

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
Departamento de Contabilidade e Atuária

**UMA CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA INCIDÊNCIA DOS CUSTOS DE
CONFORMIDADE ÀS LEIS E DISPOSIÇÕES TRIBUTÁRIAS: UM PANORAMA
MUNDIAL E PESQUISA DOS CUSTOS DAS COMPANHIAS DE CAPITAL
ABERTO NO BRASIL**

ALDO VINCENZO BERTOLUCCI

ORIENTADOR: PROF. DR. DIOGO TOLEDO DO NASCIMENTO

São Paulo

2001

Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Jacques Markowitch

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Eliseu Martins

Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Reinaldo Guerreiro

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

Departamento de Contabilidade e Atuária

**UMA CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA INCIDÊNCIA DOS CUSTOS DE
CONFORMIDADE ÀS LEIS E DISPOSIÇÕES TRIBUTÁRIAS: UM PANORAMA
MUNDIAL E PESQUISA DOS CUSTOS DAS COMPANHIAS DE CAPITAL
ABERTO NO BRASIL**

ALDO VINCENZO BERTOLUCCI

ORIENTADOR: PROF. DR. DIOGO TOLEDO DO NASCIMENTO

**Dissertação apresentada ao Departamento de
Contabilidade e Atuária da Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade da
Universidade de São Paulo, como parte dos pré-
requisitos para obtenção do título de Mestre em
Controladoria e Contabilidade**

São Paulo

2001

FICHA CATALOGRÁFICA

Bertolucci, Aldo Vincenzo

“Uma Contribuição ao Estudo da Incidência dos Custos de Conformidade às Leis e Disposições Tributárias: um Panorama Mundial e Pesquisa dos Custos das Companhias de Capital Aberto no Brasil”/ Aldo Vincenzo Bertolucci.____São Paulo: FEA/USP, 2001.

p.

Dissertação – Mestrado
Bibliografia

1. Tributação 2. Impostos 3. Administração Tributária 4. Custos Tributários 5. Custos de Conformidade 6. Custos de Administração Tributária 7. *Compliance Costs of Taxation*.
8. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP.

CDD -

AGRADECIMENTOS

(FACULTATIVA)

RESUMO

Os Custos de Conformidade à tributação – *compliance costs of taxation*, em inglês – correspondem ao custo dos recursos necessários ao cumprimento das determinações legais tributárias pelos contribuintes. Declarações relativas a impostos, informações ao fisco federal, estadual e municipal, inclusões e exclusões realizadas por determinações das normas tributárias, atendimento a fiscalizações, alterações da legislação, autuações e processos administrativos e judiciais, quanto custam os recursos que se dedicam a essas atividades nas empresas? Trata-se de tema relevante que, surpreendentemente, vem sendo estudado há pouco tempo no mundo e não há pesquisas no Brasil.

Em nosso país, até a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o administrador público tinha pouco ou nenhum compromisso com o equilíbrio fiscal ou com o controle de seu orçamento. Por esse motivo, os problemas de caixa foram constantes em todos os níveis da administração e, com frequência, as soluções adotadas para resolvê-los foram aumentos de impostos, por vezes ilegais, decididos em regime de emergência, sem as devidas cautelas para evitar altos Custos de Conformidade dos contribuintes. O conceito de federação e a multiplicidade de normas estaduais e municipais são fatores que agravam esse panorama. Com este quadro, o autor entende os Custos de Conformidade no Brasil podem ser superiores aos de outros países e devem ser reduzidos quando possível.

Com este trabalho, se procura dar uma visão panorâmica desse tema em vários países – principalmente Reino Unido e Austrália que vem se dedicando com mais intensidade a esse estudo – e se apresenta pesquisa realizada junto às companhias abertas no Brasil, na qual temos os custos estimados pelas companhias

e sua incidência sobre a receita bruta. O valor global dos custos incide em 0,32% sobre a receita bruta na média das empresas pesquisadas mas, nas empresas menores, com faturamento bruto anual de até R\$ 100 milhões, essa incidência aumenta para 1,66%. Calculando a incidência sobre o PIB destas empresas chega-se a 0,75% no total das companhias abertas e, só nas empresas menores, a 5,82%. Assumindo que estas incidências sejam válidas para toda a economia, se poderia afirmar que o Brasil desperdiça, no mínimo, R\$ 7,2 bilhões por ano mas pode estar perdendo até R\$ 55,9 bilhões por ano para cumprir as determinações das leis tributárias em vez de aloca-los à atividade produtiva. São apresentadas, ao final deste trabalho, propostas para a redução desses custos, pela racionalização das exigências do Fisco em relação aos contribuintes.

ABSTRACT

The compliance costs of taxation correspond to the costs the taxpayers incur, necessary to comply with the fiscal rules. Tax returns, information to the federal, state and local fiscal authorities, inclusions and exclusions to taxable results done by legal obligations, meeting fiscal auditing, changes in legislation, penalties and administrative and court suits, how much is the cost of resources employed by companies? It is a relevant matter which, quite surprisingly, has been studied only recently in the world and there are no researches in Brazil.

In our country, until the issuance of the Fiscal Responsibility Law, the public administrators had little or no compromise with fiscal balance or budgetary control. Consequently, cash pressures were constant at all administration levels and, quite often, the solutions came as tax increases, sometimes illegal, decided in emergency situations with no attention to reduce compliance costs. The federative organization of the country and the multiplicity of state and local rules aggravate this situation. The author is convinced that Compliance Costs in Brazil can be higher than in other countries and should be reduced as much as possible.

This work aims to give a panoramic vision of this matter in several countries – especially in the United Kingdom and Australia, which have dedicated more intensively to this study – and presents a survey made with the public companies in Brazil where we have the estimated costs by the companies and their incidence on turnover. Total costs correspond to 0,32% of turnover of the companies which answered to the survey but, in smaller companies with turnover not higher than R\$ 100 million, this incidence reaches 1,66%. Calculating the incidence on the GNP of

these enterprises, the percentage corresponds to 0,75% for the whole group of companies but is as high as 5,82% in the smaller companies. Assuming these percentages can be extended to the whole economy, we could say that Brazil wastes at least R\$ 7,2 billion yearly but may be losing R\$ 55,9 billion every year instead of allocating these resources to productive activities. In the conclusion of this work are proposed measures to reduce these costs by the rationalization of legal requirements of Fiscal Administration to taxpayers.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. Conceitos de Custos de Conformidade	12
2. Apuração de custos de conformidade	19
3. Planejamento da pesquisa	21
1. Panorama mundial dos Custos de Conformidade.....	23
1.1. O congresso da International Fiscal Association em 1988.....	23
1.2. Análises por outros autores internacionais e as propostas de reformas tributárias	50
1.3. O congresso de Oxford em 1994	77
1.3.1. Os Custos de Conformidade no Reino Unido	82
1.3.2. Os Custos de Conformidade da Austrália	88
1.3.3. Os Custos de Conformidade na Nova Zelândia.....	89
1.3.4. Os Custos de Conformidade dos Estados Unidos.....	92
1.3.5. Os Custos de Conformidade na Holanda	97
1.3.6. A reforma tributária na Suécia e os Custos de Conformidade	98
1.3.7. Quadro resumo e comentários finais	100
1.4. O congresso de Sydney em 2000	102
2. Custos de Conformidade no Brasil.....	125
2.1. A influência do conceito federativo nos custos do país.....	125
2.2. O sistema tributário no Brasil	127

2.3. Análises de alguns autores brasileiros	129
3. Pesquisa de custos nas companhias abertas no Brasil	136
3.1. A escolha da população.....	136
3.2. A definição do questionário.....	137
3.3. A pesquisa propriamente dita	145
3.4. Controle durante a pesquisa	146
3.5. Resultados da pesquisa.....	146
3.5.1. Empresas que responderam.....	146
3.5.2. Resultados globais.....	147
3.5.3. Todas as empresas.....	149
3.5.4. Empresas com receita bruta até R\$ 100 milhões/ano.....	150
3.5.5. Empresas com receita bruta de R\$ 100 milhões/ano até R\$ 1.000 milhões/ano	151
3.5.6. Empresas com receita bruta de R\$ 1.000 milhões/ano até R\$ 5.000 milhões/ano	152
3.5.7. Empresas com receita bruta acima de R\$ 5.000 milhões/ano	153
3.6. A Relação entre os Custos de Conformidade na tributação e o PIB – Produto Interno Bruto	154
3.7. Principais aspectos a destacar na pesquisa	157
4. Conclusões e recomendações	160
4.1. Definição das políticas públicas que reduzam os Custos de Conformidade dos contribuintes.....	160

4.2. Comentários finais	163
Bibliografia	164
Anexo I - A pesquisa enviada às empresas via Internet	174
Anexo II - Questionários enviados pelo correio	175
Anexo III - A revista da ABRASCA – Associação Brasileira das Companhias Abertas divulgando a pesquisa	176
Anexo IV - FIBGE – Sistema de contas nacionais – quadros sinóticos 1998: tabela 2 valores correntes planilhas 12, 13 e 14.	177

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Custos de Tributos	18
Quadro 2	- Tributação Total (Inclusive Contribuições para a Seguridade Social) como porcentagem do PIB, 1986	24
Quadro 3	- Custos de Conformidade no Canadá	33
Quadro 4	- Incidência de Tributos sobre o PIB na França	39
Quadro 5	- Custos de Administração do Reino Unido	46
Quadro 6	- Incidência de custos de conformidade e de administração sobre o PIB no congresso IFA 1988	49
Quadro 7	- Custos Operacionais de Tributos – Reino Unido.....	50
Quadro 8	- Custos Operacionais Tributários – Reino Unido.....	83
Quadro 9	- Custos de Conformidade sobre a Receita Bruta – Reino Unido 1986-7	85
Quadro 10	- Nova Zelândia – Custos de Conformidade de Tributos Sobre empresas 1990-1	90
Quadro 11	- Nova Zelândia – Custos de Conformidade por tamanho de Empresa.....	91
Quadro 12	- Suécia: Redução de Custos de Conformidade depois da reforma tributária	99
Quadro 13	- Incidência de Custos de Tributos	101
Quadro 14	- Canadá: Distribuição dos Custos de Conformidade.....	117
Quadro 15	- Canadá: Principais pontos geradores de custos de Conformidade	118

Quadro 16	- Canadá: Principais Sugestões para redução de Custos de Conformidade	118
Quadro 17	- O sistema tributário no Brasil	127
Quadro 18	- Repartição da rendas tributárias n Brasil.....	128
Quadro 19	- Quanto custa pagar imposto? Todas as Empresas	149
Quadro 20	- Quanto custa pagar imposto? Receita bruta até R\$ 100 milhões/ano.....	150
Quadro 21	- Quanto custa pagar imposto? Receita Bruta de R\$ 100 milhões/ano a R\$ 1.000 milhões/ano	151
Quadro 22	- Quanto custa pagar imposto? Receita Bruta de R\$ 1.000 milhões/ano a R\$ 5.000 milhões/ano	152
Quadro 23	- Quanto custa pagar imposto? Receita Bruta de R\$ 5.000 milhões/ano a R\$ 15.000 milhões/ano	153
Quadro 24	-Quanto custa pagar impostos. Participação percentual das principais atividades	154
Quadro 25	- Custos de Conformidade das Companhias Abertas: Incidência sobre o PIB.....	155

LISTA DE SIGLAS

ABRASCA	Associação Brasileira das Companhias Abertas
FIBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ATO Australian Taxation Office	Administração Tributária da Austrália
Consumption or Cash Flow Income Base	Base de Renda por Consumo ou Fluxo de Caixa
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIAT Interamerican Center of Tax Administrators	Centro Interamericano de Administradores de Tributos
CNAE	Código Nacional de Atividades Econômicas definido pela Secretaria da Receita Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Comprehensive Income Base	Base de Renda Total
CREDAF Fiscales	Centre de Rencontres e d'Etudes des Dirigeants des Administrations Fiscales
CTA - Certified Tax Accountant	Contador Tributário Certificado - Japão
DGCI – Direção Geral de Contribuições e impostos	Administração Tributária de Portugal
DIF – Discriminant Function Analysis	Análise por Função Discriminante
Excise Tax	Imposto sobre produção, venda ou consumo de alguns tipos de bens como fumo ou álcool
FBT Fringe Benefit Tax	Imposto sobre Benefícios Salariais – Nova Zelândia

ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFA - International Fiscal Association	Associação Fiscal Internacional
IN	Instrução Normativa da Receita Federal
Inland Revenue and Customs UK	Administração Tributária do Reino Unido
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRRF	Imposto de renda retido na fonte
IRPF	Imposto de renda pessoas físicas
IRPJ	Imposto de renda pessoas jurídicas
IRD Inland Revenue Department	Administração tributária da Nova Zelândia
IRS Internal Revenue Service	Administração Tributária Federal dos Estados Unidos
ISS	Imposto sobre Serviços
OECD	Organização para a cooperação econômica e o desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
RIA - Regulatory Impact Assessment	Verificação de impacto decorrente de regulação
SME Small and Medium Sized enterprises	Empresas pequenas e médias como definidas pela OECD
SRF	Secretaria da Receita Federal
VAT – Value Added Tax	IVA - Imposto sobre o valor adicionado

1. Conceitos de Custos de Conformidade

O primeiro contato deste autor com os Custos de Conformidade aconteceu há muitos anos quando, recém-formado e começando a trabalhar na empresa da família, uma rede de lojas de confecções, viu, em certa ocasião, o contador chamar precipitadamente um office-boy e manda-lo ir com urgência comprar selos do imposto de consumo porquê a venda do dia estava acima da previsão e não se podia ultrapassar os selos desse imposto sob pena de ser multado pelo Poder Público. Naquele dia, pareceu-lhe natural que isso acontecesse como parece normal a todos que as pessoas físicas e jurídicas passem uma parte considerável de seu tempo realizando operações absolutamente improdutivas para dar ao Fisco as informações que lhe assegurem que estão cumprindo corretamente suas obrigações tributárias.

Mesmo nos países mais desenvolvidos, a preocupação com os *compliance costs of taxation* – Custos de Conformidade na tributação – é muito recente e só a partir dos anos 80 se iniciou um estudo mais intenso a respeito desse tema. Foi em 1988, em congresso realizado no Rio de Janeiro pela International Fiscal Association (IFA) que esse tópico passou a atrair mais a atenção dos estudiosos de tributação. Percebe-se, porém, pela leitura dos anais do congresso, que a maior parte dos países participantes não estava preparada para o tema e teve abordagens superficiais. É na Inglaterra que se encontra o centro mais desenvolvido com relação a esses estudos principalmente por parte do professor Cedric Sandford, ex-diretor e

professor emérito da Universidade de Bath, na Inglaterra. Ele reconhece (1989:19) que o congresso escolheu um tema pouco usual e diferente de qualquer outro tópico abordado pela IFA, muito amplo como abrangência mas muito pouco estudado e praticamente sem comparações internacionais.

Que são os Custos de Conformidade? No Brasil, são designados, em parte, pelo Código Tributário Nacional como Obrigações Acessórias no artigo 113: (1998:60)

“Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem como objeto o pagamento do tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.

