

O que faz alguém aderir voluntariamente ao pagamento de impostos? Será a crença na integridade do governo, percepção de corrupção, experiência pessoal com os serviços públicos, oportunidade e complexidade do sistema tributário, género, idade ou religião? De acordo com várias investigações e organizações, nomeadamente a *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico*, fatores institucionais, psicossociais e sociodemográficos são relevantes, mas o significado de cada um varia com o contexto.

Há evidências de longa data, provenientes de diferentes disciplinas, incluindo economia, psicologia e sociologia, que fatores comportamentais à escala individual influenciam a não conformidade. Modelos e teorias do comportamento dos contribuintes, incluindo a decisão de pagar ou não pagar os impostos, tendem a refletir uma das cinco "escolas de pensamento": (1) dissuasão económica; (2) troca fiscal; (3) tratamento comparativo; (4) influências sociais; e (5) legitimidade política. São modelos interconectados e alguns representam a evolução de outros.

1. DISSUASÃO ECONÓMICA

Implica que, quando provável a deteção (real ou percebida) e as penas severas, poucas pessoas evitarão pagar impostos. Por outro lado, se houver baixa probabilidade de auditorias e penalidades, o retorno esperado à evasão é elevado.

Apesar das autoridades tributárias terem o poder de impor sanções pelo incumprimento, esta estratégia de “comando e controle” pode não ser efetivo, por desencadear resistência e não cooperação, devido a sentimento de injustiça. O cumprimento voluntário relaciona-se com a confiança dos contribuintes nas autoridades, enquanto que o cumprimento forçado repousa no poder destas para impor auditorias e sanções.

O modelo tem sido criticado por se focar exclusivamente no lado coercitivo da conformidade. Existem algumas evidências a apoiar a relevância de outras estratégias. Se os resultados sugerem que a dissuasão económica tem algum sucesso no cumprimento, também outras influências “morais” deverão ser consideradas, atendendo a que este modelo dá pouca atenção a variáveis não pecuniárias explicativas das decisões dos contribuintes, quer haja ou não adesão voluntária.

Algumas pessoas cumprem voluntariamente por se sentirem responsáveis pelo pagamento dos impostos, umas precisam de ser “empurrados” e outros coagidas.

Então, como considerar a conformidade voluntária às regras e regulamentos governamentais, na presença de fraca coerção estatal?

2. TROCA FISCAL

A principal preocupação e motivação dos contribuintes estão centradas no que obtêm diretamente na forma de serviços públicos, em troca dos seus impostos. Nesta perspetiva trata-se de uma relação contratual, entre contribuintes e Estado.

Os indivíduos podem pagar impostos porque valorizam o que lhes é fornecido pelo Estado (através de decisões governamentais), reconhecendo que são necessários, quer para ajudar a financiar bens e serviços, quer para incentivar outras pessoas a contribuir.

A existência de benefícios positivos pode aumentar a probabilidade de cumprimento voluntário, sem que seja exercida coerção direta. Cidadãos e empresas exigem retorno, o que implica que a conformidade seja sempre condicional, por oscilar conforme os governos diferem nas suas decisões e desempenhos.

Sem benefício a conformidade torna-se menos garantida, mas o grau de valorização do benefício está dependente do serviço específico em questão, e difere entre regiões e países. Num estudo do *Centro Internacional para a Fiscalidade e Desenvolvimento* (CIFD) concluiu-se que o acesso a infraestruturas, tais como estradas e eletricidade, incentivam a atitude de conformidade tributária num determinado país africano; cidadãos entrevistados noutros países africanos referiram-se aos serviços de educação e saúde como a chave para conformidade.

Embora a maioria dos cidadãos não consiga avaliar o valor exato do que recebe em troca dos impostos pagos, têm perceções e atitudes gerais sobre os termos de troca: entre eles e Estado, e entre os concidadãos e o Estado. Consequentemente, é razoável supor que o comportamento de um contribuinte é afetado pela satisfação ou insatisfação com os diferentes termos das trocas. Assim, se o sistema tributário é percebido injusto, a evasão fiscal pode, pelo menos parcialmente, ser considerado como uma tentativa de ajustar os seus termos de troca.

Fator primordial nesta abordagem é a negociações sobre impostos, baseadas em direitos e obrigações mútuos. Cidadãos e Estado parecem desenvolver as relações fiscais de acordo com um “contrato tributário”, e elas envolvem relacionamentos e lealdades entre os contribuintes e as autoridades fiscais (“parceiros de contrato”).

