prêmio Nobel a um cronista. Mas, antes de ser isso um demérito, refere CANDIDO, dá-se “Graças a Deus [...] porque sendo assim ela [a crônica] fica perto de nós”. Essa “despretensão” a humaniza, “ajudando a estabelecer ou restabelecer a dimensão das coisas e das pessoas”. A sua perspectiva não é do que “escreve do alto da montanha, mas do simples rés-do-chão”.

Assim também são os Municípios para o Federalismo nacional, como a crônica para as artes literárias. Vivem e devem assim viver os Municípios sob o signo do “interesse local”, descendo do Olimpo das teorias, do afastamento dos Estados e da União, e se relacionando com as agruras da planície.

Isso proporciona uma interação imediata maior dos utentes dos serviços públicos e, de mesmo modo, atrai de forma muito mais sentida, a possibilidade de percepção do retorno dos tributos pagos, quando o cidadão se converte em contribuinte.

É por essa exata razão que o presente texto avalia o tema do que denomina a “jornada do contribuinte”, usando elementos de tributação local, voltada ao ambiente das cidades e aos tributos municipais. Todavia, não se esgota a pretensão do texto para apenas as fronteiras municipalistas. Tal qual as crônicas, humildes em suas pretensões literárias, a vivência municipal pode gerar, e muita vez gera, observações também de interesse da União e dos Estados.

2. INTRODUÇÃO

Esse texto busca investigar a possibilidade de introdução da cultura de atenção ao contribuinte, a exemplo do que ocorre na iniciativa privada com o cliente, ou comprador. Na gestão privada de vendas cunhou-se a expressão “a jornada do cliente”. Em sua jornada, o cliente, como num jogo de tabuleiro, está sujeito a passos e etapas, a sensações e estímulos, uns conduzindo à “compra” outros afastando-o da concretização daquele negócio. É uma relação que pode envolver uma infinidade de variáveis em sua construção. BOTELHO e GUISSONI traçam uma síntese da hipótese:

¹ CANDIDO, Antonio. A vida ao rés do chão. In *Para gostar de ler: crônicas*. Vol. 5. São Paulo: Ática, 2003. pp. 89-99.

Avanços na tecnologia têm permitido aos *shoppers* — indivíduos em “*shopping mode*” (Shankar, Inman, Mantrala, Kelley, & Rizley, 2011) — interagirem com diversos tipos de mídia on-line e *off-line*, canais e dispositivos durante o processo de decisão de compra (Kannan, Reinartz, & Verhoef, 2016). No contexto varejista, Verhoef et al. (2009) definem a experiência do cliente como um constructo multidimensional envolvendo os aspectos cognitivos, afetivos, emocionais, sociais e físicos do cliente para o varejista. Em linha com a teoria, altos executivos têm priorizado a gestão dos seus negócios para criar uma relevante experiência ao consumidor durante as etapas que formam o seu processo de decisão de compra, principalmente em contexto de transformação digital dos negócios (Accenture, 2015). Dessa forma, a literatura acadêmica tem contribuído ao associar o processo de decisão de compra com a experiência dos consumidores em cada ponto de contato durante esse processo (Edelman & Singer, 2015). Essa associação resultou na sistematização do termo jornada do cliente, que representa “o processo por meio do qual um consumidor passa, durante todos os estágios e pontos de contato, que formam a experiência do consumidor” (Lemon & Verhoef, 2016, p. 3).²

Portanto, “[...] jornada do cliente – ou *Customer Journey* – é o caminho percorrido por um consumidor desde o momento em que ele identifica um problema a resolver ou necessidade a suprir — necessidade ou desejo — e também a sua solução, culminando na etapa em que a compra é efetivada.”³ Um breve relato:

Pense na seguinte situação: o computador de Pedro está muito lento. O equipamento opera devagar demais para seu uso habitual. Pedro, então, pesquisa na web o que poderia ser o tal problema. Ele encontra diferentes opções sobre o que teria desacelerado o funcionamento do PC. Com as informações de um dos sites, ele consegue identificar a causa para o problema no seu computador: é o tamanho da memória RAM – que está insuficiente. No mesmo portal, Pedro é redirecionado para as possíveis soluções à questão e testa todas elas. No entanto, o PC ainda não está rápido como ele gostaria. Pedro segue as próximas recomendações daquele site e descobre que a equipe que mantém o conteúdo também faz manutenções de computador na sua cidade. Ora, se eles conseguiram identificar os problemas do seu equipamento com tanta autoridade, mesmo que à distância, devem resolvê-los de forma presencial, certo? É assim que Pedro, então, decide levar seu PC para a troca de memória RAM na loja do site. *E, dessa forma, acaba de efetuar a compra dos serviços daquele portal.*⁴

² BOTELHO, Delane; GUISSONI, Leandro Angotti. Experiência e engajamento do cliente. *RAE – Revista de Administração de Empresas. Fundação Getúlio Vargas*. EAESP. São Paulo. V. 60. n. 1. jan-fev. 2020. pág. 3-6. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902020000100003&script=sci_arttext

³ QUEIROZ, Maurício Jucá. *Jornada do cliente: para que serve, importância e como definir*. Acessível em: <https://fia.com.br/blog/jornada-do-cliente/>

⁴ QUEIROZ, Maurício Jucá. *Jornada do cliente: para que serve, importância e como definir*. Acessível em: <https://fia.com.br/blog/jornada-do-cliente/>

Há um deslocamento do comprador ou cliente, como em um jogo de tabuleiro, o que poderia ser esquematizado visualmente:



Figura 1 fonte: Queiroz (2019).

