



Frederico Bastos: Transparência é forma mais eficiente de administrar

Artigo produzido no âmbito das pesquisas desenvolvidas no NEF/Direito GV. As opiniões emitidas são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Na maioria dos países, a porcentagem de indivíduos que apresentam declarações de imposto de renda e são auditados chega a ser menor que 1% [1]. Racionalmente, as chances de detecção e punição de um determinado contribuinte são mínimas. Esse fato nos encaminha para a questão: *por que os indivíduos pagam tributos?*

Um dos principais problemas enfrentados pelas administrações tributárias em todo o mundo é a evasão fiscal. Os Anais do Seminário Internacional sobre Justiça Fiscal, organizado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, concluíram que cerca US\$ 400 bilhões estão fora do Brasil sem sofrer tributação [2] e, no mundo, aproximadamente US\$ 20 trilhões encontram-se em paraísos fiscais [3].

Economistas e juristas têm-se preocupado com as razões da evasão fiscal e como combatê-la. A maioria dos estudos leva em conta que a evasão fiscal ocorre com base em um julgamento racional entre a chance de detecção e punição estatal, e a chance da evasão ser bem sucedida [4]. O modelo padrão de *compliance* postula que à medida em que se aumenta a probabilidade de fiscalização, aumenta também o cumprimento da obrigação. Para essa corrente, a melhor e mais eficiente forma de atuação da administração tributária é investir e aprimorar os métodos de controle e coerção, uma vez que os cidadãos pagariam suas obrigações tributárias só e somente só com base no binômio detecção e punição [5].

Estudiosos como Richard Bird e James Alm apresentam novas dimensões em relação a como os contribuintes veem a evasão fiscal, e em como a administração tributária pode influir no aumento do cumprimento espontâneo das obrigações tributárias. Sob essa ótica, os altos índices de evasão fiscal internacional não podem ser atribuídos exclusivamente a condutas dos contribuintes: a existência de falhas legislativas e institucionais também contribuem para o baixo cumprimento das obrigações. Richard Bird observa que uma administração tributária que deseja aprimorar a sua eficiência deve atentar-se para três tarefas principais [6]: (i) facilitar o cumprimento das obrigações tributárias para que os contribuintes tenham meios efetivos de cumprir com as normas; (ii) possuir meios para constranger os contribuintes a adimplir suas obrigações; e (iii) combater a corrupção dentro da sua própria estrutura, bem como robustecer a legitimidade do sistema tributário.

Alm entende que, além da racionalidade, haveria também uma moral tributária que influencia os cidadãos na decisão de cumprir ou não suas obrigações tributárias. Alguns fatores seriam determinantes para o aumento do cumprimento das obrigações tributárias, tais como: (i) a percepção que os próprios contribuintes têm em relação à maioria dos cidadãos serem cumpridores ou descumpridores das obrigações tributárias; (ii) a visão do cidadão da representatividade e redistribuição por parte do governo em relação à receita arrecadada com os tributos; (iii) a percepção da corrupção e da prestação de serviços públicos pelas instituições governamentais; e (iv) a preocupação das instituições governamentais em atender a necessidades dos contribuintes [7].



Os modelos de administrações tributárias que atuam seguindo o modelo básico de detecção e punição não alcançam esses diversos elementos que influenciam significativamente o cumprimento voluntário das obrigações tributárias. Existem extensas pesquisas demonstrando que há muito a ser ganho, inclusive o incremento da arrecadação, quando a administração tributária passa a encarar o contribuinte como um cliente. Esse novo padrão se instaura através de múltiplas ações dirigidas a estimular o cumprimento de normas tributárias de uma forma mais eficiente e transparente, reduzindo e aclarando as incertezas e ambiguidades da legislação. Fundamenta-se na necessidade de reconhecimento do papel de instituições sociais na composição dos fatores que motivam o cumprimento das obrigações, como a construção de um relacionamento de maior cooperação e confiança com os contribuintes, que é uma das recomendações para administrações tributárias mais enfatizadas pela OCDE[8].

Os estudos apresentados concluem empiricamente que, quanto mais o Fisco preste assistência, haja com transparência, respeite a capacidade contributiva, seja responsivo às necessidades dos contribuintes e esteja aberto a uma relação mais cooperativa e menos coercitiva com os contribuintes, mais se conseguirá desenvolver o tax compliance através do incremento da moralidade tributária[9]. Em resumo, não há uma receita secreta que assegure uma administração tributária eficiente em todos os países. O pressuposto por trás da pergunta “Por que os indivíduos pagam tributos?” é o de que um governo e instituições democráticas e transparentes são mais eficientes do que um Estado que baseia sua administração tributária exclusivamente na fiscalização e no controle.

[1] ALM, James e TORGLER, Benno. “Do Ethics Matter? Tax Compliance and Morality”. Journal of Business Ethics, January. 2011.p.1

[2] Conselho de Desenvolvimento Econômico. Anais do Seminário Internacional sobre Justiça Fiscal. Agosto 10, 2011, p.34.

[3] The Economist. *The missing \$20 trillion: How to stop companies and people dodging tax*. February 16, 2013.

[4] ALM, James. SANCHES, Isabel. JUAN, Ana. Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance. KYKLOS, vol 48 – 1995

[5] Op.cit.

[6] BIRD, Richard. Smart Tax Administration. Economic Premise. n.36. World Bank. 2010. p.2-3.

[7] ALM, James e MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. Tax morale and tax Evasion in Latin America (Working Paper 07-04). Georgia State University, 2007. Disponível em <http://goo.gl/eSe4D>. Acesso em 02/09/2011.

[8] OCDE. Tackling Aggressive Tax Planning Through Improved Transparency and Disclosure – Report on Disclosure Initiatives. 2011.

[9] MACIEL, Everardo. Considerações Finais. Trabalho apresentado na 45ª. Assembléia Geral do CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). Equador, abril de 2011. Disponível em <http://goo.gl/UMzGI>. Último acesso em junho de 2011.