§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária, tem por objeto as prestações positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.

Par. 3º A obrigação acessória, pelo simples fato de sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.”

Mas os Custos de Conformidade tem uma abrangência maior que os simples custos das obrigações acessórias.

Sandford (1989:20) faz uma abordagem mais ampla. Para ele, os custos de tributos podem ser classificados em três categorias:

a) Os mais óbvios são os próprios impostos que representam sacrifícios da renda em troca das despesas que o poder público faz com essa arrecadação.

b) Os custos de distorção, ou seja, as mudanças do comportamento na economia em virtude da existência de tributos, alterando preços de produtos e dos fatores de produção.

c) Os custos dos recursos empregados para operar o sistema tributário ou um tributo individual e que poderiam ser poupados se os tributos não existissem. Denominam-se custos operacionais tributários.

É essa terceira categoria que interessa a este trabalho e há, dentro dela, dois tipos de recursos:

- Os custos administrativos que representam os recursos do poder público destinados a legislar (Poder Legislativo), arrecadar e controlar (Poder Executivo) e julgar (Poder Judiciário) as questões relativas a tributos. Em um país federativo como o Brasil, esses custos são multiplicados por 27 estados e mais de 5.000 municípios.
- Custos de Conformidade na tributação são os que abrangem as pessoas físicas e jurídicas que tem que cumprir as obrigações principais e acessórias definidas pelo Poder Público e que, no exterior, são designadas como *compliance costs of taxation* e que representam o sacrifício de recursos para atender às disposições legais. O termo é ambíguo tanto em inglês como em português mas deve ser compreendido como o custo de conformar sua atividade às normas tributárias, assumindo a forma estabelecida pelo Poder Público.

Para Sandford (1989:20), os Custos de Conformidade dividem-se em três categorias:

a) Custos monetários diretos que podem corresponder, para pessoas físicas, à contratação de profissionais que as apóiem no

preenchimento de declarações tributárias ou, nas pessoas jurídicas, aos recursos internos ou externos necessários à realização das atividades exigidas pelo Fisco.

b) Custos temporais que correspondem ao tempo necessário, para as pessoas físicas, ao preenchimento de suas declarações de imposto de renda e aos cálculos necessários para essa finalidade. Nas pequenas empresas, corresponde ao tempo que o seu dono dedica aos impostos e que, geralmente, corresponde às horas noturnas para completar os cálculos dos impostos sobre vendas, por exemplo.

c) Custos psicológicos que correspondem ao stress existente em certas situações nas quais o contribuinte honesto e cumpridor é intimado pelo Poder Público e, mesmo tendo cumprido as disposições tributárias, pode ficar em estado de ansiedade sem saber se, sem perceber, poderia ter errado em alguma das declarações feitas. Sandford (1989:21) lembra que, nos casais de idade, é comum que o marido faleça antes da esposa e esta fica em estado de ansiedade quando tem que assumir a responsabilidade de continuar a fazer a declaração de imposto de renda que nunca fez até essa data.

Cada um desses custos pode ser transformado em expressão monetária – com uma dificuldade maior para os custos psicológicos - e é a sua soma que corresponderia aos custos totais de conformidade.

Os custos monetários diretos são os principais e correspondem ao que as empresas devem fazer com relação ao Fisco, ou seja, as obrigações acessórias relativas a:

- a) Impostos incidentes sobre vendas de produtos que a empresa tem que calcular, registrar, informar à administração tributária e pagar.
- b) Cálculo de renda tributável observando que os conceitos de lucro da lei societária são diferentes da legislação tributária, fazendo os registros e ajustes definidos pela legislação, preenchendo declarações, controlando vencimento das obrigações e realizando seus pagamentos.
- c) Retenção de impostos como contribuinte substituto quando assim definido pela legislação e sua entrega ao Fisco.
- d) Recolhimento de contribuições previdenciárias e de imposto de renda na fonte por conta de seus funcionários.
- e) Controle dos preços de transferência nas transações com empresas ligadas dentro dos padrões estabelecidos pelas normas dos países envolvidos.
- f) Arquivo e guarda de documentos por prazos superiores aos que seriam necessários para o negócio, para cumprir os múltiplos prazos definidos pela legislação tributária.
- g) Manutenção de advogados dedicados ao contencioso tributário da empresa.
- h) Processamento de dados com geração de informações tributárias rotineiras, geração de arquivos a serem conservados, alterações decorrentes de mudanças na legislação, relatórios especiais decorrentes de intimações fiscais.
- i) Redação de normas internas relativas à tributação e a procedimentos necessários ao atendimento de determinações tributárias.

j) Registros da empresa e seus estabelecimentos nos fiscos federal, estadual e municipal.

k) Contratação de assessores tributários – advogados, economistas, contadores - para discutir, executar e controlar aspectos da tributação.

l) Treinamento de pessoal interno para a realização de tarefas relativas a impostos.

m) Compra de livros, revistas e jornais especializados

n) Tempo dedicado pelo Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria, Controladoria, Jurídico, Compras, Vendas, Produção, Logística, dentre outros, à discussão de temas tributários.

o) De forma um pouco diferente, a participação de funcionários da empresa em grupos de trabalho discutindo propostas para o aperfeiçoamento da legislação tributária, também pode ser classificada como Custos de Conformidade.

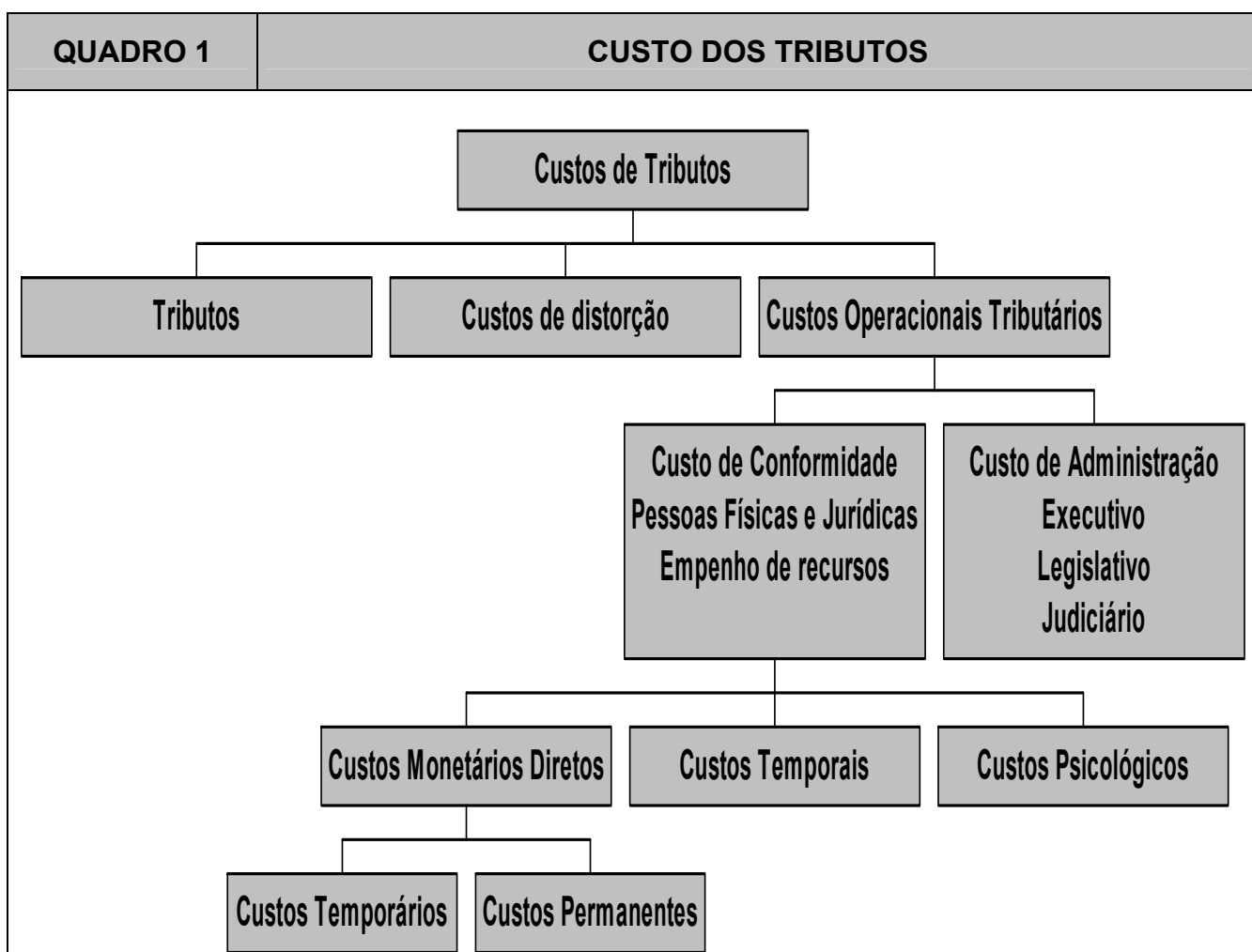
Outro conceito levantado por Sandford (1989:21) é a distinção entre custos temporários e permanentes.

São temporários aqueles que decorrem de alterações da legislação e que incluem a análise das mudanças – com eventual consulta a escritórios externos de advogados ou auditores – a tomada de decisões relativas, o treinamento do pessoal, a compra de ativos e *software* necessários ao cumprimento das novas atividades e a fase de treinamento com níveis de produtividade inferiores aos que serão atingidos quando a rotina já estiver implantada.

São permanentes os custos que permanecem depois que as rotinas foram incorporadas à cultura da entidade e se atingiu o nível de eficiência adequado.

Quando se fala em custos monetários pode-se concluir que o custo das entidades deve ser calculado líquido de imposto de renda pois aqueles são dedutíveis para efeito tributário. Porém, deve-se reconhecer que o custo para a sociedade é o custo bruto dos recursos alocados a estas atividades que não agregam valor e que poderiam ser destinados à produção de bens ou serviços úteis à sociedade.

O Quadro 1, apresentado a seguir, resume os aspectos tratados neste capítulo:



2. Apuração de Custos de Conformidade

O levantamento dos Custos de Conformidade passa por dois tipos de problemas, o conceitual – quais são os itens que o compõem – e o prático – como apura-los.

Para avaliar melhor a dificuldade conceitual que se tem para definir os itens que compõem os Custos de Conformidade, já se verificou que os Regulamentos de ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços dos vários estados foram tão modificados por medidas ad hoc, feitas para atender a determinadas situações, que se perdeu o controle sobre todos os aspectos dessas legislações em virtude do emaranhado atual. Saber o que compõe o custo de cumprir uma legislação que o próprio Fisco estadual reconhece que não conhece em todos os seus detalhes, é realmente difícil.

Sob o aspecto prático, a dificuldade que existe é que as empresas organizam seus sistemas de informação para tratar os dados existentes dentro dos padrões estabelecidos pela Contabilidade e Finanças. Estes sistemas levantam balanços patrimoniais demonstrações de resultado e fluxos de caixa; apuram custos de fabricação e distribuição, margens de contribuição; fazem controles de custos fixos, controlam o orçamento de cada centro de custo e de resultado da organização, mas não estão preparados para levantar somente a parte dos custos das várias áreas da empresa que tem recursos voltados ao atendimento de normas tributárias. Desde o Conselho de Administração quando toma decisões de natureza tributária, passando pela Diretoria, Conselho Fiscal, Controladoria, Jurídico, Recursos Humanos, Marketing, Vendas, Compras, Informática, Normas, Almoxarifados, Expedição de Produtos Acabados e Portarias, todos tem parte de suas funções relacionadas com

o cumprimento de obrigações tributárias. Como calcular os tempos dedicados a essas atividades já que sempre foram consideradas – e são – parte do negócio? Como calcular o custo de recursos que se tornariam desnecessários se o sistema tributário deixasse de existir? O contador que realiza várias atividades, algumas voltadas ao atendimento de informações gerenciais e outras ao controle de despesas indedutíveis para efeito de imposto de renda, como identificar esses custos? Se acrescentarmos o conceito de custos temporais, muitos deles incorridos à noite com o sacrifício do tempo dedicado à família, quanto representam?

Sandford (1989:24) percebe as dificuldades e limitações deste levantamento afirmando que não há uma solução perfeita para este problema, entretanto entende que pode haver soluções que não levarão a um resultado exato até o último dígito mas que podem servir para uma base valiosa para decisões de política tributária.

Este trabalho é feito exatamente com esse enfoque: como levantar elementos para que a política tributária dedique sua atenção aos custos que sua legislação provoca para a sociedade? Atualmente, surgem sinais de que esta preocupação começa a existir, como no artigo de fundo do jornal O Estado de São Paulo de 23 de fevereiro de 2001 à página A3, “Remendos Fiscais”, onde a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) afirma que a redução do número de alíquotas de IPI sobre veículos de 13 para 2 não reduziu os impostos mas permitiu uma redução de custos administrativos de toda a cadeia. A seguir, no mesmo artigo, afirma-se que a Anfavea estaria negociando com a Receita Federal o recolhimento de PIS e COFINS por uma alíquota média em vez das incidências em cascata atuais em cada fase da comercialização de veículos. Finalmente, a mesma proposta para a unificação de PIS e COFINS estaria sendo discutida pela indústria farmacêutica.

Infelizmente, há sinais inequívocos de que parte do Fisco – neste caso, estadual – não tem o mínimo interesse pelos Custos de Conformidade dos contribuintes. A lei complementar número 87 de 1996 havia autorizado o crédito de ICMS dos bens do ativo imobilizado, de forma absolutamente correta, aliás, já que é um imposto não cumulativo por disposição constitucional. Porém, os problemas de caixa levaram os estados a editarem outra lei complementar, a de número 102/00 que obriga os contribuintes a fazerem esses créditos em 48 meses, sendo 1/48 por mês. Sem discutir a sua legalidade, o autor deste trabalho considera evidente o desinteresse do Fisco pelos custos que devem ser absorvidos pelos contribuintes e também pela máquina do estado quando vier a fiscalizar, autuar e processar com base nessa legislação anacrônica.

3. Planejamento da Pesquisa

A pesquisa foi planejada levando em consideração vários aspectos:

- a) Utilizar uma associação formada por empresas bem estruturadas que tivessem maior facilidade de levantar os números pedidos. A associação escolhida foi a ABRASCA – Associação Brasileira das Companhias Abertas.
- b) Criar um ambiente atraente para vencer resistências ao preenchimento das respostas.
- c) Elaborar o questionário com poucas perguntas pois as empresas atravessaram os anos 90 com reestruturações muito fortes que reduziram ao mínimo seu pessoal. O preenchimento de questionários representa um ônus

recebido com pouco entusiasmo. Quando as informações pedidas não estão disponíveis e tem que ser estimadas e calculadas, a dificuldade de receber respostas é ainda maior.

d) A necessidade de manter contato direto e constante com as pessoas envolvidas com as respostas para evidenciar a importância do questionário e esclarecer eventuais dúvidas.

O objetivo do trabalho é o levantamento dos Custos de Conformidade estimados pelas companhias abertas e sua comparação com as suas receitas brutas para que se possa, ainda que de forma embrionária, fazer um paralelo com o PIB - Produto Interno Bruto.