Acessível em: <https://fia.com.br/blog/jornada-do-cliente/>

Esta imagem acima é — dentre tantas — uma disposição esquemática da jornada do cliente, e, neste exemplo encontramos as etapas:

1. Consciência;
2. Interesse;
3. Consideração da possibilidade de fechar o negócio;
4. Avaliação das variáveis que disputam o interesse;
5. Compra/Negócio;
6. Serviços agregados;
7. Fidelização;
8. Novos negócios facilitados pela confiança criada.

A cada uma destas etapas a empresa vendedora deve prestar atenção e buscar se esmerar para não cometer falhas, caso contrário poderá perder um cliente que já possua, ou não conseguir um cliente novo ou, simplesmente, perder uma venda — realização de qualquer negócio que poderia ser benéfico — mesmo que de forma isolada.

2.1. Psicologia fiscal

A doutrina tributária, ultimamente, tem descuidado da observação da chamada psicologia fiscal. Por essa razão as autoridades fiscais acabam sem conhecer de forma necessária, com um mínimo de profundidade, o comportamento do pagador de tributos, até mesmo para saber por qual razão uns agem em conformidade com a legislação e, outros tantos acabam não recolhendo os tributos, ou, quando o fazem, geram algum tipo de problema (pagamento a menor, fora do prazo, sempre mediante litígio e tantas outras situações). Para tal compreensão interessa conhecer a *psicologia fiscal*:

Por que algumas pessoas não agem em conformidade com as autoridades fiscais? Qual é a melhor política para estabelecer, manter ou melhorar a conformidade? Para que o governo implemente uma política fiscal ideal,

é importante entender os processos de decisão dos contribuintes e as motivações subjacentes para o cumprimento espontâneo (conformidade) pelo contribuinte.⁵

O estudo desse processo decisório do contribuinte está a cargo da psicologia fiscal. Por essa razão entende-se que “[a] psicologia fiscal está preocupada com os fatores econômicos e psicológicos que induzem as respostas comportamentais dos contribuintes ao sistema tributário.”⁶

A proposta do presente trabalho não está necessariamente focada no tradicional modo de compreensão da psicologia fiscal pois nos parece baseada, ainda que inconscientemente, na posição de “poder” das “tax authorities” e de “sujeição” dos “tax payers”. Por isso os estudos de psicologia fiscal identificam mais facilmente as seguintes posturas motivacionais para a relação entre as autoridades fiscais e os pagadores de tributos: comprometimento; capitulação; resistência; não envolvimento; e o jogo.⁷

Um contribuinte “comprometido” acredita nos benefícios do sistema de impostos e, por isso, adere ao pagamento voluntariamente, como se fosse uma conduta moralmente válida.

O contribuinte “capitulado” é aquele que se submete à autoridade fiscal quando nela reconhece legitimidade.

O contribuinte “resistente” é aquele que desconfia tanto da legitimidade da autoridade fiscal e das regras de tributação, desafiando-os quanto possível.

O pagador de imposto “não envolvido” é aquele desvinculado da autoridade fiscal, que não é detectado por ela.

O contribuinte “jogador” é o que busca tirar vantagens de leis existentes no sistema (que podem gerar benefícios) ou alegar brechas e lacunas contra a tributação.⁸

⁵ *The Cambridge handbook of psychology and economic behaviour* (Cambridge handbooks in psychology) (pp. 406-407). Cambridge University Press. Edição do Kindle. No original: “Why do some people not comply with the fiscal authorities? What is the best policy to establish, maintain, or enhance compliance? In order for the government to implement an optimal fiscal policy, it is important to understand decision processes of taxpayers and the underlying motivations for compliance.”

⁶ *The Cambridge handbook of psychology and economic behaviour* (Cambridge handbooks in psychology) (p. 407). Cambridge University Press. Edição do Kindle. No original: “Fiscal psychology is concerned with both economic and psychological factors that induce taxpayers’ behavioral responses to the tax system.”

⁷ *The Cambridge handbook of psychology and economic behavior* (Cambridge handbooks in psychology) (p. 418). Cambridge University Press. Edição do Kindle. No original: “Five motivational postures can be distinguished (see Figure 13.4): commitment; capitulation; resistance; disengagement; and game playing.”

⁸ *The Cambridge handbook of psychology and economic behavior* (Cambridge handbooks in psychology) (p. 417-418). Cambridge University Press. Edição do Kindle. No original: “A committed taxpayer believes in the benefits of the tax system and views taxpaying as morally right; a capitulated taxpayer defers to the tax office when it has legitimate authority; a resistant taxpayer doubts the tax office’s intentions and challenges it; a disengaged taxpayer is completely detached from the tax office; and a game-playing taxpayer seeks to take advantage of particular laws and loopholes.”

É preciso compreender o *contexte psycho-économique de l'impôt*⁹. “Arrecadar” sem projeto, e “gastar” sem uso prudente e estudado as verbas públicas acaba gerando, sempre, sem exceção, uma sobrecarga, ou uma debilidade fiscal. No primeiro caso, teremos excessos de tributação empurrando os contribuintes à sonegação. No segundo caso, teremos a debilidade fiscal acarretando a ausência de recursos para a execução de serviços e obras públicas. DUBERGÉ¹⁰ preconiza a observação da fiscalidade sob o enfoque da psicologia social — falando mesmo em um *contexte psycho-économique de l'impôt* — pois tanto o excesso de arrecadação quanto a falta de serviços públicos acarreta, junto ao contribuinte-usuário, a desconfiança contra o Estado-coletor-de-tributos. Isto surge com a falta de preocupação nas leis e gestões tributárias com a burocrática documentação¹¹ para fins de recolhimento dos tributos, estende-se até as diferentes maneiras de declarar os rendimentos,¹² cada tributo com uma forma de exação ou obrigações acessórias diferenciadas e em número excessivo, e, assim por diante, chegando a gerar a própria aceitação — às vezes justificação — das ações de sonegação fiscal.¹³

Buscar a conformidade do contribuinte com o pagamento de impostos vai muito além da aplicação de penalidades, ou da demonstração de uso da força estatal. Pode ser, muitas vezes, necessário apenas demonstrar que os impostos se revertem em bons serviços, e que o pagamento está sendo facilitado para o pagante.