3. INFLUÊNCIA SOCIAL

Também na área tributária o comportamento humano pode ser influenciado por interações sociais; a conformidade pode ser afetada pelos grupos de referência, nomeadamente familiares, vizinhos, amigos e personalidades famosas. Se um contribuinte, nos seus grupos de referência, conhece muitas pessoas que evitam pagar impostos, o seu compromisso de cumprir tenderá a ser mais fraco.

Há evidências de que as perceções de honestidade dos outros podem afetar o comportamento de conformidade. Aqueles que relatam conformidade tendem a acreditar que os seus colegas e amigos (e contribuintes em geral) cumprem, enquanto aqueles que relatam “fuga” acreditam que outros também o fazem.

Por outro lado, as relações sociais também podem ajudar a impedir o incumprimento devido ao medo de críticas e sanções sociais, se descoberto e revelado publicamente. As pessoas podem ser influenciadas pelos comportamentos dos seus pares e/ou pelo reconhecimento ou sanções por partes destes.

Há evidências, oriundas de várias áreas (não só relacionadas com impostos), que as pessoas tendem a conformar-se com as normas sociais e que o comportamento dos outros fortemente influencia as suas escolhas pessoais.

4. TRATAMENTO COMPARATIVO

Trata-se de uma teoria da justiça e equidade; pressupõe que há maior probabilidade de cumprir as regras se percecionado que o sistema que as determina é justo e imparcial.

Existem três tipos de justiça que parecem ser potencialmente relevantes para o fenómeno da conformidade tributária: distributiva, processual e retributiva.

A justiça distributiva refere-se aos resultados de uma alocação ou distribuição de recursos; a percepção de que os gastos do governo são sensatos, e, a justiça processual, à percepção de imparcialidade do processo utilizado na distribuição dos recursos. O último tipo de justiça é a retributiva, que se refere às sanções e reações à quebra de regras e normas sociais, sendo que a questão central reside na forma de tratamento e nível de punição que infrator merece e recebe.

A equidade vertical implica que os cidadãos com diferentes capacidades contributivas colaboram com montantes que refletem essas diferenças. É provável que esse julgamento afete não apenas a perspectiva acerca do governo, mas também como avaliam os seus concidadãos; se percecionado que o governo trata preferencialmente determinado grupo tal poderá condicionar o relacionamento do cidadão com o Estado e com o grupo que recebe favores. A equidade horizontal implica que contribuintes com iguais capacidades contributivas cooperem com igual carga de impostos.

Não só é crucial o que uma pessoa (ou empresa) recebe do Estado, mas o que dele obtém comparativamente com os restantes cidadãos. O governo deve comprovar a sua capacidade de tratar os cidadãos de igual forma, e de julgar imparcialmente as disputas entre ambos; os cidadãos sentem-se capazes de confiar nos seus concidadãos se confiarem no governo para intervir e resolver com justiça os diferendos entre ambos.

De acordo com o pressuposto de que justiça percebida determina conformidade tributária, se a lei favorecer grupos específicos em relação a outros, a imparcialidade processual será percebida como baixa. As amnistias fiscais levam a maior receita fiscal, mas podem ter efeitos negativos no cumprimento de outros contribuintes por se sentirem materialmente desfavorecidos.

Num estudo em países africanos (publicado pelo CIFD), foi avaliado como os cidadãos percecionam como a sua etnia era tratada pelo governo, comparativamente com outros grupos. Somente em alguns países essa variável pareceu ser relevante para a conformidade tributária, sendo que em alguns era mais valorizada a diferença de tratamento entre elementos da mesma comunidade. Por outro lado, no mesmo estudo, uma das principais conclusões aplicou-se a todos os países: pagamento por proteção, a atores como gangues criminosas, reduzem a atitude de conformidade tributária.

Se, por um lado, o grau de conformidade tributária pode depender de como as pessoas interpretam a sua situação em relação aos outros contribuintes, existem interações entre estes e profissionais; o que os contribuintes fizeram pode afetar as atitudes e as ações dos profissionais, e vice-versa. As pessoas depositam maior confiança em quem as trata com justiça, sem hostilidade e de maneira respeitosa. Mais confiança no governo, na administração tributária e no sistema legal, tende a aumentar a disposição para contribuir.