1. PANORAMA MUNDIAL DOS CUSTOS DE CONFORMIDADE

1.1. O congresso da *International Fiscal Association* (IFA) em 1988

No congresso da *International Fiscal Association* de 1988, no Rio de Janeiro, (1989), os representantes dos vários países deviam fornecer todo tipo de detalhes sobre os custos operacionais dos impostos e indicações da natureza e direção desses custos. Além disso, os estudos deviam se concentrar sobre três tipos de impostos: imposto de renda pessoas físicas (inclusive ganhos de capital), imposto de renda pessoas jurídicas e imposto sobre vendas. A principal conclusão do congresso (1989:?) mostrou que faltavam informações abrangentes e confiáveis tanto sobre custos administrativos – que são os custos do Poder Público para controlar e arrecadar impostos – e, menos ainda, dos Custos de Conformidade dos contribuintes. No *general report*, Sandford (1989:25) afirmou que foram apresentados mais relatórios do que o esperado, pois nove países haviam apresentado pesquisas sobre os Custos de Conformidade. Esses países foram Argentina, Bélgica, Canadá, Alemanha, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. Além desses estudos, Israel, Noruega e Suécia tentaram alguns cálculos rudimentares sobre parte ou todos os Custos de Conformidade.

Havia divergências consideráveis entre os relatórios dos vários países participantes com relação ao nível global de tributação e à participação de cada imposto na arrecadação total. A forma mais comum de medir o nível de tributação é a incidência da arrecadação sobre o PIB, mas os Custos de Conformidade não necessariamente mantêm relação com esse nível pois um sistema tributário baseado

em poucos impostos e altas alíquotas tem Custos de Conformidade inferiores a outro sistema com muitos impostos e alíquotas menores.

O relatório final do congresso apresentou a incidência da arrecadação sobre o PIB dos vários países participantes (1989:26) apresentado no Quadro 2, a seguir.

QUADRO 2: Tributação total (inclusive Contribuições para a Seguridade Social) como porcentagem do PIB, 1986			
País	%	País	%
Argentina	25,6	Japão	28,8
Áustria	42,6	Coréia	18,4
Bélgica	45,4	Holanda	45,5
Brasil (1)	21,5	Noruega	49,8
Canadá	33,2	Portugal	32,4
Finlândia	38,4	África do Sul	24,4
França	44,2	Suécia	53,5
Alemanha	37,5	Suíça	32,6
Hong Kong (2)	11,7	Reino Unido	39,0
Israel	45,4	Estados Unidos	28,9

(1) Refere-se a 1984
(2) Refere-se ao ano financeiro de 1986-87

O relatório comentou que, com poucas exceções sendo a mais notável a dos Estados Unidos, o nível geral de tributação sobre o PIB tem aumentado acentuadamente desde 1970 sendo a tributação relativa às contribuições sociais o principal motivo do aumento.

As principais conclusões do congresso foram (1989:27-32):

- a) O total de custos administrativos mais Custos de Conformidade, que correspondem ao custo dos recursos empregados, denomina-se custos operacionais tributários. Havia sido planejado que o relatório geral iria apresentar tabela comparando o total de custos administrativos de cada país

com o total da arrecadação (incluída a previdenciária) e com o PIB. Porém, esta idéia teve que ser abandonada porquê os valores apresentados tinham conceitos muito diferentes e só alguns participantes apresentaram todos os custos de arrecadação seja dos governos locais e regionais como o governo central ou, nos estados federativos, os custos completos relativos à arrecadação de tributos municipais, estaduais e federais.

Sandford (1989:27) comentou que, mesmo que se tivessem dados consistentes a respeito da relação custo-receita, esta relação seria enganosa pois há fatores que a distorcem tornando-a pouco útil.

Um aumento de arrecadação proveniente da introdução de um tributo a mais representará certamente um maior aumento de custos administrativos do que pelo aumento da alíquota do imposto que, em princípio, diminuirá o custo exceto se houver necessidade de aumentar a pressão sobre os contribuintes para obter bons resultados. Outro aspecto das distorções vem do fato que pode haver um aumento muito grande da venda de certo bem – veículos por exemplo – melhorando a relação custo-receita sem que tenha havido qualquer aumento de eficiência na máquina estatal. O relatório exemplificou que a incidência do custo administrativo sobre a receita na Suécia baixou de 0,9% em 85-86 para 0,7% em 87-88 porquê a arrecadação passou de 50,2% para 54,8% no mesmo período e não porquê tenha havido aumento na eficiência do Fisco.

b) A segunda conclusão que emergiu foi que os Custos de Conformidade são sempre superiores aos custos administrativos. No Reino Unido, a relação era de 2,2:1, na Suécia as estimativas iam de 1,2:1 até 1,7:1, na Noruega foi estimado em 2,5:1 e na Alemanha chegou-se a quase 4:1.

O autor deste trabalho entende que é nos Custos de Conformidade que podem ser feitas as maiores economias e que as reformulações tributárias devem levar em consideração esse aspecto.

c) Apesar de poucos países terem sido capazes de apresentar quadros completos sobre os custos administrativos no citado Congresso da IFA, esperava-se que os departamentos de receita desses países tivessem aberturas detalhadas desses custos levantadas de forma rotineira. Com poucas exceções, a realidade é que não havia esse controle. Em parte, essa falta de informação se devia à existência de vários entes arrecadadores como no caso de estados federativos. A exceção notável a esta situação eram os Estados Unidos onde o IRS – Internal Revenue Service tinha controle detalhado dos gastos e publica seus resultados. Aliás, utilizando a técnica estatística conhecida como *discryminant function analysis (DIF)* - análise discriminante por função - , o IRS identificava as características das declarações de renda que estatisticamente podiam gerar maiores retornos em caso de fiscalizações e definia, desta forma, as auditorias a serem realizadas pelos fiscais.

d) Um dos pontos de maior destaque é o que poderia ser chamado de regressividade dos Custos de Conformidade sobre as entidades. Em todos os levantamentos se verificou que sua incidência era desproporcionalmente severa sobre as pequenas empresas. Dois exemplos mostram essa desproporção. No Canadá, os pequenos empregadores tinham custos de 3,36% da receita bruta para arrecadar imposto de renda na fonte e previdência social de seus funcionários contra 0,064% dos grandes empregadores. No Reino Unido, no período 1986-87, os custos para

arrecadar o VAT - *Value Added Tax* – imposto sobre o valor adicionado – dos pequenos contribuintes correspondiam a 0,78% da receita tributável, contra 0,003% das empresas com vendas superiores a 10 milhões de libras esterlinas. Sandford (1989:31) destaca que a maior incidência dos Custos de Conformidade para as pequenas empresas representa uma forma de desvantagem competitiva criada pelo Poder Público.

e) Argentina, Brasil, França, Alemanha, Israel, Portugal, África do Sul e Canadá informaram que os ônus estavam sendo transferidos do setor público para o setor privado e que os Custos de Conformidade estavam sendo aumentados. Um exemplo foi dado pela redução do custo do IRS nos Estados Unidos, que tinha um serviço de atendimento ao contribuinte que incidia em 7,9% do custo total e foi reduzido, uma década depois, para 5,7%. A Finlândia e o Japão reportaram um aumento mais que proporcional de consultores tributários e de contadores em relação aos contribuintes.

f) Muitas outras situações foram reportadas durante o congresso que levaram à impressão que há muitas ocasiões nas quais são criados Custos de Conformidade de forma desnecessária.

Essas conclusões levam a sugestões para a política das administrações tributárias, que são:

a) Maior análise sobre os Custos de Administração.

As administrações tributárias devem levantar os custos administrativos de forma a analisá-los e melhorar a sua gestão. Deveria ser feito esforço para atribuir custos a cada tipo de tributo, levantar custos de auditorias e relacionar os retornos dessas auditorias. A relação custo-retorno deve ser levada em consideração na alocação dos recursos das administrações tributárias.

b) Reconhecimento de um lugar para os Custos de Conformidade nas políticas de tributação.

Sandford (1989:33) afirmou que os Custos de Conformidade foram negligenciados por políticos, administradores tributários e economistas e que isto ainda é verdade em alguns países. Entendia que deveriam ser levados em consideração nas políticas tributárias tanto quanto os conceitos de equidade, neutralidade e economia na administração. Sugeriu que as políticas das administrações tributárias na definição de tributos deviam levar em consideração a soma dos dois custos – administrativos e de conformidade – e não só os administrativos.

c) Redução de Custos de Conformidade e Administração

O relatório afirmava (1989:34) que os governos podem tomar medidas para reduzir ou minimizar os Custos de Conformidade e que algumas destas podem reduzir os custos administrativos.

Perseguir a estabilidade da legislação é uma forma importante de reduzir os custos temporários de conformidade e administração. Vários países presentes ao congresso afirmaram que esta é a causa de altos Custos de Conformidade. Outro aspecto mencionado foi a complexidade e dificuldade dos contribuintes entenderem a legislação e as instruções dadas nos manuais. Um exemplo de como as administrações tributárias podem fazer diferença são as pesquisas realizadas na Alemanha e Suécia quanto à facilidade de entender os manuais de imposto de renda. Na Alemanha, 63% dos entrevistados afirmaram que os formulários seriam incompreensíveis ao contribuinte médio enquanto que, na Suécia, 79% afirmaram que as instruções do imposto eram fáceis de serem compreendidas.

Foi mencionada a política da Suécia onde as mudanças de formulários são discutidas antecipadamente com representantes de empresários e se tem considerado útil esta iniciativa.

A Finlândia criou centros de consulta que antecipam decisões do Fisco e criou uma forma nova e relativamente barata de recurso por parte do contribuinte com procedimentos simples e respostas rápidas.

Sugeriu-se a simplificação de tabelas de alíquotas, eliminação de exceções e de isenções para reduzir custos administrativos e de conformidade.

Outro aspecto a ser evitado é quando a União e o estado tributam a mesma base de cálculo ou fato gerador – renda, por exemplo – mas cada ente utiliza conceitos e formulários diferentes. Da mesma forma, foi considerado interessante aproximar conceitos de apuração de lucro contábil e tributário.

Os relatórios apresentados pelos países foram:

1) Alemanha

Fischer (1989:174-176) afirmou que há tempo o custo elevado da burocracia alemã foi objeto de muitas críticas na República Federal Alemã e que, para certas opiniões, o alto custo é decorrente do que se chamou, não sem razão, como selva fiscal. Pesquisas empíricas, cuja confiabilidade é controvertida indicavam que o custo de conformidade total das empresas em 1983 correspondia a 2,36% do PIB e era inversamente proporcional ao tamanho das empresas enquanto que o custo de administração do Fisco

correspondia a 0,56% do PIB, ou seja, aproximadamente 25% do que era o custo das empresas.

De forma mais analítica, descreveu alguns aspectos dos impostos:

a) Imposto de renda das pessoas físicas

As estimativas existentes indicavam que as famílias empregavam 11,2 horas/ano para declarar o imposto sobre salários enquanto que o imposto de renda empenhou as famílias de 9 a 20 horas/ano. As empresas dedicaram de 6,3 horas a 0,35 horas por empregado/ano para controlar e pagar o imposto sobre salários. A grande variação de tempo decorria do porte das empresas sendo inversamente proporcional ao tamanho. Com relação ao imposto de renda dos funcionários, as empresas despenderam, em média, 26 horas/ano por funcionário.

b) Imposto de renda das pessoas jurídicas

Na Alemanha, o imposto sobre as pessoas jurídicas as empenhou em 43 horas/ano

c) Imposto sobre o valor agregado

O levantamento é relativamente caro, pois os cálculos ocorrem em cada transação da cadeia produtiva e há um tratamento imposto por imposto que demanda mais tempo. A estimativa foi de 89 horas da empresa por ano.

2) **Argentina**

Matheu e Secchi (1989:177-189), relatores daquele país, iniciam seu estudo afirmando que as autoridades tem incrementado os ônus dos

contribuintes aumentando suas obrigações de realizar retenções na fonte, cobranças, adiantamentos e pagamentos de impostos.

Trata-se de um país federativo onde alguns impostos são pagos ao governo central, outros são pagos a esse governo para serem repassados às províncias, outros são pagos diretamente às províncias levando em consideração a residência do comprador dos bens. Há um sistema de proporcionalidade para bens originados em uma província e consumidos em outra. Finalmente, dentro das províncias, há unidades menores, os municípios, com impostos próprios.

Apresentam quadro (1989:179) com a incidência de impostos sobre o PIB argentino que, no período 1985-87, foi de aproximadamente 25%.

Estimam os Custos de Conformidade em três agrupamentos, as grandes companhias com 1 a 4% dos impostos pagos – 0,25 a 1% do PIB – as médias empresas com 3 a 5% dos impostos pagos – 0,75% a 1,25% do PIB – e as pequenas com 6 a 9% dos impostos pagos – 1,5 a 2,25% do PIB. (1989:181).

3) Brasil

Bueno (1989:251-261), em sua descrição geral, afirma que o sistema tributário foi revisado nos últimos 20 anos com a substituição de impostos pouco produtivos por outros mais modernos e adaptados à estrutura de negócios do país. Fala ainda do sistema definido pela Constituição de 1969 pois a de 1988 não havia sido promulgada na data do congresso.

Não apresenta informações sobre os Custos de Conformidade no país. Afirma que 80% das empresas brasileiras são pequenas e médias e os outros 20% são estatais ou multinacionais. As pequenas e médias empresas, segundo o autor, tendem a restringir os recursos aplicados no trabalho de impostos e fazem só o mínimo necessário dando pouca atenção à qualidade da informação produzida. Por outro lado, as grandes companhias investiriam volumes significativos de recursos no trabalho relativo a impostos.

4) Canadá

Vaillancourt e Reid (1989:267-290), relatores do Canadá, apresentaram a evolução da carga tributária que subiu de 24,4% em 1960 para 32,6% em 1985, principalmente por causa dos impostos provinciais que subiram de 4,4% para 12,0% no mesmo período.

Com relação aos Custos de Conformidade e administrativos, afirmaram que o governo federal tem aumentado a complexidade do sistema tributário ano após ano, tornando o cumprimento das normas cada vez mais difícil e, conseqüentemente, mais custoso. Uma reforma tributária recente havia sido feita para simplificar os impostos mas esta mudança foi abandonada com uma nova camada de complexidade acrescida ao sistema. Outro problema relatado foi a grande quantidade de alterações na lei tributária que, de outubro de 1984 a maio de 1988, passou por 35 alterações.

Segundo os relatores, o único estudo sobre Custos de Conformidade no Canadá foi feito em 1960 por Bryden para a Canadian Tax Foundation, com 500 questionários enviados por correio, tendo-se obtido “acima de 125

respostas” provenientes de empresas maiores que eram sócias da Canadian Tax Foundation.