A psicologia fiscal identificou que o agir do contribuinte em conformidade com as regras tributárias e em atendimento às autoridades tributárias varia por diversos motivos. Um mesmo comportamento pode resultar de diferentes motivos: (a) os cidadãos podem cumprir suas obrigações porque calculam os custos do não cumprimento das leis como sendo muito altos, ou (b) os cidadãos podem cumprir porque se sentem obrigados a fazê-lo como membros de a comunidade.¹⁴ Inclusive, registram os estudos:

Muitos estudos mostram que a grande maioria dos cidadãos está disposta a pagar impostos. Em segundo lugar, a maioria dos contribuintes parece dar como certa a legitimidade do sistema tributário. Eles acreditam nos objetivos gerais do governo e pagam sua parte sem considerar as possibilidades de evitar ou sonegar impostos.¹⁵

⁹ DUBERGÉ, *Les Français fa a l'impôt: essai de psychologie fiscale*, 1990, p. 13.

¹⁰ *Ibidem*, p. 17.

¹¹ *Ibidem*, p. 113.

¹² *Ibidem*, p. 127.

¹³ *Ibidem*, p. 205.

¹⁴ Erich Kirchler, Erik Hoelzl, Ingrid Wahl. Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology* 29 (2008) 210–225

¹⁵ Erich Kirchler, Erik Hoelzl, Ingrid Wahl. Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology* 29 (2008) 210–225. No original: “However, the same behavior can result from different motives: (a) citizens can comply because they calculate the costs for non-compliance as being too high, or (b) citizens can comply because they feel obliged to do so as members of the community. Depending on the motives, a different approach to tax regulation would be required. Purely economic factors such as audit rates and fines have shown inconsistent effects on tax compliance, for various reasons. First, the assumption that taxpayers are trying to avoid taxes whenever it pays must be doubted. Many studies show that a vast majority of citizens are willing to pay taxes. Second, most taxpayers seem to take the legitimacy of the tax system for granted. They believe in the overarching objectives of the government and pay their share without considering possibilities to avoid or to evade taxes.”

Nesse ponto, o comportamento do fisco poderia, ao menos em tese, ao lado de sua posição de “poder” também se ocupar de sua necessidade de “atrair o pagador de impostos” facilitando, ao máximo, seu interesse nato de agir em conformidade com as regras fiscais. Uma atenção não apenas à sempre citada *curva de Laffer* mas, bem além, para algo denominado *sleepy slop framework*, ou o paradigma da *ladeira escorregadia*:

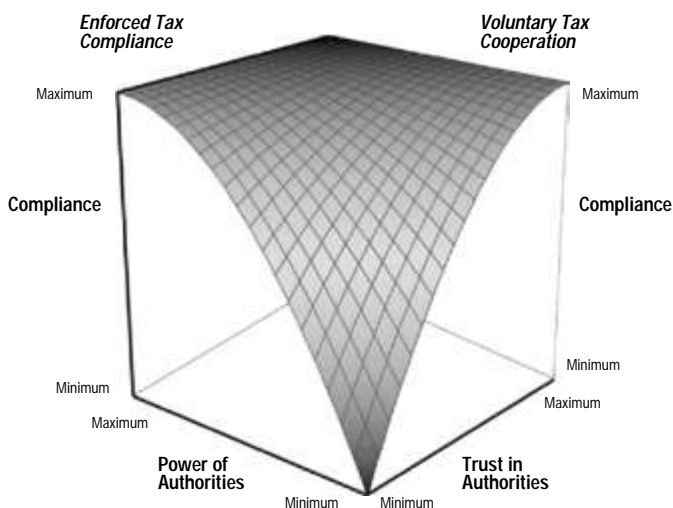


Figura 2. Fonte: Kircher *et al.* 2008.

A literatura tem demonstrado, sobretudo, que o comportamento *policialesco* do fisco se tem provado não ser a opção mais eficiente. O jogo “polícia x ladrão” é uma opção de “perde x perde”. As autoridades fiscais muitas vezes vêm os contribuintes como “ladrões” que tentam evadir-se sempre que podem e, por essa razão, justificam a visão de controle. Já os contribuintes se sentem perseguidos pelas autoridades (“policiais”) e acham que é certo se esconder.¹⁶

Esse tipo de comportamento aumenta a distância entre o pagador de impostos e as autoridades fiscais, com poucos sentimentos positivos em relação às autoridades reguladoras em nome de indivíduos e grupos, e com baixa capacidade de gerar pagamentos voluntários.