5. LEGITIMIDADE POLITICA

A legitimidade do governo não assenta só num mandato legal; ela pressupõe a existência de um consenso entre os membros da comunidade para aceitar a sua autoridade. Só será plenamente legítimo o governo que tenha sido eleito democraticamente e que, simultaneamente, atue de forma avaliada como responsável, ou seja, que aja dentro do quadro legal do país e adote medidas que tenham como

fim o interesse público e, como tal, sejam vistas pelos cidadãos como justas e adequadas ao contexto do país.

O cumprimento tributário é influenciado pela dimensão com que os cidadãos confiam na atuação responsável do seu governo. Essa confiança advém da crença nas autoridades e instituições, e, ainda, nas medidas sociais adequadas e convergentes para o bem comum. Consequentemente, o governo ao estabelecer e manter comportamento responsável, permite-se esperar aumentar a conformidade tributária sem gastar mais recursos em monitorização e controle.

Dois fatores parecem condicionar o adequado provisionamento de bens públicos: ineficiência e corrupção, ambos vitais para a legitimação de um governo, e, consequentemente, para a adesão voluntário aos impostos. A legitimidade está alicerçada na capacidade de provimento de bens públicos, do tipo de bens fornecidos, reciprocidade ética, cumprimento de leis, valores e comportamento dos políticos.

Relacionada com a legitimidade política está a identificação com o Estado, no sentido de orgulho nacional. Há autores a sugerir que o orgulho nacional promove comportamento cooperativo e vontade de pagar impostos. Outros argumentam que países africanos, que após a independência, enfatizam a identidade nacional, e não étnica, demonstram ter maior sucesso nesta área.

O que deve o Estado fazer para merecer o direito à coleta de impostos? Compreender a conformidade voluntária do contribuinte continua a ser um problema desafiante por resolver.

As teorias psicológicas da conformidade tributária assumem que fatores desta ordem, inclusive preocupações morais e éticas, são importantes para os contribuintes, pelo que podem cumprir voluntariamente mesmo quando o risco de auditoria é baixo. As teorias psicológicas em vez de enfatizam as auditorias e penalidades, focam-se na mudança individual de atitudes em relação ao sistema tributário.

Intervenções práticas junto dos cidadãos devem ser aplicadas pelo sistema tributário. Seguem-se alguns exemplos:

- O envio de mensagens que sublinhem a importância do cumprimento voluntário.
- Ações junto dos mais jovens, a fim de influenciar as normas pessoais (ex.: altruísmo, dever cívico), com benefícios a longo termo.
- Corrigir a deturpação de percepções pode ter reforço positivo na adesão voluntária. Por exemplo, por vezes as pessoas creem que a fuga aos impostos existe em escala superior à real.
- Uma aproximação de “serviço ao cliente” poderá ter efeito mais encorajador do que a baseada em sanções. Quanto mais respeitosamente os contribuintes se sentirem tratados provavelmente mais se conformam e desejam “fazer o que está certo”. O pressuposto de que o contribuinte é honesto reflete este tipo de aproximação.
- Informação sobre questões tributárias, participação no desenvolvimento da legislação tributária e nas decisões sobre o uso da receita.

Uma abordagem abrangente de conformidade permite fazer previsões sobre a população como um todo, no entanto, as pessoas apresentam muita diversidade no comportamento tributário. Algumas

estão preocupadas principalmente com o serem descobertas e penalizadas, outras com o comportamento dos restantes contribuintes (como vizinhos ou concorrentes de negócios), outras pensam em termos de dever cívico e/ou serviços públicos. Todos estes e outros fatores são prováveis, como é igualmente provável que variem entre diferentes países, instituições e culturas.

Para além das características individuais, a cultura nacional (por ex.: nas dimensões de prevenção da incerteza e individualismo) ajudará a compreender as similaridades e divergências de adesão voluntária aos impostos, em países com distintas identidades culturais.

As teorias da psicologia da conformidade tributária assumem que fatores psicológicos, inclusive preocupações morais e éticas, são igualmente relevantes para os contribuintes, pelo que podem cumprir voluntariamente mesmo quando o risco de auditoria é baixo. Não enfatizam as auditorias e penalidades e, em vez disso, concentram-se na mudança individual de atitudes em relação ao sistema tributário.