O resultado foi assim resumido:

QUADRO 3		Custos de Conformidade no Canadá – 1960	
Atividade	Custo médio (Valor)	Impostos Pagos (%)	Vendas (%)
Pagar impostos	49.800	0,74	0,10
Cobrar impostos	16.000	0,56	0,03

Os custos administrativos foram levantados (1989:271) somando os vários níveis federal, provincial e local, atingindo o valor de \$ 1,7 bilhões em 1986-87 para uma arrecadação de \$ 142,7 bilhões em 1985 e correspondendo a 1,1% da arrecadação ou 0,4% do PIB.

Os relatores mencionam pesquisa feita por Vaillancourt, com amostragem de 2040 pessoas representantes dos 15,9 milhões de contribuintes canadenses, levando a uma estimativa de 6,3 horas e \$ 155 para os homens e de 4,7 horas e \$ 77 para mulheres (1989:277).

Algumas conclusões dessa pesquisa são:

a) Só um terço dos contribuintes canadenses prepara sozinho sua declaração de imposto de renda. Os outros pedem ajuda a amigos ou parentes ou pagam um profissional para fazê-lo.

b) Em geral, mulheres ou pessoas de maior idade ou de menor nível de educação pedem ajuda a terceiros.

c) Contribuintes com maiores rendas tendem a fazer suas próprias declarações o que reflete, em parte, seu maior nível de estudo.

d) Contribuintes com maior complexidade de declaração (autônomos, com vários tipos de investimento) tem maior probabilidade de usar os serviços de um profissional que prepara a declaração. O uso de contadores aumenta com a renda do contribuinte e o grau de complexidade.

Vaillancourt e Reid relataram outra pesquisa (1989:?) feita com empregadores tendo sido mandados 4.196 questionários com 385 respondidos. Tratava-se de verificar o custo dos empregadores em reter na fonte a renda da folha de pagamento dos funcionários e recolher o imposto ao Fisco. Isto é feito duas vezes por mês e, a partir de 1990, estava previsto que passaria a ser feito 4 vezes por mês para empregadores que tivessem valores mensais maiores que \$ 15.000. Como previsto pelos autores, os Custos de Conformidade incidiam mais sobre as pequenas empresas (3,36% da renda bruta) e menos para as grandes (0,64% da renda bruta).

Um quadro completo dos Custos de Conformidade e de administração (1988:284) informava que, para os impostos pessoais (imposto de renda) e de folha de pagamento, o Canadá gastava \$ 5,5 bilhões anuais sendo \$ 0,8 milhões do Estado ficando o resto para o setor privado.

5) Espanha

Amoros e Herrero (1989:291-310), representantes da Espanha no congresso informaram que regime fiscal daquele país é dividido em três partes:

- a) O Estado Central
- b) As Comunidades Autônomas
- c) Os Municípios

Fiscalmente, só o Estado Central e os Municípios tem importância, sendo que somente as Comunidades Autônomas de Navarra e do País Basco, por razões históricas, tem competências tributárias.

O custo de administração do Estado previsto para 1988 e relativo à arrecadação de impostos diretos, indiretos e taxas era de 72.600 milhões de pesetas para impostos a receber previstos no orçamento no valor de 7.802.261 milhões de pesetas, correspondendo a 0,93% do total da arrecadação.

Com relação ao custo de declarar o imposto de renda pessoa física, a Espanha não tem informações mas relata a evolução positiva da relação Fisco-Contribuinte pelo grande aumento de declarações simplificadas que subiram de 52,75% em 1979 para 81,5% em 1986 (1989:297), com o total de declarações subindo de 5 milhões para 7,9 milhões no mesmo período.

Com relação ao custo de conformidade das empresas para o imposto de renda pessoas jurídicas, não há informações. Só se afirma que as regras tem sido mantidas estáveis e isto facilita o trabalho das entidades.

Um fator que pode aumentar os Custos de Conformidade é a possibilidade de, em certos casos, um contribuinte ter que tratar com 5 autoridades tributárias diferentes (1989:309).

6) Estados Unidos

Graetz, Dublin e Wilde (1989:311-345) representantes dos Estados Unidos, afirmaram, inicialmente, que com relação aos custos administrativos em nível federal “*there are too many facts*” – há demasiados fatos - enquanto que, para os Custos de Conformidade, “*there are too few facts*” – há demasiadamente poucos fatos (1989:311).

Dois aspectos principais emergem de imediato:

a) O papel das múltiplas competências tributárias representado pelo Governo Federal, 51 estados e muitos governos locais que tem competência para tributar. Há pouca coordenação entre as entidades responsáveis pela cobrança de impostos, apesar das melhorias recentes e o contribuinte tem que preencher múltiplos formulários e estruturas de tributação que, na melhor das hipóteses, coincidem ocasionalmente. Certamente, há possibilidade de ganhos significativos de eficiência para o Fisco e o Contribuinte.

b) A entrada da tecnologia de informática, seja para o Fisco como para o Contribuinte, cedo iria ameaçar o mercado do preparador de declarações de imposto de renda (1989:311).

Os custos administrativos do Fisco Federal (1989:315) apresentam custos operacionais em 1988 no valor de \$ 4,4 bilhões de dólares dos

Estados Unidos para uma arrecadação de \$ 886,4 bilhões incidindo em 0,49% da receita. Nota-se um grande aumento dos custos de informática, passando de 25% para 33% do total, e uma redução em quase todas as outras áreas em virtude do apoio do computador no controle do imposto. As auditorias, por exemplo, baixaram de 35% para 30% do orçamento total, só 1% dos contribuintes pessoas físicas são auditados e há um sistema especial conhecido como *discryminant function analysis* – análise discriminante por função – que permite estimar quais declarações irão produzir o maior retorno em caso de auditoria pelo Fisco. Em 1985, a taxa de auditoria para declarações de pessoas físicas variou de 0,35% a 3,53% e o retorno marginal para o custo variou de US\$ 3 a US\$ 7 para cada dólar gasto na auditoria.

Mencionam dois estudos realizados sobre Custos de Conformidade:

a) Slemrod e Sorum pesquisaram, em 1984, os custos de pessoas físicas no preenchimento de declarações de imposto de renda federal e estadual relativas ao ano de 1982. Dos 2.000 questionários enviados, 600 respostas foram consideradas utilizáveis e extrapoladas para o país. Chegou-se a 2,13 bilhões de horas avaliadas em US\$ 26,7 bilhões, correspondendo a 7% da receita daqueles impostos.

b) A Arthur D. Little Corp. realizou pesquisa em 1988 verificando pessoas físicas e jurídicas mas atendo-se somente ao imposto de renda federal (1989:320-325). Para os anos de 1983, 84 e 85, calcularam respectivamente 1,6 , 1,7 e 1,8 bilhões de horas de empenho por parte dos contribuintes pessoas físicas. Com relação às pessoas jurídicas, calcularam respectivamente 2,7 , 3,3 e 3,6 bilhões de horas empregadas para o mesmo período.

Em 1988, o Internal Revenue Service – IRS publicou uma estimativa dos tempos médios necessários para o preenchimento dos vários formulários de imposto de renda pessoa física. O mais simples de todos demorava 1,5 horas, enquanto que os mais complexos superavam as 15 horas. Em relação às pessoas jurídicas, as estimativas para pequenas empresas alcançavam 11 horas, enquanto que o tempo estimado para as sociedades tributadas como associações (*partnerships*) com o preenchimento do formulário 1065 mais a tabela K-1 alcançou 229 horas (1989:326-328).

Esses estudos não incluíam estimativas a respeito dos custos de empregadores com relação à retenção de impostos na fonte e declarações relativas a essas retenções, que eram estimadas como custos substanciais impostos a terceiros.

Com relação aos custos administrativos dos estados, foi informada estatística de 1987, com um custo de 1,13% das receitas auferidas (1989:331), mas não havia informações sistemáticas a respeito de Custos de Conformidade ou custos de administração sobre os impostos de renda estaduais inclusive porquê o nível, complexidade e cobertura dos impostos de renda estaduais variava significativamente.

Os custos administrativos de 18 estados com relação aos impostos sobre vendas tinham uma incidência média de 0,7% sobre as receitas que, em 1987, foram de US\$ 120 bilhões para todo o país (1989:334). A única pesquisa a respeito dos Custos de Conformidade em relação a impostos sobre vendas era de 1961 e estimou o custo do contribuinte em 3,93% do imposto pago (1989:336).

A conclusão dos autores foi que ambos os custos, administrativos e de conformidade, eram elevados sendo menos clara a tendência que seguirão no futuro, seja em valor como na distribuição a cada parte Fisco-Contribuinte. Um fator que pode vir a reduzir o impacto destes custos é o desenvolvimento da informática. Reconheceram que a pesquisa a respeito deste assunto é embrionária, havendo falta de informações em algumas áreas e deviam ser discutidas as metodologias de levantamento de dados e sua análise.

7) França

Feydeau e Kulbokas (1989:361-381), representantes da França, informaram que, em 1987, os tributos representavam 45,3% do PIB, contra 32,5% em 1960. Os 45,3% estavam assim distribuídos: (Quadro 4)

QUADRO 4	Incidência de tributos sobre o PIB, na França
Impostos do Estado	18%
Taxas Parafiscais	2%
Impostos locais	5,5%
Previdência Social	19,8%
Total	45,3%

Os autores referiram-se aos Custos de Conformidade dos contribuintes e levantaram outro aspecto que diz respeito ao “financiamento” do imposto,

ou seja, o prazo positivo ou negativo que pode decorrer entre o desembolso do contribuinte e seu recebimento do cliente.

O custo da administração fiscal na França, em 1986, foi de 9,8 bilhões de francos com quase 84.000 funcionários e representava aproximadamente 3% a 4% da arrecadação. Considerando que a arrecadação correspondia a 45,3% do PIB, os custos de administração alcançavam 1,5% do PIB. Os autores alertaram que o Fisco tem procurado transferir custos ao setor privado da economia, empregadores, companhias de seguro e, principalmente, os bancos. Não dispunham de elementos a respeito dos Custos de Conformidade e apresentaram dúvidas a respeito de como estima-los entendendo que *“Tout chiffrage du coût de leurs obligations fiscales par les contribuables apparaitrait dans ces conditions comme hasardeux, illusoire e présomptueux”*. (Toda atribuição de valores de custo sobre suas obrigações fiscais pelos contribuintes parece, nestas condições, arriscada, ilusória e presunçosa).

8) Israel

Freidkes e Gavish, representantes de Israel(1989:403-419), relataram que a incidência da tributação sobre o PIB oscilou entre 48% em 1976 e 35% em 1984, tendo se estabilizado em 45% em 1986-7.

O Fisco é dividido em dois departamentos, um para o imposto de renda o outro para o imposto sobre o valor agregado.

Estimaram os Custos de Conformidade para 1987, brutos de imposto de renda, em \$ 620 milhões. Calcularam os custos líquidos de imposto de

renda em \$ 400 milhões e sua incidência sobre a arrecadação em 1,6%. Porém, os custos brutos, que representavam o sacrifício do país incidiam em 2,4% da receita. Como a receita correspondia a 45% do PIB, os Custos de Conformidade incidiam em 1,1 % do PIB.

Os custos administrativos, em 1987, correspondiam a \$ 258 milhões ou 0,5% do PIB (1989:408).

9) Itália

Para Del Giudice (1989:425-435), representante da Itália, o nível de tributação aumentou de 30,9%, em 1980, para 36,1% em 1986.

Com relação aos Custos de Conformidade e administrativos, só nos últimos anos se começou a discutir a questão mas o Ministério das Finanças ainda não tinha publicado qualquer número a respeito.

Algumas instituições de pesquisa nas universidades tinham iniciado estudos a respeito, mas os números divulgados deviam ser considerados não oficiais. Reconheceu que a reforma tributária dos anos 70 criou obrigações e ônus de várias formas aos contribuintes que eram desconhecidos até aquela data.

Não apresentou qualquer estimativa a respeito de custos de administração ou de conformidade.

10) Japão

Para Aoki (1989:437-455), representante do Japão, a incidência da receita tributária sobre o PIB aumentou de 25,6% em 1970 para 33% em 1987. Afirmou que não havia estimativas sobre os Custos de Conformidade do sistema tributário, mas que uma visão do ônus incidente sobre os contribuintes vinha da quantidade de CTA's – *Certified Tax Accountants* – Contadores Tributários Certificados, que aumentaram de 24.042 em 1970 para 51.309 em 1987. Para pequenos negócios, era praticamente impossível calcular os Custos de Conformidade sendo difícil separar as atividades ligadas a funções contábeis das vinculadas a funções tributárias.

Relacionou exemplos de honorários cobrados pelos CTA's em várias situações, mas não parecia perceber que os mesmos eram só parte dos custos, pois há todos os custos internos que não sabia como levantar.

11) Noruega

Nicolaissen (1989:461-479), representante da Noruega, relatou que a carga tributária aumentou de 41,2% do PIB em 1970 para 47,9% em 1987.

Os Custos de Conformidade abrangem custos monetários, de tempo e custos psicológicos e não havia pesquisas sobre esse custo global. As alterações da legislação eram precedidas de muitos estudos a respeito do seu efeito nos custos administrativos, mas pouco se discutiam os efeitos nos Custos de Conformidade.

Com relação aos custos de administração, Nicolaisen afirmou que é impossível calcular acuradamente os gastos do Setor Público relacionados com todos os aspectos de se administrar o sistema tributário, pois não é só o serviço de administração tributária que está envolvido. Vários outros organismos públicos trabalham com assuntos tributários de alguma forma, tais como o Poder Legislativo, a polícia, os procuradores públicos, os responsáveis pela cobrança de impostos de importação e não é possível levantar esses valores. Considerando exclusivamente os custos do serviço de administração tributária, a incidência do custo sobre a arrecadação tributária é de cerca de 1%, estável desde 1970 até 1987. Os custos, porém, não são levantados de forma completa pois os prédios ocupados são do Estado e seus custos não são levados em consideração no orçamento. Por outro lado, o serviço de administração tributária tem também funções relacionadas ao Ministério das Finanças, que não são exclusivamente tributárias.

Os contribuintes pessoas físicas despendem aproximadamente 5 horas preenchendo sua declaração de renda. O custo total do país, computando-se um salário médio para estas horas, corresponderia a 1,5 bilhões de coroas norueguesas.

Não há informações sobre Custos de Conformidade das empresas com relação ao imposto de renda pessoa jurídica.

Com referência ao VAT – *Value Added Tax* (Imposto sobre o Valor Adicionado) as normas são “extremamente complexas” e é claro que envolvem considerável trabalho por parte das empresas. Não há pesquisas relativas a esses custos. Uma estimativa grosseira dos mesmos em 1987

levaria a 2 bilhões de coroas por ano, para uma arrecadação total de 56,3 bilhões correspondendo a 3,5% da receita.

12) Holanda

Para Imhof (1989:483-507), representante da Holanda, o tema referente aos custos administrativos e de conformidade levantou muitas questões seja do Poder Público como dos contribuintes visando uma redução dos mesmos, mas não havia uma pesquisa quantitativa relativa a esses custos.

Desde a segunda guerra, o Estado tem utilizado o sistema tributário para influenciar a vida econômica e social do país. Em 1986, a arrecadação tributária correspondeu a 45,5% do PIB, em 1965 correspondia a 33,2% e aumentou para cerca de 45% até 1980, quando se estabilizou.