Por tal razão a psicologia fiscal busca analisar o chamado “slippery slope framework”, ou, a estrutura de um declive escorregadio, ou ladeira escorregadia. Quando a confiança na autoridade fiscal é baixa, e o poder destas autoridades fraco, provavelmente os cidadãos buscarão maximizar seus interesses individuais evitando

¹⁶ Erich Kirchler, Erik Hoelzl, Ingrid Wahl. Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology* 29 (2008) 210–225. No original: “[...] tax authorities perceive the taxpayers as “robbers” who try to evade whenever they can and need to be held in check; taxpayers feel persecuted by the authorities (“cops”) and feel it right to hide (Braithwaite, 2003a). In such a climate, the social distance (Bogardus, 1928) is likely to be large, with little respect and little positive feelings towards the regulatory authorities on behalf of individuals and groups.”

pagar os tributos. Com isso ocorrerá a redução da conformidade fiscal. Seguindo ao longo da borda esquerda, sob a respectiva do poder com baixa confiança, tem-se que a conformidade fiscal aumenta quando aumentar a probabilidade de fiscalização e detecção de sonegações, bem como o fisco de multas pesadas. Assim, os contribuintes ficam menos tentados a evadir, pois o resultado esperado (não pagar) fica abaixo do resultado esperado com o cumprimento voluntário da regra tributária. Observe-se aqui: o aumento do poder das autoridades pode resultar no cumprimento obrigatório (não necessariamente na conformidade voluntária).

Aumentos de conformidade também podem ser obtidos apenas por investimentos cada vez mais altos em energia. Se houve aumento na dimensão de confiança no fisco, nas autoridades e na aplicação correta dos tributos, mesmo sob condições de baixo poder dos fiscais, a conformidade aumenta com o grau de confiança. Aumentar a confiança pode resultar na conformidade voluntária. Um alto cumprimento pode resultar tanto em condições de forte poder das autoridades quanto em condições de forte confiança nas autoridades. No entanto, as razões para a conformidade diferem, e há uma diferença qualitativa entre conformidade forçada e voluntária. As dimensões de poder e confiança moderam-se mutuamente. As variações na confiança são mais importantes quando a energia está baixa; no entanto, quando o poder está no máximo, as variações na confiança são irrelevantes porque as autoridades podem impor a conformidade máxima.

Por outro lado, as variações no poder são mais importantes quando a confiança é baixa; entretanto, quando a confiança está no seu máximo, as variações no poder não importam porque os cidadãos contribuem com sua parte de qualquer maneira.

Para além da própria “ladeira escorregadia”, como seria possível pensar na relação do fisco e os contribuintes para torna-la, até mesmo, atrativa? Não seria apenas uma confiança nas autoridades fiscais, mas, algo que parece fora deste contexto, o emprego pelas autoridades fiscais de técnicas de atenção para o contribuinte como se um comprador ou cliente fosse. Neste ponto capturar a confiança do cliente ainda seria, até mesmo, alguém do que se poderia chegar.

3. POR QUAL RAZÃO ISSO IMPORTA? AO MENOS NAS EMPRESAS

Fazendo encurtar uma longa história: a perda de um negócio em potencial nas empresas privadas vai desencadear a perda do lucro, e, se reiterada a prática, acarretará o desaparecimento da empresa. A importância da jornada do cliente é colocar o cliente em sua centralidade para a empresa e seu ciclo de vida, para seus empregados, acionistas, fornecedores. Não apenas quanto ao momento de já se ter um cliente efetivo, mas, antes disto, para colocar a empresa e seus produtos ou serviços como alvo da atenção do cliente potencial, e, quando aquele cliente potencial desejar efetuar a compra, ser plenamente atendido de forma a ser facilitada a realização do negócio. E mais: após realizado o negócio, para que se mantenha uma relação duradoura com o cliente, fidelizando. E assim sucessivamente, cumprindo as fases da jornada acima apresentada.

A pergunta que se faz, então: por qual razão a jornada do contribuinte não importa? Qual o móvel, a centelha mental, que freia no setor público um pensar no cidadão-pagador de forma ao menos parelha com a iniciativa privada pensando no cliente? Não apenas para ver o cidadão-pagador como alguém submetido ao poder de império do Estado, mas, a par disto, alguém a ser “maravilhosamente” atendido. Para os órgãos públicos, o contribuinte ou o cidadão-pagador, está (ou deveria estar) para a manutenção do orçamento como o comprador está para as vendas privadas e as finanças das empresas.

Se a atenção de um cliente-comprador voltada inicialmente para a compra de uma TV nova pode competir com outros fatores (se pagará a reforma da casa, ou trocará os pneus do carro, etc), o que faz a empresa vendedora? Comunica-se com o potencial cliente e, ao momento do atendimento, o faz de forma esmerada, potencializando as chances de realização do negócio entre as partes.

Também o cidadão-contribuinte-pagador tem uma competição em seus interesses: ou pagará o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ou comprará uma TV nova?

Vários fatores podem influenciar negativamente na decisão de comprar o produto/serviço privado ou de pagar o tributo público, no que as duas hipóteses se assemelham em termos de exigir da empresa-vendedora ou do poder público-corador-de-impostos uma idêntica atenção para a pessoa do consumidor ou do pagador-de-tributos.

Resta ao setor público criar uma tal cultura interna.

4. A JORNADA DO CONTRIBUINTE IMPORTA!

A pergunta se repete, então: por qual razão a jornada do contribuinte não tem importado para uma atenção pública a seu respeito? Os poderes públicos quando se relacionam com os contribuintes o fazem estritamente sob a perspectiva de um ato de império, como se deter o poder estatal fosse suficiente. Não é! E nem agrega em eficiência.