No final dos anos 80 se iniciou uma tendência de redução de alíquotas, visando baixar o nível de tributação do país.

O papel do Fisco era cada vez mais reduzido à verificação das declarações de imposto de renda, cabendo às empresas a cobrança e transferência do *VAT Value Added Tax* – Imposto sobre o Valor Adicionado, as contribuições à previdência social e imposto de renda na fonte sobre salários, a declaração de renda da pessoa jurídica e o imposto de renda na fonte sobre dividendos. Esse sistema e a complexidade da legislação impunham um ônus pesado às empresas.

Em 1985, uma comissão organizada pelo Estado produziu um relatório com os custos para as empresas e várias recomendações para simplificar os

ônus administrativos. Para os anos de 1985, 86 e 87 a incidência desses custos sobre o total da arrecadação foi de, respectivamente, 1,55%, 1,48% e 1,45% (1989:491).

Relataram que começavam a surgir propostas para reduzir os Custos de Conformidade pela simplificação de aspectos tributários tais como:

- a) Integração de imposto e previdência social;
- b) Estrutura simplificada para tarifas como base única para o imposto e a previdência social;
- c) Redução de formulários de 9 para 3;
- d) Menor quantidade de deduções;
- e) Eliminação de declaração para aposentados com várias aposentadorias.

Com estas medidas, 850.000 pessoas iriam deixar de preencher declarações anuais de renda.

Segundo esse representante, a abertura de custos de administração da Holanda iria estar disponível a partir de 1989. Afirmou que, com relação aos Custos de Conformidade, havia informações esparsas mas não globais a respeito.

13) Portugal

Segundo Carvalho (1989:511-527), representante de Portugal, a carga tributária naquele país passou de 23,1% do PIB em 1970 para 32,4% em 1986. As exigências tributárias impostas aos contribuintes tornaram-se dia a dia mais pesadas e técnicas, levando-os a recorrer a serviços de especialistas, em muitos casos. Não havia, porém, elementos disponíveis

para se conhecerem os Custos de Conformidade dos contribuintes. Também os custos de administração eram “impossíveis de se conhecer”, considerando a grande quantidade de departamentos e serviços que intervinham na operação. Além disso, esses departamentos e serviços não se dedicavam somente a essas atividades. Considerando somente a DGCI – Direção Geral de Contribuições e Impostos, sua despesa total para os anos de 85, 86 e 87 incidiu em 2,2%, 2,0% e 2,6% das receitas (1989:519).

Não havia estudos sobre os Custos de Conformidade dos contribuintes pessoas físicas, mas sabia-se que esse custo aumentou durante os dez anos precedentes (1989:523). O mesmo se aplicava às empresas (1989:524)

14) Reino Unido

Etherington (1989:541-559), representante do Reino Unido apresentou a incidência da carga tributária sobre o PIB, que aumentou de 28,7% em 1963 para 38,1% em 1987, com picos superiores nos anos de 81 e 83 como evidenciado no Quadro 5.

QUADRO 5	Custos de administração no Reino Unido (em bilhões de libras)		
	Área	Pessoas	Custos
Inland Revenue	67.798	1,0	57,2
Customs and excise	26.565	0,5	44,7
Total	94.363	1,5	101,9

A incidência total dos custos de administração sobre as receitas é de 1,5%.

Com relação aos Custos de Conformidade, o representante citou pesquisa de Sandford, Godwin e Hardwick que estimou em 4% da receita a soma dos Custos de Conformidade e administração no Reino Unido no ano fiscal 1986-7 equivalentes a 1,5% do PIB.

Deduzindo os custos de administração informados acima, aquele autor informa que os Custos de Conformidade correspondem a duas vezes e meia os custos de administração e conclui que os Custos de Conformidade podem ser estimados em 2,5% da receita ou 1% do PIB.

15) Suécia

Para Norrman e Malmer (1989:563-587), representantes da Suécia, os custos operacionais totais – administrativos e de conformidade – eram estimados em 1% do PIB. A carga tributária cresceu de 28,5% do PIB em 1960 para 54,8% em 1987.

Citaram relatório editado em 1983 que apresentava um levantamento completo dos custos de administração que incluía não só os departamentos tributários ou outras autoridades envolvidas com tributos como também os custos de tribunais e outras autoridades do poder judiciário. Esses custos correspondiam a 1% dos impostos arrecadados. (1989:576-577)

Informaram que não havia estudos científicos a respeito dos Custos de Conformidade na Suécia.

16) Suíça

Segundo Gremaud (1989:595-619), representante da Suíça, em 1986, a carga tributária, sem seguridade social, sobre o PIB do país foi de 22% comparada com 17,9% em 1970. Incluindo a seguridade social, a carga tributária em 1985 era de 37% do PIB.

Os estudos dos custos de administração e de conformidade eram quase inexistentes. Um único estudo foi feito de forma empírica em 1985 por instituto de Saint-Gall.

Com relação aos custos de administração fiscal dos cantões em 1986, as respostas de 18 deles permitiam estimar que o custo de recebimento de impostos correspondia a 1,37% das receitas.

Os custos da administração fiscal federal, em 1986, correspondiam a 0,4% da arrecadação.

1.1.1. Avaliação crítica do congresso da IFA

O autor deste trabalho considera este congresso um marco no estudo dos Custos de Conformidade pois, até aquele ano, havia estudos embrionários realizados pelo Professor Sandford no Reino Unido e duas pesquisas nos Estados Unidos, mas não havia a conscientização da importância do estudo no mundo acadêmico. Isto se percebe claramente na maior parte das apresentações feitas no congresso seja pela falta de padronização dos trabalhos apresentados como na própria falta de dados em muitos dos países. Nos congressos seguintes, se irá verificar que começa a existir um padrão no cálculo dos valores dados às horas dedicadas às rotinas tributárias e se iniciam as pesquisas em nichos tributários em busca de alternativas de economias.

Um dos elementos importantes nesse congresso é a definição, pelo Professor Sandford, dos custos dos tributos identificando os mais óbvios que são os tributos em si, mas destacando também os Custos de Distorção e os Custos Operacionais Tributários. Dentre estes, separa seus sub grupos, os Custos de Administração e os Custos de Conformidade que, por sua vez, são subdivididos em Custos Monetários Diretos, Custos Temporais e Custos Psicológicos. Chega, finalmente, à diferenciação entre Custos Temporários e Permanentes que é importante na medição de custos derivados de constantes alterações nas disposições tributárias.

Um quadro resumo desse congresso mostra o conjunto de informações disponíveis e faz notar, principalmente, as não disponíveis.

QUADRO 6	Incidência de custos de conformidade e de administração sobre o PIB no congresso IFA 1988		
País	CUSTOS DE CONFORMIDADE	CUSTOS DE ADMINISTRAÇÃO	CUSTOS OPERACIONAIS TRIBUTÁRIOS
Alemanha	2,36%	0,56%	2,92%
Argentina (1)	1,25%	ND	ND
Brasil	ND	ND	ND
Canadá	ND	0,4%	ND
Espanha	ND	ND	ND
Estados Unidos (2)	ND	ND	ND
França	ND	1,5%	ND
Israel	1,1%	0,5%	1,6%
Itália	ND	ND	ND
Japão	ND	ND	ND
Noruega	ND	ND	ND
Holanda	0,67%	ND	ND
Portugal	ND	0,73%	ND
Reino Unido	1,0%	0,5%	1,5%
Suécia	0,5%	0,5%	1,0%
Suíça	ND	0,65%	ND

(1) Empresas médias

(2) Há muitos dados mas nada abrangendo o total da federação

1.2. Análises por outros autores internacionais e as propostas de reformas tributárias

Sandford, Godwin e Hardwick (1989:191-220) desenvolvem um estudo mais completo em 1989 repassando, ponto por ponto, os conceitos já expostos anteriormente. Apresentam tabela que resume os custos de administração e de conformidade no Reino Unido em 1986-87 indicando que seu valor alcançava bem acima de 5 bilhões de libras correspondendo a 4% da receita tributária e aproximadamente a 1,5% do PIB.

Um resumo da tabela é apresentado a seguir: (Quadro 7)

QUADRO 7	CUSTOS OPERACIONAIS DE TRIBUTOS – REINO UNIDO (1986-87)					
Tributo	Receita	Custos Administrativos		Custos de Conformidade		Total
	Libras (bilhões)	Libras (milhões)	%	Libras (milhões)	%	%
IRRF e Contribuições	65,1	997	1,53	2.212	3,40	4,93
VAT	21,4	220	1,03	791	3,69	4,72
IRPJ	13,5	70	0,52	300	2,22	2,74
Excise	16,5	42	0,25	33	0,20	0,45
Outros	5,8	40	0,70	73	1,25	1,95
Sub-total (Governo Central)	122,3	1.369	1,12	3.409	2,79	3,91
Governos Locais	15,5	236	1,52	58	0,37	1,89
Total	137,8	1.605	1,16	3.467	2,52	3,68

Esses autores afirmaram que, mesmo com as limitadas possibilidades de comparações internacionais, os custos operacionais do sistema tributário

indicam que o Reino Unido estava no nível de outros países mas isto não significa que não há o que fazer para se economizar recursos. Além disso, não é só o custo que deveria preocupar os governos mas também a sua distribuição e uma das principais conclusões dos estudos de Custos de Conformidade é que estão muito longe de serem distribuídos de forma homogênea.

Voltando à questão do custo psíquico (1989:193-197), informaram os resultados de pesquisas sobre os pobres pelas quais se verificou que havia uma grande quantidade de aposentados ou pré-aposentados, ou viúvas, com rendas muito baixas - menos de 360 libras por mês e 29% com menos de 240 libras por mês - que consultavam centros de informações ou profissionais especializados, pagando por serviços, e, muitos deles, aflitos com medo de errar e sem entender por que uma aposentadoria que não foi tributada na fonte deveria ser tributada na declaração.

É nos Custos de Conformidade das empresas que esses autores entendiam que há os maiores desequilíbrios. A regressividade destes custos é, na opinião dos autores, a principal conclusão da sua pesquisa: qualquer seja o imposto, o custo incide desproporcionalmente sobre os pequenos. Em pesquisa realizada (1989:197-199) concluiu-se que os Custos de Conformidade das empresas como porcentagem da renda tributável, considerando o tamanho, estariam assim distribuídos:

- Pequenas (até 100.000 libras/ano) 3,66%
- Médias (de 100.000 a 1.000.000 libras/ano) 0,62%
- Grandes (acima de 1.000.000 libras/ano) 0,17%

Percebeu-se, nessa pesquisa, que o governo cria um desequilíbrio entre as empresas que acaba redundando em uma forma de cerceamento da concorrência em prejuízo das pequenas empresas.

Os autores comentaram (1989:200-201) ter verificado reações iradas por parte de pequenos empresários com relação a esse estado de coisas e, em particular, com relação ao trabalho do VAT, que poderiam levar a uma desculpa para justificar uma ação ilegal de evasão de tributos.

Collard (1989:273-277) comentou os efeitos do que ele chamou de *excess burden* ou peso excessivo que leva as pessoas físicas ou jurídicas a mudarem sua postura face a um ônus excessivo imposto pelo sistema tributário. Se as pessoas são muito tributadas em sua renda, passarão a se dedicar a atividades não remuneradas ou ao lazer, se a poupança for mais taxada, aumentarão o consumo e assim por diante. Estas substituições correspondem a perdas reais, além das já produzidas pelos custos do sistema.

Vito Tanzi, diretor de assuntos fiscais do Fundo Monetário Internacional, na apresentação de livro de Bird e Jantscher (1992:iii-iv) manifesta sua surpresa em relação ao desequilíbrio entre o interesse dos economistas com os impostos em si e seus reflexos na economia com a preocupação em relação à administração tributária: muitos livros são escritos sobre o primeiro assunto mas praticamente nada se escreveu sobre como administrar o recebimento e controle de impostos e contribuintes. Informa que, em anos recentes, algumas organizações começaram a mudar essa situação e a realizar conferências sobre o assunto e cita a *Inter-American Center of Tax Administrators* (CIAT) e o *Centre de Rencontres e d'Etudes des*

Dirigeants des Administrations Fiscales (CREDAF). Tanzi declara-se esperançoso de que o livro apresentado eleve a qualidade da discussão sobre administração tributária para um nível muito superior ao do passado. Estas palavras mostram muito claramente como os custos administrativos receberam muito pouca atenção até muito recentemente apesar da pressão que possa existir em cada país para a contenção das despesas públicas. Considerando que os Custos de Conformidade atingem o bolso de cada contribuinte de forma pouco mensurável, podemos entender por que os estudos sobre esses custos são tão pobres e escassos.

Bird e Jantscher (1992) direcionaram os assuntos para alguns casos na América Latina com experiências de reformas de tributos e dedicaram alguns capítulos a três assuntos básicos para a administração tributária:

- a) O aperfeiçoamento da organização e do desempenho da administração tributária;
- b) A melhoria de serviços e assistência aos contribuintes;
- c) O aumento da obediência do contribuinte às normas tributárias.

No capítulo final, discutem a extensão na qual a administração tributária possa ser “privatizada” pela transferência ao setor privado de algumas funções tradicionalmente executadas por funcionários públicos. O autor deste trabalho entende que, quem acompanha este assunto com atenção, percebe claramente que é uma tendência muito forte na administração tributária no Brasil, com o auto-lançamento de impostos (no caso do imposto de renda), com a utilização da rede bancária para a arrecadação de tributos e recepção de informações e com a inversão do ônus da prova no caso de preços de transferência.

Silvani, in Bird e Jantscher (1992:274-275), afirma que a meta da administração tributária não é perseguir os contribuintes que não cumprem suas obrigações, mas de convencer todos os contribuintes de que o não cumprimento de obrigações tributárias será detectado e punido. Cita o Chile, no início do regime militar que, apesar do pouco apoio popular, mostrou um aumento sensível do cumprimento de obrigações tributárias. Faz uma afirmação importante em benefício da redução dos Custos de Conformidade dos contribuintes:

“Não pode ser posto em dúvida o fato de que um menor custo aos contribuintes para cumprir as determinações do sistema, sua justiça (*fairness*), a simplicidade de suas leis e procedimentos, e os serviços que a administração tributária fornece aos contribuintes são todos fatores importantes em provocar e estimular o cumprimento voluntário das normas tributárias.” (1992:275)

LeBaude e Verhorn, in Bird e Jantscher (1992:310-335) abordam o assunto da assistência aos contribuintes, que interessa a este trabalho pois tende a reduzir os Custos de Conformidade dos mesmos. Citam um juiz que, em uma causa tributária, afirmou que *“the art of taxation consists in so plucking the goose as to get the most feathers with the least hissing”* (A arte da tributação consiste em depenar um ganso de forma tal a conseguir o máximo de penas com o mínimo de grasnidos). Os autores afirmam, muito acertadamente, que se o ganso compreendesse a necessidade de abrir mão de algumas penas e soubesse a forma menos dolorosa de fazê-lo, não iria grasnir tanto.

Falando da motivação para a assistência ao contribuinte, afirmam que demasiados países parecem fazer o possível para dificultar aos contribuintes a obediência à lei.

“A lei é complexa, contraditória, difícil de interpretar e até difícil de encontrar; os formulários necessários são difíceis de localizar e, as vezes, tem até que ser comprados; formulários e pagamentos tem que ser entregues em momentos e lugares inconvenientes; e muitos que tem contato com funcionários tributários se sentem irritados e incomodados.”

Informam que a administração tributária da Nova Zelândia procura dar ao contribuinte um serviço que tem dois objetivos:

- a) Informar às pessoas seus direitos e obrigações
- b) Fornecer às pessoas um serviço consistente, imparcial, cortês e rápido.

Tratando de uma visão histórica, (1992:312) afirmam que no período 1972-1980 o IRS – Internal Revenue Service, que é a administração tributária federal dos Estados Unidos, deu assistência de alta qualidade aos contribuintes e foi nesse período que se obtiveram as maiores porcentagens de cumprimento à legislação tributária.

O autor deste trabalho faz notar que os autores tem a preocupação de melhorar o cumprimento das obrigações tributárias e não mencionam o custo que os contribuintes tem para cumprir suas obrigações tributárias e que é reduzido na proporção em que aumenta o serviço de assistência aos contribuintes. Mesmo nas discussões realizadas no Congresso dos Estados Unidos, o motivo único mencionado é a redução, ou não, da alocação de recursos do IRS na assistência aos contribuintes, ou seja, só os recursos governamentais estão em discussão.

Nas conclusões (1992:333), os autores afirmam que há algumas evidências que indicam que, com relação ao aumento da complexidade da lei (dos Estados Unidos), ocorreu um aumento do cumprimento de obrigações

tributárias, aumentou a confiança do contribuinte e reduziu-se o peso do ônus da conformidade aos contribuintes.

Com relação à privatização da administração tributária, Acuña, in Bird e Jantscher (1992:377-395) afirma que a administração de um sistema tributário nacional é uma das atividades não privatizáveis em um país. Porém, muitos aspectos da atividade tributária podem, segundo o autor, ser transferidos ao setor privado pois o Estado não perde sua autonomia quando algumas atividades são delegadas. A edição de uma lei tributária é um atributo indelegável da autoridade governamental mas outras atividades podem ser delegadas. Entre as atividades citadas pelo autor estão a cobrança de tributos, a impressão, distribuição e venda de formulários, recebimento de formulários de contribuintes, processamento de dados de declarações tributárias, retenção na fonte de tributos, devoluções de tributos, fiscalização, auto-lançamento, assinatura de um contador para dar veracidade à declaração, etc. Verifica-se que são formas correntes de administração tributária, algumas já superadas pelo incremento geométrico do processamento de dados nos segmentos da população que declaram impostos, mas que oneram os contribuintes e aumentam os Custos de Conformidade.

Simon (1981) discute a reforma do sistema tributário dos Estados Unidos e inclui entre seus objetivos a simplicidade. Este objetivo tem méritos óbvios para quem tenha feito uma declaração completa de imposto de renda com uma miríade de deduções tributárias ou ajustes na renda tributável, afirma o autor (1981:23). Um volume significativo de trabalho humano talentoso é necessário para operar o sistema de cada lado, do contribuinte e

do Fisco. Estes recursos poderiam ser destinados à produção de bens ou serviços que as pessoas iriam comprar. Afirma que o volume espantoso de 40% dos contribuintes que preenche a declaração “simples” do formulário 1040A utiliza os serviços de profissionais. Nas grandes empresas, virtualmente todas mantêm um corpo de funcionários especializados em legislação e contabilidade e tem o apoio de advogados e contadores externos dispendiosos.

Simon conclui que esta complexidade é desnecessária e a simples operação do sistema tributário americano representa um peso morto para a nação. Qualquer redução do custo reduzirá este peso e aumentará o montante de recursos à disposição das empresas e das famílias.

Outro aspecto levantado pelo autor é o fato de que, no meio da complexidade tributária, o volume de recursos dedicado ao planejamento tributário e à evasão de impostos é muito grande. Pelo mesmo motivo, há muitas empresas que tomam decisões baseadas em vantagens tributárias que não necessariamente são as melhores decisões para a sociedade como um todo fazendo com que o retorno social dessas atividades seja inferior ao retorno privado.

Simon (1981:24) conclui que esta situação não só desperdiça recursos tangíveis como desvia talentos empresariais que são, talvez, o mais importante recurso econômico e social em uma sociedade livre.

Falando da equidade horizontal, Simon (1981:24) trata da necessidade de haver um sistema que tribute da mesma forma quem tem a mesma renda, independentemente de sua origem e de seus investimentos. Dá como exemplo a diferença de imposto incidente sobre dois contribuintes de renda

igual sendo que um comprou casa financiada e outro mora de aluguel e poupa seu dinheiro em investimentos financeiros. O primeiro tem deduções decorrentes das prestações pagas e o outro paga imposto de renda a mais sobre os rendimentos de sua poupança.

Outro ônus provocado pela política tributária proviria, segundo Simon (1981:29), do conceito de progressividade aumentando, conseqüentemente, os Custos de Conformidade relativos à tributação: se a alíquota do imposto aumenta à medida em que aumenta a remuneração de uma pessoa ou o lucro de uma empresa, existe um desestímulo ao maior trabalho e ao maior lucro. As estatísticas tem mostrado que as pessoas tem preferido aumentar suas horas de folga a aumentar seu salário e tem utilizado essas horas para realizar trabalhos econômicos não tributados. O autor dá como exemplo (1981:30) uma família cuja alíquota de imposto de renda seja de 43% e precise pintar sua casa por US\$ 1.000. Deverá ganhar US\$ 1.754 que, líquidos de imposto serão US\$ 1.000 e se o pintor também estiver na alíquota de 43% terá um líquido de US\$ 570. A família poderá optar por tirar férias e pintar a casa economizando essa renda mas a sociedade como um todo perderá em bens totais disponíveis em virtude da falta de utilização dos melhores recursos de especialização para a produção dos serviços.

Simon (1981:33) inicia sua proposta de alteração do sistema tributário definindo claramente sua abordagem: simplicidade, equidade horizontal e eficiência econômica pela eliminação de muitos dos tratamentos especiais e das deduções e pela redução de alíquotas.

Apresenta duas propostas para as bases de imposto de renda que substituiriam aquela em vigor na época:

a) *Comprehensive Income Base* (Base de renda total);

Todas as rendas, qualquer seja sua natureza ou origem, seriam tributadas da mesma forma com a mesma alíquota. Os lucros das empresas, distribuídos como dividendos ou retidos, seriam atribuídos aos acionistas, somados na base de renda e tributados. Um alto nível de renda inicial não tributada e baixas alíquotas de imposto evitariam uma incidência elevada do imposto. Com esta proposta, as empresas deixariam de ser tributadas.

b) *Consumption or Cash-Flow Income Base* (Base de renda do consumo ou do fluxo de caixa)

Simon lembra o comentário de Thomas Hobbes feito há mais de dois séculos de que é muito mais justo tributar uma pessoa pelo seu consumo, ou seja, pelo que é tirado da sociedade, do que pelo que ela contribuiu para a sociedade que é medido pela sua renda.

Além disto, pode ser dito que o consumo de uma pessoa é medido melhor pelo seu bem estar do que pela renda.

Outra vantagem é que, tributando consumo, não se irá tributar investimento nem poupança e desaparecem os problemas de medir renda em ambiente inflacionário ou outros de natureza contábil.

A principal deficiência de uma tributação sobre o consumo que seria sua progressividade e que iria onerar as classes pobres seria evitada pela gradação das alíquotas na medida em que fosse conveniente para a sociedade.

A forma prática para apurar o consumo seria pelo fluxo de caixa de cada contribuinte onde as entradas seriam deduzidas das saídas para investimento ficando o saldo classificado como consumo.

Simon propõe que deixe de existir o imposto de renda da pessoa jurídica.

Em 1984, o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Donald T. Regan, enviou ao Presidente Ronald Reagan uma proposta de reforma tributária denominada "*Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth*", (Reforma Tributária pela Imparcialidade, Simplicidade e Crescimento Econômico) com os aspectos fundamentais de uma reforma visando a simplificação do imposto. Esta proposta tinha como objetivos:

- a) Menores alíquotas marginais de impostos
- b) Menor interferência nas decisões econômicas privadas
- c) Simplicidade
- d) Manutenção do nível de arrecadação
- e) Imparcialidade para famílias
- f) Mesmo tratamento para todas as fontes e usos de renda
- g) Manutenção do ônus tributário pelas classes de renda
- h) Encorajamento para o crescimento econômico

Regan afirma (1984:iv-v) que as propostas apresentadas constituem um pacote integrado onde a neutralidade deve ser alcançada pela eliminação de benefícios dados individualmente a determinadas indústrias ou por mudanças mutuamente dependentes que devem acontecer simultaneamente para evitar iniquidades, distorções, regras administrativas extraordinariamente complexas e Custos de Conformidade aumentados para os contribuintes. O

relatório faz notar que cada dedução ou diferimento de imposto irá produzir um aumento da sua alíquota.

Falando de simplicidade, a proposta informa que foram realizadas audiências públicas em sete cidades americanas e que em todas o principal tema foi a simplificação do imposto de renda das pessoas físicas. De forma clara, reconhece que é difícil definir simplicidade mas é fácil de reconhecer o que não é simplicidade: ter que guardar muitos papéis, calcular ajustes e créditos sem saber se o imposto calculado é o correto ou é muito alto e se há deduções previstas na lei que não foram percebidas. E acrescenta que um imposto simples não faria com que 41% de todos os contribuintes dos Estados Unidos pagassem consultoria profissional para preencher suas declarações de renda.

Por outro lado, nas declarações mais complexas, cerca de 90% dos contribuintes faz erros no preenchimento do imposto mas o IRS não tem condição de controlar esses erros fazendo lançamentos complementares ou devolvendo impostos a mais (1984:16). Além disso, a aplicação de penalidades pelo Fisco quando a lei é muito complicada, acaba provocando um ressentimento muito grande por parte dos contribuintes. Se as penalidades não forem aplicadas acabarão provocando a evasão fiscal por uma parte dos contribuintes criando incerteza nos mesmos e perda de neutralidade tributária.

Outro aspecto tratado na proposta (1984:16) é a imparcialidade (*fairness*) do sistema tributário: a idéia de que muitos “enganam o sistema” desenvolve um sentimento nos contribuintes de que o sistema não é imparcial e cria a dúvida se ele, contribuinte, deveria pagar seus impostos.

Em maio de 1985, o Presidente Ronald Reagan endossa (1985) a proposta em seus termos gerais e aproveita para realçar os aspectos negativos do sistema tributário em vigor à época. Na mensagem ao Congresso dos Estados Unidos (1985) à qual anexa a sua proposta ele afirma:

“For too long our tax code has been a source of ridicule and resentment, violating our Nation’s most fundamental principles of justice and fair play. While most americans labor under excessively high tax rates that discourage work and cut drastically into savings, many are able to exploit the tangled mass of loopholes that has grown up around our tax code to avoid paying their fair share – sometimes to avoid paying any taxes at all.”

“Por tempo demasiadamente longo, nosso código tributário tem sido a origem de ridicularização e ressentimento violando os princípios mais fundamentais de justiça e fair play da Nação. Enquanto a maioria dos americanos é submetido a alíquotas excessivamente altas que desencorajam o trabalho e cortam drasticamente a poupança, muitos podem explorar o emaranhado de brechas que se desenvolveu em torno de nosso código tributário para evitar pagar sua justa participação – as vezes para evitar pagar qualquer imposto.”

Mais adiante, afirma:

“...I hereby submit my proposal to overhaul out tax code based on the principles of simplicity and fairness, opening the way to a generation of growth.”

“Eu apresento, aqui, minha proposta para revisar nosso código tributário baseado nos princípios de simplicidade e imparcialidade abrindo o caminho para uma geração de crescimento.”

Reagan retorna, pois, ao tema da simplicidade como parte da proposta de mudança do sistema tributário. No sumário, retorna aos tópicos já tratados na proposta do secretário do Tesouro Donald T. Regan afirmando que a

esmagadora maioria dos americanos está insatisfeita com o atual sistema tributário porquê:

1) O sistema é injusto

a) As pessoas estão aborrecidas pelas histórias dos indivíduos ricos e corporações saudáveis que pagam pouco ou nenhum imposto;

b) Não entendem a lógica ou equidade de pessoas aparentemente em situação similar pagando montantes de impostos dramaticamente diferentes;

c) As pessoas lêem ou ouvem falar de reduções de impostos que vão de créditos para investimentos duvidosos a deduções para cruzeiros “educacionais” em transatlânticos – e sabem que não estão recebendo o benefício destas reduções;

d) As pessoas estão céticas a respeito da justificativa econômica de muitas deduções tributárias e as interpretam como formas de evitar o imposto por elisão tributária.

2) O sistema é demasiadamente complicado.

a) Para algumas pessoas, o sistema tributário parece um ônus administrativo difícil e, em alguns momentos, até ridículo. Aproximadamente metade dos americanos procura consultoria profissional tributária e mais ainda sentem que necessitam dessa ajuda;

b) Outras pessoas não sentem o ônus do sistema mas se ressentem dele pois sentem que é injusto e que sua

complexidade é o meio de beneficiar alguns enquanto outros não tem esses benefícios.

3) A viabilidade do sistema tributário é ameaçada à medida que a insatisfação aumenta

a) A economia informal e os impostos devidos e não pagos são grandes e se estima que estejam crescendo enquanto que a tradição americana de cumprimento das normas tributárias está sendo erodida;

b) Os esforços para aumentar o cumprimento das normas tributárias dentro do atual sistema tributário chegaram ao ponto de reduzir a arrecadação e parecem estar se tornando contraproducentes aumentando o ressentimento e o desrespeito pelo sistema.

O autor deste trabalho destaca que este sumário realça todos os aspectos já mencionados por Sandford a respeito dos Custos de Conformidade que não são só os monetários mas abrangem os psicológicos e que podem prejudicar a arrecadação tributária.

Reagan propõe (1985:3-8):

a) Redução de classes de alíquotas de imposto de renda pessoa física das 14 existentes para 3: 15%, 25% e 35%;

b) Eliminação de 65 categorias de tratamento preferencial tributário;

c) Manutenção só de algumas deduções que já fazem parte da cultura americana tais como a dedução de juros sobre hipotecas, contribuições a entidades de caridade, etc.;

d) Fortalecer as famílias aumentando as isenções e incentivando a poupança privada;

e) Proteção aos pobres aumentando o valor inicial de tributação da renda e assegurando que os cidadãos mais idosos, cegos ou inválidos próximos da linha da pobreza não serão tributados;

f) Redução dos ônus administrativos dos contribuintes;

g) Incentivo ao trabalho, poupança e investimento premiando a assunção de riscos que levem a benefícios gerais e promovendo a alocação de recursos em bases econômicas e não tributárias;

h) Redução de benefícios a todos os setores da economia exceto nos casos de interesse nacional;

i) Manutenção de incentivos para pesquisa e desenvolvimento;

j) Redução do imposto sobre ganhos de capital de investimentos de longo prazo e de maior risco;

k) Redução da alíquota máxima de pessoas jurídicas para 33%, em linha com a maior alíquota de pessoas físicas;

l) Pequenos negócios devem ser estimulados pela criação de uma estrutura graduada de alíquotas que os beneficiem;

Alguns benefícios que seriam obtidos com as propostas de reforma são:

a) Estima-se que a arrecadação não será impactada, com possibilidade de variar 1,5% acima ou abaixo da atual;

b) O Tesouro americano estimou que, em 1995, o benefício da reforma tributária iria se refletir em 1,5% a mais no PIB do país. (1985:7).