Há décadas poder-se-ia objetar que o tributo tem em si o Poder do Estado, e a execução fiscal seria uma vantagem para o Estado-corador. Mas, hoje, a execução fiscal é reconhecidamente ineficiente: boa parte dos credores públicos não consegue arrecadar com agilidade. Aponta o Conselho Nacional de Justiça, em seus diversos estudos (Justiça em Números, especialmente) que as execuções fiscais são a espécie de processo com as maiores taxas de congestionamento¹⁷ do Poder Judiciário, especialmente do Poder Judiciário Estadual. Taxa de congestionamento médio de 87%.¹⁸

¹⁷ A taxa de congestionamento “indica o percentual de processos que, no período de 12 meses, permaneceu em tramitação sem solução definitiva”, cf. https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Glossario_dos_Indicadores_de_desempenho.pdf

¹⁸ Vide Justiça em Números. 2020. CNJ. https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN2020.pdf

Some-se a isto que os instrumentos de *pressão* à disposição da iniciativa privada — Serasa, SPC e congêneres — são tão ou mais eficientes que uma penhora ou inscrição em dívida ativa. O que não dizer do uso do intermitente *robô de ligações* para admoestação dos inadimplentes!

Muito particularmente nos casos de Tributos Municipais, onde a esmagadora maioria dos litígios e inadimplências envolvem o IPTU e Taxas, ou seja, tributos de valores abaixo de R\$5.000,00 (cinco mil reais),¹⁹ estes instrumentos à disposição da iniciativa privada seriam mais úteis que a execução fiscal ou mesmo o protesto de CDAs (este último, um agregador de elevando custo para o pagador-de-tributo, especialmente em se tratando do tributo que mais gera cobranças, o IPTU).

Aqui, todavia, não se trata de admoestar o cidadão-pagador. Quadra saber se seria possível uma virada no relacionamento do fisco com tal pagador. Para isso é necessário saber construir um relacionamento com o cidadão-pagador-de-imposto fazendo-o:

1. Ter a consciência da necessidade de efetuar o pagamento fiscal;
2. Deflagrar o efetivo interesse para tomar as medidas para o pagamento;
3. e assim considerar a possibilidade de fechar um parcelamento (p.ex.);
4. ter a avaliação das variáveis que disputam o interesse do cidadão-pagador (será que não prefere trocar a TV antiga por uma nova? Ou fazer uma reforma na casa? Ou uma viagem?);
5. saber melhor atender o contribuinte-pagador ao momento do negócio jurídico (como será atendido este cidadão na hora de que vier pagar ou estudar as possibilidades de pagamento de tributos?);
6. como seria possível ter serviços agregados (por exemplo: ter um pós atendimento para dizer àquele pagador as obras e serviços feitos em seu bairro ou em sua rua naquele ano?);
7. buscar a fidelização, mediante a construção de uma posição de não voltar a inadimplir; e
8. finalmente, até chegar a ter naquele cidadão-pagador alguém que tenha um negócio ou gere novos negócios facilitados pela confiança criada, por exemplo, fazendo-o permanecer na *Cidade A* e não mudar seu negócio para a *Cidade B*, ou optar por criar uma empresa na *Cidade A* e não na *Cidade B*, quando tiver esta oportunidade, ou, simplesmente, poderá avisar seus vizinhos que “os tributos na *Cidade A* podem ser facilmente parcelados”.

Como se nota, o contribuinte-pagador não é tão diferente de um consumidor-comprador. A diferença é a ineficiência do Poder Público, que vive num atraso metodológico, como se por deter um poder estatal o fizesse mais ágil e célere. Pode até o tornar maior e mais robusto, mais bruto, certamente, mas será mais lento que estruturas voltadas para a eficiência. Não necessariamente precisa ceder o seu poder sancionador: apenas não pode acreditar que o *poder de império* seria, no Século XXI,

¹⁹ Valores médios ao momento da redação deste texto (2022).

a única ferramenta a ser empregada. Muito menos pode crer que ser um mastodonte o torne eficiente.

Esse documento alerta para o descalabro que é o estado de coisas em vigor, e busca auxiliar na construção de um novo olhar ao cliente-cidadão, enquanto pagador de tributos, preços públicos e até mesmo de multas.

5. UM CASO-FAKE

“João de Tal”, cidadão contribuinte fictício, levou anos sem recolher IPTU e Taxas de vários imóveis de sua propriedade no *Município A*. Também não recolheu o ISSQN de uma empresa (a “João de Tal Serviços”), nem cumpriu as obrigações acessórias. “João de Tal” – para além de não recolher os tributos – ainda resolveu litigar contra o Município para reclamar dos valores lançados a título de IPTU. “João de Tal”, então, é o estereótipo do mau pagador de suas obrigações, segundo o perfil do fisco baseado apenas no *poder de império*.

Ocorre que determinado dia “João de Tal” recebe uma oferta de negócio: a Empresa X, querendo se estabelecer no Município de João, propõe comprar a “João de Tal Serviços”. E mais, deseja comprar os imóveis de João para construir uma sede nova. A oferta de compra da “João de Tal Serviços” e dos imóveis de João era tentadora, bem acima dos valores de mercado, mediante pagamento integral à vista.

Apenas um detalhe: a resposta seria esperada em até 72 horas, com os imóveis e a empresa livres de débitos fiscais, caso contrário não haveria concretização do negócio.

Agora, João está em “*shopping-mode*”, ou, para efeitos tributários, “*tax-paying-mode*”. João vem ao Município e descobre que:

- (i) Possui várias Certidões de Dívida Ativa (CDAs) de Impostos Imobiliários, cada uma com a respectiva execução fiscal;
- (ii) Possui várias CDAs de ISSQN (Imposto sobre Serviços) e obrigações acessórias da pessoa jurídica, cada uma com a respectiva execução fiscal;
- (iii) Descobre ainda que possui uma liminar, na ação que moveu contra o Município, suspendendo o crédito tributário de uma dessas dívidas.