Tratando de temas mais específicos (1985:103-113), a proposta sugere a eliminação de aspectos que produzem custos e complicações aos contribuintes e ao Fisco e que não se justificam pela pouca monta dos valores envolvidos ou pela natureza das deduções autorizadas. Inclui, por exemplo, a dedutibilidade das contribuições pagas a candidatos políticos que corresponde a um crédito de 50% da contribuição limitada a US\$ 100 por pessoa ou US\$ 200 por casal.

O autor deste trabalho destaca que um aspecto importante que não deve passar despercebido é uma natureza de custo que não foi citada senão muito ligeiramente pelo Professor Sandford e que é o “custo de não desenvolvimento” ou seja, o que custa ao país uma política tributária equivocada. Tributar poupança e investimento, por exemplo, é uma forma de inviabilizar o futuro desenvolvimento de um país. Propor uma reforma tributária que, a longo prazo, assegure o crescimento de alguns pontos percentuais do PIB pode significar a redenção de uma parte da população.

Razim e Slemrod (1990:1) destacam um fato importante percebido após a reforma tributária dos Estados Unidos realizada em 1986: a política tributária de um país afeta os outros países e acelera mudanças. Afirmam que o Canadá claramente apressou sua reforma no mesmo sentido reduzindo alíquotas e aumentando a base de tributação. Se assim for, seria previsível que a conscientização dos Custos de Conformidade pelas

economias mais desenvolvidas e a adoção de medidas para reduzir esse peso venha a ser adotada mais rapidamente por outros países.

Por outro lado, ao tratarem de tributação internacional das multinacionais e da globalização, abrem uma perspectiva que complica sensivelmente o mecanismo da tributação e irá onerar os Custos de Conformidade dos contribuintes. Partindo da idéia de Simon, esses autores afirmam que só os acionistas dessas multinacionais seriam tributados mas haveria necessidade de controlar os impostos pagos nos outros países para compensá-los no país de residência do contribuinte além do fato que a determinação geográfica dos lucros não é tarefa simples. Agregando a isto o fato que, por muitos anos, esses autores afirmam que não se poderá contar com um sistema tributário homogêneo em todo o mundo, a complexidade aumenta mais ainda e influencia os Custos de Conformidade.

Lembrando que o custo de conformidade dos contribuintes não se limita aos custos exprimíveis monetariamente mas também aos custos psicológicos e a aqueles decorrentes de decisões provocadas pela tributação, verifica-se na obra de Razin e Slemrod que a política tributária de um país afeta a de outros países mudando padrões de comércio, o volume de poupança e investimento e os portfólios dos donos do capital (1990:5).

Boskin (1990:3) afirma que, nos anos 80, muitos países realizaram ou discutiram reformas tributárias com a preocupação de eliminar os aspectos negativos decorrentes de altas alíquotas de impostos e as

distorções causadas por tratamentos diferentes de atividades econômicas similares.

Shoven, in Boskin e McLure (1990:177-185) analisa a reforma tributária feita nos Estados Unidos em 1986. O processo político de reforma começou em 1984 com a finalidade de promover a neutralidade econômica e eficiência, crescimento econômico, imparcialidade e simplicidade. John B. Shoven é o responsável pelo Departamento de Economia da Universidade de Stanford e dá à reforma a nota B para os itens eficiência, neutralidade e imparcialidade, nota C para a simplicidade e nota F para o crescimento econômico.

De forma resumida, os principais pontos da reforma foram:

Para as pessoas físicas, as antigas alíquotas que iam de 11% a 50% em 14 categorias diferentes, foram substituídas por duas categorias, 15% e 28%. Os valores não tributáveis foram aumentados de forma que casais não são tributados até rendas anuais de US\$ 8.900 e casais com dois filhos começam a ser tributados a partir de US\$ 12.800 sendo que os limites anteriores eram de US\$ 6.060 e US\$ 8.300 respectivamente. Esta mudança eliminou cerca de 6 milhões de famílias da necessidade de declarar imposto de renda sendo uma grande contribuição para a simplificação do sistema. Há, porém, uma alíquota extra de 33% para rendas médias-altas que inicia em US\$ 43.150 para indivíduos e em US\$ 71.900 para declarações em conjunto. A redução de alíquotas permitiu a eliminação da maioria das deduções anteriores mas aumentou os impostos das empresas. A alíquota máxima do imposto sobre ganhos de capital subiu de 20% para 33%.

A nota C que o Prof. Shoven deu à simplicidade na reforma tributária se deve, segundo ele, à complicação introduzida pela lei entre renda passiva e ativa. Investimentos passivos incluem todos os imóveis e outros investimentos não geridos ativamente pelo contribuinte. A lei só permite que as perdas com esses investimentos sejam compensadas com ganhos com esses investimentos e autorizam a manutenção de perdas tributárias para futura compensação, sem agregar juros. Além disso, a lei criou duas formas de cálculo de renda para pessoas físicas e jurídicas: o normal e o do imposto mínimo alternativo que é o reconhecimento de que o imposto de renda ainda não consegue enquadrar toda a renda de uma mesma forma.

Shoven relaciona também o que classifica como falhas ou oportunidades perdidas pela nova lei:

- a) Não se tratou do nível totalmente inadequado de poupança;
- b) Não se passou a tributar consumo de forma a melhorar a neutralidade intertemporal;
- c) Não se indexou o conceito de renda à inflação;
- d) Não se fez a integração de imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas para equilibrar a tributação de investimentos de ambas;
- e) Não se reduziram as preferências do imposto a favor do endividamento em vez do capital próprio para diminuir o aumento alarmante do endividamento das empresas nos Estados Unidos;

f) Não se implantaram medidas para reduzir o custo de capital nem para reduzir a cunha fiscal entre o produto marginal do capital e o retorno aos investidores.

Voltando ao tema simplicidade, Shoven afirma (1990:185) que apesar de reduzir ou eliminar parte das declarações simples, os contribuintes com declarações de renda complexas descobriram que a nova lei é mais difícil porquê tributar renda é complicado. A oportunidade perdida foi não ter criado uma lei sobre o consumo.

Feldstein (1987:ix) esclarece que os 14 estudos que compõem o livro mostram que a legislação tributária atual e a suas mudanças tem efeitos poderosos sobre os investimentos das empresas em fábricas e equipamentos, sobre poupança pessoal e sobre a realização de ganhos de capital. Encontra-se o efeito sempre recorrente dos Custos de Conformidade no desenvolvimento ou “não desenvolvimento” de um país.

Steinmo (1993:19) afirma que o conflito entre a necessidade de arrecadação e a resistência pública aos impostos em geral leva os administradores tributários a utilizar impostos que possam ser escondidos ou que cresçam por sua própria conta.

Steinmo (1993:38) cita Louis Eisenstein in *The Ideologies of Taxation*:

“The Internal Revenue Code, indeed, is a remarkable essay in sustained obscurity. It has the earmarks of a conspiracy in restraint of understanding. The conspiracy never ends because amendments never cease. Tax law has reversed Dr. Butler’s celebrated definition of an expert. A tax expert has become someone who knows less and less about more and more.”

“O código da Internal Revenue, de fato, é um ensaio notável de obscuridade sustentada. Tem as características de uma conspiração para restringir a compreensão. A conspiração nunca acaba porque as alterações nunca terminam. A lei tributária reverteu a célebre definição do Dr. Butler a respeito de um perito. Um perito em impostos tornou-se alguém que sabe cada vez menos a respeito de cada vez mais.”

Como exemplo, Steinmo cita as taxas de depreciação previstas no código: árvores de Natal, pomares de frutas, smokings,

Afirma (1993:39-40) que o Tax Reform Equity Act de 1986 eliminou algumas dedutibilidades tributárias, mas relativamente pouco das existentes no Código Tributário Federal. Significativamente, não aumentou a receita tributária.

Na sua avaliação (1993:156) as mudanças tributárias realizadas pelos países nos anos 80 e que foram chamadas de Reforma Tributária significaram a redistribuição dos ônus existentes, *para baixo*. (O grifo é do autor). Afirma (1993:161) que cada reforma tributária foi apresentada como uma simplificação do sistema tributário mas cada uma, de fato, complicou o sistema tributário. Para conseguir a aprovação do projeto de reforma tributária de 1986, o autor afirma (1993:168) que foi introduzida uma grande quantidade de reduções tributárias a uma incrível quantidade de interesses políticos fazendo com que, de um lado, se fizessem os cortes propostos no projeto mas, de outro, se introduzissem outros pontos que aumentavam as dedutibilidades tributárias. O autor conclui (1993:169) que apesar do projeto ter nascido com a finalidade de dar continuidade à performance econômica dos Estados Unidos, no final, a reforma levou ao aumento de imposto

suportado pelo capital e prejudicou a posição competitiva das corporações americanas.

Willem F. Duisenberg in Knoester (1993:12) afirma que o objetivo da tributação é gerar renda para o Governo. Definido esse objetivo, os sistemas tributários devem atender a três critérios: devem ser eficientes, justos e simples. Na sua avaliação, as reformas dos anos 80 atingiram razoavelmente os três critérios mas há três razões para que a agenda dos economistas continue a buscar a evolução dos sistemas tributários:

a) Os resultados alcançados nas reformas realizadas tendem a se tornar alvo de pressões para voltarem as deduções, aumentarem as alíquotas, etc.

b) As reformas realizadas não trataram a redução de alíquotas e o aumento da base tributária com a profundidade que deveriam ter tido. As alternativas de endividamento versus capital próprio ainda contém as distorções da dedutibilidade dos juros e não dedutibilidade dos dividendos. Alguns sistemas tributários favorecem o consumo em relação à poupança.

c) Há dois novos desafios a serem tratados. Um decorrente da unificação europeia que deve cuidar da harmonização dos sistemas tributários dos países da CEE - Comunidade Econômica Europeia. Outro desafio está ligado ao meio ambiente e à definição de políticas que levem à sua preservação.

A observação de que o sistema tributário está sempre em constante mutação é importante com relação aos Custos de Conformidade: os legisladores e o Poder Público estão permanentemente sob pressão da

sociedade e de interesses privados ou públicos e não tem consciência dos custos que provocam aos contribuintes.

Em maio de 1996, a OECD – Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento foi solicitada a realizar estudo a respeito dos efeitos distorcivos que a competição tributária predatória poderia provocar sobre investimentos e decisões de financiamento e as conseqüências para as bases tributárias nacionais.

O Relatório (1998) visa desenvolver uma melhor compreensão de como os paraísos fiscais e os regimes preferenciais tributários afetam a localização de serviços financeiros e outras atividades, provocam a erosão das bases tributárias de outros países, criam distorções nos padrões do comércio e dos investimentos e solapam a imparcialidade, neutralidade e a ampla aceitação social dos sistemas tributários em geral. Esta competição tributária predatória diminui o bem estar mundial e mina a confiança do contribuinte na integridade dos sistemas tributários. O Relatório reconhece a diferença entre regimes aceitáveis e regimes prejudiciais de tratamento tributário preferencial analisando cuidadosamente os aspectos de residência e país-fonte para efeito de sistemas tributários que possam levar ao impacto danoso de regimes tributários prejudiciais. O Relatório reconhece que há limitações a respostas unilaterais ou bilaterais quando o problema é inerentemente multilateral e identifica formas pelas quais os governos podem melhor estabelecer um enquadramento comum para operar individualmente e coletivamente para limitar as práticas tributárias prejudiciais desenvolvidas por outros países. O Relatório visa desencorajar a expansão de paraísos fiscais e

regimes tributários prejudiciais e encorajar os países envolvidos nessas práticas a rever seus regimes.

Em sua análise da competição tributária como um fenômeno global (1998:13), a OECD afirma que a aceleração do processo de globalização mudou a relação dos sistemas tributários passando-os de sistemas com reflexos nacionais para internacionais. Esta mesma globalização provocou as reformas dos sistemas tributários com aumento das bases e reduções de alíquotas para reduzir as distorções provocadas pelos tributos e encorajou os países a melhorar continuamente seus sistemas para torna-los mais amigáveis aos investimentos e às entradas de capital nos mercados financeiros. As empresas multinacionais perderam cada vez mais sua relação com os países de origem e suas administrações evoluíram com as inovações tecnológicas recentes. Os mercados financeiros expandiram-se e se encontraram na necessidade de oferecer cada vez mais condições às multinacionais. Isto estimulou a melhor alocação de recursos e melhorou os níveis de vida em todo o mundo. Por outro lado, a globalização aumentou também as possibilidades dos indivíduos e companhias minimizarem os impostos a pagar criando distorções no comércio internacional e investimento e reduzindo o bem estar global. Criou-se a situação de haver investidores em paraísos fiscais que residem em países que não são paraísos fiscais nos quais recebem educação, saúde, segurança, etc., mas não contribuem para pagar, com seus impostos, a sua parcela por esses serviços públicos. A OECD recomenda aos países envolvidos tomarem medidas para proteger suas bases tributárias, inclusive intensificando a cooperação com outras nações.

Junquera (1994:9-10) passou um ano sabático na Universidade de Massachussets, em Amherst, e comparou a relação Administrador-Administrado nos Estados Unidos com a que existe na Espanha, sua terra natal, e observou um aspecto que facilita e reduz muito a burocracia: há um princípio de confiança mútua praticamente desconhecido na Espanha, principalmente se pensarmos na relação Fisco-Contribuinte. Por esse motivo, a Administração é sumamente ágil nos Estados Unidos.

A desconfiança na relação entre Administrador e Administrado que é um aspecto da cultura dos países latinos tende a aumentar os Custos de Conformidade pelo aumento da burocracia.

1.2.1. Resumo das análises de outros autores internacionais

Os autores citados nesta pesquisa bibliográfica, com a exceção de Sandford, Godwin e Hardwick, tratam mais de aspectos ligados aos sistemas tributários do que aos custos de conformidade. O autor deste trabalho relacionou essas opiniões porquê estão permeadas de aspectos que demonstram a importância dos custos de conformidade na tributação: a necessidade de criar sistemas tributários simples e de facilitar a vida dos contribuintes. Reiteradamente, vários autores insistem na necessidade de eliminar ou simplificar a vida dos contribuintes e eliminar a concorrência desleal decorrente de formas não equilibradas de tributação como a dos paraísos fiscais. É importante destacar a surpresa de Vito Tanzi, com relação ao desequilíbrio entre os estudos a respeito dos tributos e os relativos à administração tributária em um país como os Estados Unidos.