João solicita, então: “unifiquem, por favor, todas as dívidas que eu quero pagar. E vou pagar agora, em dinheiro, sem pestanejar”. João não pediu desconto. Nenhum benefício. Nada. Quer pagar. O valor que interessa para João é a agilidade do credor em querer receber seu crédito tributário. Na esfera de interesses de João, poder fechar seu negócio vantajoso com a Empresa X é o que mais importa. Este é o móvel, a centelha psicológica, o gatilho, que o impele a estar no modo de pagador voluntário de imposto.

O que seria de se esperar do credor tributário? Lógico: na esfera de seus interesses deveria estar receber seus tributos, e não criar entraves desnecessários, para que não se corra o risco de João “sair” do atual “tax-paying-mode”.

João possivelmente enfrentará problema para resolver sua situação, já que muitas vezes os sistemas de vários órgãos públicos — notadamente os Municipais — não “fundem” as CDAs. Não facilmente ou com agilidade. Pode-se até fazer a fusão, mas demora, às vezes até demandando requerimento escrito!

Em outras vezes, pelo fato de ter uma liminar, o sistema não consegue gerar sequer uma previsão dos valores e formas de pagamento. Não gera, sequer um “orçamento” para o cliente-comprador (no caso do pagador-de-imposto, ao menos o valor total da dívida). O servidor público precisa em várias realidades – manualmente – “retirar a suspensão judicial do crédito do sistema” o que acarreta a reativação do crédito, para poder fazer o cálculo da forma de pagamento desejada pelo contribuinte.

Esta operação “manual” agrega um nível de risco desnecessário ao servidor pois pode esquecer de após atender o contribuinte de refazer a suspensão do crédito caso não fechado o negócio para pagamento.²⁰ Ou o sistema pode gerar problemas para reativar a suspensão do crédito. Ou, simplesmente, não se sabe das intenções do contribuinte: se naquele momento não há alguém, em algum lugar, reiteradamente imprimindo a situação fiscal da empresa para, nos minutos em que a liminar estiver “retirada do sistema”, conseguir uma “prova” de descumprimento da liminar, e solicitar multa nos autos da ação! E tantas outras variáveis. Tudo que seria superado se houvesse, no sistema, uma funcionalidade automática para gerar uma estimativa de valor total do pagamento se o “consumidor” simplesmente desejasse consultar o valor total para fins de pagamento (a vista ou a prazo).

Nada mais, nada menos, que o equivalente a um “orçamento” em uma operação comercial. O “vendedor” não precisa “emitir uma nota fiscal” — e depois anular o documento se não concretizada a venda. Para a iniciativa privada, essa “operação baseada no vendedor” seria tomada como uma banalidade, pois já seria o mínimo em um atendimento eficiente. Já no serviço público, é provável, alguém pode argumentar que o servidor deve mesmo se sujeitar ao risco da operação, ou acusa-lo de desidioso se esquecer de reverter manualmente uma operação estupidamente desnecessária. Mas, o “problema” é o sistema e a falta de gestão (inclua-se a exiguidade de treinamentos), não é o servidor público.

João pode enfrentar também problemas pois já que, simplesmente, possui uma ação judicial: o servidor sem maiores treinamentos poderia dizer que só pode emitir a guia de pagamento ou mesmo uma estimativa do crédito tributário integral depois de encerrada a ação.

²⁰ Há quem prefira imputar a *ineficiência* ao servidor quando, na verdade, temos é uma deformidade no sistema em uso. Apontar a culpa da *falha humana* e ter uma mentalidade *sancionatória* é típica de ambientes que não enfrentam o problema estrutural. O sistema é ruim.

João pode perder de fazer um negócio jurídico se o credor não estiver bem treinado para compreender a jornada do contribuinte. O pior é que, muitas vezes, o fisco pode acreditar que João “merece” a perda de um grande negócio, já que não pagou impostos em dia. É “punir” o João!

Demanda-se treinamento, de verdadeira doutrinação, uma mudança radical de paradigmas. Não apenas treinamento para o servidor, mas, especialmente o aparelhamento com boas e eficientes ferramentas (os sistemas de dívida ativa) e modificação da metodologia geral de toda entidade pública quando se relacionar com o pagador-de-tributos. A jornada do cidadão-pagador é, muito mais, do interesse do Poder Público cobrador, do que do próprio pagador.

Caso algum leitor identifique estes elementos em alguma situação real, acredite: o relato é ficcional.

5.1. Reflexos do caso-fake

“João de Tal”, que só tem interesse em pagar o que deve se puder fazer aquele grande negócio, pode não conseguir pagar. O município-credor, então, não terá recebido os tributos. Também não encerrará quase uma dezena de litígios (atuais ou potenciais). Perderá receita e tempo. O tempo, e a energia despendidos em processos judiciais desnecessários podem custar mais que o valor do próprio tributo. O Conselho Nacional de Justiça, para efeito de Justiça Federal, mediu em 2009 o custo médio de uma execução (sem embargos) em R\$4.368,00 e, quando embargada, agregam-se mais R\$2.474,28.²¹ Isso sem contarmos com a relação de custo de oportunidade e situações congêneres.

O município-credor também perderá algo ainda mais gravoso: uma nova empresa terá deixado de se instalar na cidade. Sim, é preciso colocar na equação o comprador dos imóveis e da empresa de João. Se ele fosse um consumidor, se regido pela relação consumerista, seria um “*bystander*”.²² Toda empresa privada presta atenção aos consumidores “*bystanders*” ou consumidores por equiparação. Se não fosse pela própria qualidade no atendimento, seria pelos riscos decorrentes do Código do Consumidor.

A equação de prejuízos e prejudicados não cessa aí. Há a perda potencial de postos de trabalho, já que uma nova empresa não se instalou na cidade fictícia. Os tributos futuros que deixaram de ser gerados merecem também ser cogitados. E, ao final e ao cabo, a própria satisfação do João, que, ao menos em tese, poderia servir de um propagador da eficiência de atendimento caso fossem solucionados seus problemas “ao click de um botão”.

²¹ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Avançada; CNJ – Conselho Nacional de Justiça. 2011. *Relatório de pesquisa*. Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. Acessível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf

²² “Em outras palavras, o sujeito da relação de consumo não precisa necessariamente ser parte contratante, podendo também ser um terceiro vítima por essa relação, que o direito norte-americano – onde o instituto teve origem – chama de *bystander*.” (REsp 1370139/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 03/12/2013, DJe 12/12/2013)

6. POUCO IMPORTA QUE O CASO SEJA *FAKE*: BASTA O *RISCO* DE SUA HIPÓTESE

A relação das empresas com seus consumidores, na atenção à jornada do cliente não precisa detectar uma ocorrência de prejuízo na prática para que a estrutura da empresa se ocupe da hipótese. Basta o risco daquela hipótese ocorrer para que a empresa se prepare, visando, ao máximo, o impedimento do problema. A empresa não pode sequer correr o risco de perder clientes, negócios, receitas.

O Poder Público precisa realizar um pente fino na sua relação com o cidadão-pagador para verificar como será possível facilitar ao pagante o ato de regularizar sua situação fiscal. Não se está falando de redução de tributos, apenas. Mas de:

- (i) Comunicação;
- (ii) Sistema de atendimento;
- (iii) Formas de pagamento.

Inicialmente cabe verificar a importância das ferramentas de comunicação. As pesquisas sobre conformidade tributária inicialmente usaram paradigmas econômicos como o “paradigma do crime”, mas demonstraram que essa perspectiva apenas parcialmente explica o comportamento dos contribuintes. Nem todos os contribuintes são tendentes à evasão fiscal ilícita. Um novo padrão surgiu, o “paradigma do serviço”, que pressupõe que os pagadores de tributos não são indivíduos exclusivamente preocupados em fugir da tributação. Os contribuintes também devem receber tratamento e serviços públicos de boa qualidade em troca do pagamento de impostos. E, a ciência da boa execução dos serviços públicos maximizaria os pagamentos voluntários. Há ainda necessidade de uma valoração da confiança. Interações baseadas na confiança entre os contribuintes e a administração pública eleva os níveis de cumprimento voluntário, enquanto as políticas baseadas na imposição de poder e de sanções resultam em cumprimento obrigatório; estas últimas, baseada no poder, maximizam conflitos.²³

A comunicação do poder público precisa, a um só tempo, aumentar a confiança geral no próprio fisco, enfatizar que a porta está aberta para a rápida solução da questão fiscal do contribuinte, e, tão importante quanto, deve levar ao contribuinte que os tributos se revertem em serviços de qualidade. Particularmente nos tributos municipais este último elemento (a consciência do retorno em serviços de qualidade) é essencial.

O sistema de atendimento precisa ser melhorado. O contribuinte não pode ser visto como um opositor. Precisa ser muito bem atendido, e “fidelizado”. Não apenas quanto ao atendimento dos servidores, mas, também estes, devem receber treinamento constante, com novo paradigma. Primordial é a modernização de sistemas, para facilitação de informação ao contribuinte, dar agilidade aos pagamentos, facilitar

²³ Ver: SILVA, Fábio Pereira; GURREIRO, Reinaldo Guerreiro, FLORES, Eduardo. Voluntary versus enforced tax compliance: the slippery slope framework in the Brazilian context. *International Review of Economics*, Springer. Acessível em (cópia do autor): https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4556972/mod_folder/content/0/10.1007_s12232-019-00321-0%20%281%29.pdf?forcedownload=1

a realização do “negócio”/pagamento de forma mais célere possível. Não cabe ao Poder Público criar embaraços, ou agregar riscos, simplesmente se isto decorrer da precariedade de seus sistemas.

Por fim, avaliem-se as modalidades de pagamento à disposição do contribuinte. Podem ser tentadas soluções não usuais, muitas das quais os órgãos de controle das finanças pública poderiam criar objeção. O uso de cartões de crédito, e dos novos aplicativos (ou aplicações, como preferirem) para intermediação de pagamentos, e tantos outros, quando do recebimento dos créditos tributários. Os órgãos cobradores de impostos precisam convencer os órgãos de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, entre outros *stakeholders*) a respeito da vantajosidade destes sistemas.

Não podemos esquecer que o uso de protesto de dívida ativa, hoje não apenas aceito mas praticamente sendo imposto pelos Tribunais de Justiça e Tribunais de Contas, foi uma “inovação” inicialmente tentada nos Municípios. O primeiro órgão a tratar desse tema, ainda nos últimos anos da década de 1990, fora o Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES — e os órgãos de controle foram contra, inclusive o Tribunal de Justiça do Espírito Santo que, em algumas decisões, considerou ilegal àquela época.²⁴ Mas, hoje, tanto o Tribunal de Justiça quanto o Tribunal de Contas, praticamente exigem a adoção do protesto.

Por isso, bem apresentado um projeto de atenção à jornada do contribuinte, tanto o Tribunal de Justiça quanto o Tribunal de Contas podem verificar que o uso de meios não usuais de pagamento não enseja perda de arrecadação (quanto às taxas destes serviços), mas, ao contrário, agrega valor de eficiência ao sistema. Mais eficiência que o protesto de título, que se limita ao padrão de comportamento de poder estatal, de uso de força.

7. CONCLUSÃO

O principal objetivo deste texto é alertar para a importância do conceito de jornada do cliente e sua potencial inserção no sistema de relacionamento com o cidadão-pagador, seja de tributos ou mesmo de multas. Cabe a cada setor fiscal detectar suas incongruências no atendimento do cidadão-pagador — inclusive órgãos como as Procuradorias — para que todas as etapas de potencial facilitação da conclusão do negócio jurídico tributário estejam presentes, para que o cidadão-pagador-de-tributos, quando estiver no seu “tax-paying-mode”, possa fácil e rapidamente realizar a operação. Como sugestões, dentre tantas questões possíveis, estão:

²⁴ Ementa: Agravo de Instrumento. Mandado de segurança. Negativa de liminar. Cobrança de dívida ativa por boleto bancário sob ameaça de protesto. Impossibilidade. Violação ao cod. trib. municipal. Agravo provido. Cabe liminar em mandado de segurança vedando a cobrança de dívida ativa municipal, através de boleto bancário contendo ameaça de protesto. Agravo provido. (TJES, classe: *Agravo de Instrumento*, 11999000737, Relator: Nivaldo Xavier Valinho, Órgão Julgador: Terceira Câmara Cível, data de julgamento: 22/05/2001, data da publicação no diário: 12/06/2001)

(i) Comunicação: gerar melhoria na comunicação de informações aos potenciais pagadores de tributos e sanções pecuniárias, pois invariavelmente não sabem que existem condições, por exemplo, de leis de parcelamento ou regras de descontos para pagamentos à vista. Melhorar a visibilidade dos órgãos fiscais como receptivos aos contribuintes. Por fim, agregar uma visão positiva quanto ao retorno de serviços públicos de qualidade para a comunidade e aos pagadores de tributos.

(ii) Sistemas de atendimento: melhoria nos sistemas de dívida ativa, permitindo o pagamento de forma mais ágil; ou a simples realização de simulações de parcelamentos e descontos sem a necessidade de operações manuais, como as que impliquem em supressão dos efeitos de decisões judiciais nos sistemas; até mesmo a disposição espacial dos locais de atendimento para que as fases de atendimento sejam mais satisfatórias, aprazíveis, e céleres para que o cidadão conclua o negócio-pagamento.

(iii) Formas de pagamento: otimizar as formas de pagamento à disposição do cidadão-pagador. Caso seja necessário, consulte-se o Tribunal de Contas, ouça-se o Ministério Público e demais órgãos de controle, particularmente para métodos mais recentes como cartão de crédito / débito, aplicativos de intermediação de pagamentos via *internet*, e outros.

Certamente outras hipóteses surgirão, e devem ser constantemente analisadas, para que o *ambiente de atendimento ao cidadão-pagador* seja potencializador quanto à geração de

1. Consciência;
2. Interesse;
3. Consideração da possibilidade de fechar o negócio;
4. Avaliação das variáveis que disputam o interesse;
5. Compra/Negócio;
6. Serviços agregados;
7. Fidelização;
8. Novos negócios facilitados pela confiança criada.

Isto, em nada, retira os poderes de *império* do Fisco. Apenas agrega potenciais canais de eficiência na cobrança da dívida ativa.

8. REFERÊNCIAS

BOTELHO, Delane; GUISSONI, Leandro Angotti. *Experiência e engajamento do cliente*. RAE – Revista de Administração de Empresas. Fundação Getúlio Vargas. EAESP. São Paulo. V. 60. n. 1. jan-fev. 2020. pág. 3-6. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902020000100003&script=sci_arttext

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1370139/SP*, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 03/12/2013, DJe 12/12/2013.

CANDIDO, Antonio. A vida ao rés do chão. *In Para gostar de ler: cônicas*. Volume 5. São Paulo: Ática. 2003. pp. 89-99.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números. 2020*. CNJ. Acessível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN2020.pdf

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. *Estratégia nacional do Poder Judiciário*. Glossário dos indicadores de desempenho. Acessível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Glossario_dos_Indicadores_de_desempenho.pdf

DUBERGÉ, Jean. *Les français fa a l'impôt: essai de psychologie fiscale*. LGDI. Paris. 1990.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça Estadual. *Agravo de instrumento N° 11999000737*. Relator. Nivaldo Xavier Valinho. Terceira Câmara Cível. Data de julgamento: 22/05/2001. Data da publicação no diário: 12/06/2001.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Avançada; CNJ – Conselho Nacional de Justiça. 2011. *Relatório de Pesquisa. Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal*. Acessível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf

KIRCHER, E. HOELZL, E. WHAL, I. Enforced versus voluntary tax compliance: The “sllepery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*. Vol. 29. 2008. Pp.210-225

QUEIROZ, Maurício Jucá. *Jornada do cliente: Para que serve, importância e como definir*. Acessível em: <https://fia.com.br/blog/jornada-do-cliente/>

SILVA, Fábio Pereira; GURREIRO, Reinaldo Guerreiro, FLORES, Eduardo. Voluntary versus enforced tax compliance: the slippery slope framework in the Brazilian context. *International Review of Economics, Springer*. Acessível em (cópia do autor): https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4556972/mod_folder/content/0/10.1007_s12232-019-00321-0%20%281%29.pdf?forcedownload=1 The Cambridge Handbook of Psychology and Economic Behaviour (Cambridge Handbooks in Psychology) (pp. 406-407). Cambridge University Press. Edição do Kindle.