As observações de Simon, relativas à sua visão a respeito da tributação, abrem todo um panorama novo para a tributação. Sua proposta de eliminar a tributação das empresas concentrando-a nas pessoas físicas é pouco praticável com os recursos existentes atualmente mas é desejável como meta futura principalmente se for possível fazê-lo com base no fluxo de caixa que identifique – e tribute adequadamente – consumo, poupança e investimento. Simon demonstra, também, muita sensibilidade para o desperdício de “trabalho humano talentoso”, como justamente escreveu, ao se referir aos custos operacionais tributários.

Outro aspecto que deve ser destacado é o fato que vários dos autores, inclusive o presidente Ronald Reagan, perseguem a meta da reforma tributária simplificadora eliminando e reduzindo as classes de alíquotas e acabando com vários tipos de isenções e exceções mas, quase de imediato, as pressões dos grupos de interesse levam a novas alterações que começam a alterar e a complicar o que se fez, com prejuízos aos Custos de Conformidade.

Finalmente, e não menos notável, é o fato que as contribuições de Simon, Donald Regan e Ronald Reagan influíram muito na reforma tributária realizada nos Estados Unidos nos anos 80 e que, provavelmente, foi um dos fatores que levou à notável fase de crescimento da economia americana nos anos 90. Porém, é tão grande a dificuldade de se compreender toda a extensão de uma reforma tributária que houve críticos que entenderam que não foi feita de forma adequada e que este autor incluiu neste trabalho para demonstrar este fato.

1.3. O congresso em Oxford em 1994

Em 1994, foi realizado em Oxford, Inglaterra, um congresso a respeito de Custos de Conformidade na tributação coordenado pelo Professor Cedric Sandford. Os anais, publicados em livro, (Sandford:1995) tiveram a apresentação feita por Sir George Young, Secretário de Finanças do Tesouro do Reino Unido, que exprimiu sua preocupação e interesse com os Custos de Conformidade dos contribuintes. Para ele, não há respostas fáceis e é necessária dedicação especial de pesquisadores do mundo acadêmico, funcionários da administração pública e do setor privado. Afirmou que a publicação é tempestiva e que os funcionários de *Customs and Excise* e da *Inland Revenue* iriam se dedicar a trabalho detalhado estudando aspectos do VAT – *Value Added Tax*, do imposto de renda e das contribuições securitárias nacionais.

Sandford (1995:xv) afirmou que o congresso tinha como principal objetivo discutir a metodologia de medição dos Custos de Conformidade e como poderia ser melhorada para a definição de políticas de tributação.

Fazendo um retrospecto, afirmou que Adam Smith tratou dos Custos de Conformidade quando falou de tributação e definiu os quatro pontos essenciais da tributação: Equidade, Certeza, Conveniência e Economia sendo que três destes pontos estão relacionados com Custos de Conformidade: Certeza, Conveniência e Economia. Depois de Adam Smith, Sandford afirma

que ninguém mais se referiu aos Custos de Conformidade (com a honrosa exceção de McCulloch em seu Tratado sobre a Tributação editado em 1845) até 1935 quando foi feita a primeira tentativa de medir os Custos de Conformidade. Porém, aquele autor informou que foi só no final do século XX que se deu real importância a esse tema com a conferência da *International Fiscal Association* no Rio de Janeiro em 1988, cujos anais foram editados em 1989. A partir daquela conferência, muitos países realizaram estudos a respeito.

Para Sandford, a reação por parte das autoridades tributárias também foi positiva pois tem pedido aos funcionários o levantamento de Custos de Conformidade para todos os aspectos regulamentados e tem levantado a questão junto à Comunidade Económica Europeia para que sejam levados em consideração pelas suas normas. Desde 1988, o *IRS – Internal Revenue Service* nos Estados Unidos criou o Código de Direitos do Contribuinte e pede que, no preenchimento da declaração, o contribuinte anote o tempo dedicado ao seu preenchimento. Em 1994, o orçamento do IRS prevê que o tempo necessário para o preenchimento deve ser diminuído em 7% e a despesa em 3% até o ano fiscal de 2001.

Sandford (1995:4-7) explica os motivos que levaram os governos a se interessarem pelos Custos de Conformidade:

- a) Os Custos de Conformidade são altos e poderiam gerar grandes economias. Quando relacionados com os custos de administração que são os custos em que as autoridades incorrem para cobrar os impostos, verifica-se que correspondem a múltiplos dos custos de administração.

Aquele autor afirma que os altos Custos de Conformidade reduzem a competitividade internacional.

b) Os Custos de Conformidade tem efeitos distributivos indesejáveis, são altamente regressivos e oneram severamente as pequenas empresas. Cria-se uma concorrência desvantajosa com as grandes empresas que sentem muito menos esse custo: o Estado cria artificialmente essa concorrência desvantajosa.

c) Os Custos de Conformidade podem gerar ressentimentos prejudicando a obediência voluntária às normas tributárias.

d) A evolução tecnológica facilitou o levantamento de grandes amostras para análise dos dados e as pesquisas são mais confiáveis.

e) A introdução do *VAT – Value Added Tax* em alguns países como Reino Unido, Canadá e Nova Zelândia levou ao estudo dos Custos de Conformidade desse imposto que, em sua introdução, provocaram protestos por parte das pequenas organizações.

f) Com o crescimento da cultura das organizações, as pequenas empresas tem sido vistas pelos governos como um elemento vital da inovação e como fonte de emprego. O grande peso dos Custos de Conformidade que oneram as pequenas organizações tornou-se um elemento importante para os governos. Por esse motivo, o governo do Reino Unido tomou muitas medidas de desregulamentação para desonerar as pequenas empresas.

g) Os governos tem muito interesse em conseguir o cumprimento voluntário dos contribuintes. Como conseqüência, as administrações tributárias de muitos países da OECD mudaram sua cultura e já estão

tratando os contribuintes como se fossem clientes, com direito a explicações e ajuda sendo considerados inocentes até que se prove o contrário.

h) No início dos anos 80, alguns governos reduziram suas despesas administrativas transferindo-as aos contribuintes e aumentando os Custos de Conformidade dos mesmos. Posteriormente, verificou-se que o custo para o país tornou-se maior.

A conferência de abertura do congresso de Oxford foi apresentada por Barry Glassberg, chefe da unidade de desregulamentação e por Christina Smyth, da divisão de desenvolvimento da qualidade da *Inland Revenue and Customs* do Reino Unido - que representa a Administração Tributária - sobre problemas e práticas dos Custos de Conformidade. (1995:15-38)

Descrevendo o ambiente ideal para a tributação, aqueles autores relacionam os seguintes pontos que devem ser atendidos:

- a) Financiar as despesas governamentais;
- b) Com o mínimo dano para o crescimento econômico e o bem estar da economia em geral;
- c) Com o mínimo custo de conformidade aos contribuintes;
- d) De acordo com a capacidade das pessoas pagarem;
- e) E, com o grau apropriado de certeza, para que as pessoas saibam as conseqüências legais de suas ações antes de se vincularem a certa linha de conduta.

O estudo afirma que não é possível conseguir alcançar todas essas metas pois, por exemplo, um imposto simples e fácil de controlar pelo Fisco pode não ser fácil de pagar pelo contribuinte ou pode não ser tão claro e

deixar dúvidas ao contribuinte e, em termos internacionais, pode provocar conflitos adicionais. Na vida real, as definições de políticas tributárias devem procurar um equilíbrio razoável em busca dos objetivos do momento.

Mike Eland, funcionário de *Customs and Excise* do Reino Unido, in Sandford (1995:39-72) lembrou que Adam Smith trabalhou no *Customs and Excise* por 13 anos, de 1778 a 1791 e dizia que cada imposto deveria ser proposto de forma a tirar do bolso das pessoas o mínimo possível acima do que vai para o Tesouro do Estado.

Eland afirmou que os Custos de Conformidade se tornaram um dos pontos mais importantes para o poder público quando se estudam mudanças na lei tributária mas esclareceu que a extensão de um imposto a vários países, como o caso do VAT na CEE - Comunidade Econômica Européia, pode provocar um aumento dos Custos de Conformidade nos países que não tinham esse imposto e passam a tê-lo. Por outro lado, a CEE eliminou 7.000.000 de declarações de importação do Reino Unido e 60.000.000 na Comunidade como um todo em seu processo de desregulamentação.

Eland relacionou muitas medidas adotadas pelo Fisco do Reino Unido para reduzir os Custos de Conformidade através de desregulamentação e afirmou que há programas permanentes de redução de Custos de Conformidade em andamento no país. No caso de mudanças na lei, é preparado um levantamento dos Custos de Conformidade estimados para uma empresa “típica” e outro para empresas pequenas. É um processo que disciplina de forma útil a formulação de novas políticas. Exemplificou o desenvolvimento do Mercado Único, quando a proposta inicial previa a necessidade de relacionar individualmente todas as transações Estado-a-

Estado, e foi abandonada ao longo das negociações por aumentar os Custos de Conformidade.

Eland (1995:56-67) apresentou um anexo ao seu estudo com o trabalho realizado pelo Fisco do Reino Unido em relação à criação de um imposto novo sobre seguros mostrando o cuidado que é dedicado aos aspectos de Custos de Conformidade.

1.3.1. Os Custos de Conformidade no Reino Unido

Godwin, in Sandford (1995:73-100) apresentou pesquisa relativa aos Custos de Conformidade no Reino Unido. Tratava-se de pesquisa levada a efeito pela Universidade de Bath sob a direção de Cedric Sandford que foi um dos iniciadores e principais estimuladores desse estudo. Desde 1973 realizou estudos sobre os *Hidden Costs of Taxation* - Custos não perceptíveis da tributação – e se tornou uma das figuras mais importantes dessas pesquisas, tanto que a Administração Tributária do Reino Unido tem sido um de seus mais constantes patrocinadores.

Foi composta uma equipe de pesquisadores para investigar e quantificar os custos de operação dos principais impostos do Reino Unido.

O resumo das pesquisas é apresentado no Quadro 8, a seguir, e mostra que os impostos de renda e o VAT são os tributos mais caros para operar e pressionam os custos operacionais totais para algo em torno de 4% da arrecadação total ou 1,5% do PIB (1995:75).

Este quadro repete, em grau um pouco mais analítico, as informações que já haviam sido dadas pelos mesmos pesquisadores em 1989 e que estão no quadro 7, à página 50 deste trabalho.

QUADRO 8	Custos operacionais tributários – Reino Unido (1986-87)						
	Tributo	Arrecadação	Custo Administrativo		Custo de Conformidade		Custos Totais
		(\$ bilhões)	(\$ mil)	%	(\$ mil)	%	(\$ mil)
IRPF	65,1	997	1,53	2.212	3,4	3.209	4,93
VAT	21,4	220	1,03	791	3,69	1.011	4,72
IRPJ	13,5	70	0,52	300	2,22	370	2,74
Petróleo	1,2	1	0,12	5	0,44	7	0,56
Excise Tax	16,5	42	0,25	33	0,20	75	0,45
Outras (1)	4,6	39	0,85	68	1,48	107	2,33
Governo Central	122,3	1.369	1,12	3.409	2,79	4.778	3,91
Impostos Locais	15,5	236	1,52	58	0,37	294	1,89
Total	137,8	1.605	1,16	3.467	2,52	5.072	3,68

(1) Selo, Veículos, Apostas, Caça.

Godwin relacionou as pesquisas realizadas pela Universidade de Bath que foram as seguintes:

- Pesquisa sobre VAT em amostra grande.

Realizada em 1977-80 com uma população aproximada de 1.274.000, o tamanho da amostra foi de 9.094, com 2.799 respostas usáveis, correspondendo a 31% do total. Complementado com 220 entrevistas telefônicas, 44 entrevistas pessoais e algumas entrevistas com consultores profissionais.

- Pesquisa relativa ao Imposto de Renda Retido na Fonte sobre Folha de Pagamento em amostra grande.

Pesquisa feita em 1981-82. De uma população aproximada de 1.013.000 foi definida amostra de 3.039, havendo 783 respostas usáveis, com 29% sobre o total. Feitas 17 entrevistas com entidades que responderam e realizadas discussões com a Administração Tributária.

- Pesquisa relativa ao imposto sobre o consumo (Excise Tax): Fumo, bebidas alcoólicas, petróleo hidrocarbonado (benzeno, metano, etc) .

Realizada em 1982-3. População de 369 bebidas, 7 companhias de fumo, 74 de óleo. A amostra abrangeu todas as companhias de bebidas e de fumo e as principais companhias de óleo. Foram recebidas 99 respostas usáveis das companhias de bebidas (30%), 7 das de fumo (100%) e só 3 das de óleo. Não se realizou a pesquisa do óleo. Complementarmente, realizaram-se entrevistas semi-estruturadas com produtores de fumo, com as principais companhias de óleo, e com associações comerciais.

- Pesquisa IRPF em amostra grande

Realizada em 1983-4. População aproximada de 24.700.000. Amostra de 4.241, com 1.776 respostas usáveis (43%). Complementarmente, realizaram-se comparações com os dados da Administração Tributária e foram desenvolvidas discussões com a Administração Tributária.

- Follow-up sobre alterações no VAT e IRRF sobre Folhas.

Informação sobre IRPJ.

Realizada em 1986-7. População de 1.526.000 Amostra de 3.000. Respostas usáveis 680 (24%). Complementado com 50 entrevistas pessoais com consultores, chefes de departamentos de impostos, funcionários da receita tributária.

- Pesquisa relativa ao imposto sobre petróleo

Realizada em 1986-7. População de 14, amostra de 100%, respostas usáveis 9 (64%) complementado com discussões com o Comitê Tributário da Indústria de Óleo e com a Administração Tributária.

Durante as pesquisas, verificou-se que os Custos de Conformidade dos principais tributos são distribuídos de forma desigual e que são fortemente regressivos nas empresas. O mesmo ocorre com relação aos aposentados e às pessoas com atividades individuais (1995:75). O quadro apresentado a seguir mostra essa regressividade: (Quadro 9)

QUADRO 9	Custos de conformidade sobre a Receita Bruta (%) (Reino Unido 1986-7)			
Receita Bruta	VAT	IRRF	IRPJ	TOTAL
Pequenas (1)	1,48	1,39	0,79	3,66
Médias (2)	0,28	0,19	0,15	0,62
Grandes (3)	0,05	0,08	0,04	0,17
(1) Até \$ 100 mil por ano (2) De \$ 100 mil a \$ 1 milhão por ano (3) Acima de \$ 1 milhão por ano				

Godwin relatou um aspecto importante detectado durante as pesquisas que foi o fato que os fluxos de caixa relativos aos tributos podem alterar os ônus dos Custos de Conformidade entre as empresas, o governo e os indivíduos. Godwin observou que, em alguns casos, as empresas grandes podem até reverter os custos em receitas mas lembra que se trata só de uma redistribuição e que o custo efetivo de conformidade continuará a onerar o país pois é peso morto não produtivo (1995:76).

Godwin se deteve na análise dos resultados da pesquisa do VAT com vários aspectos interessantes:

a) Inicialmente, destacou o fato que as técnicas utilizadas com bons resultados balizaram as pesquisas posteriores agregando às respostas obtidas também entrevistas e técnicas de cruzamento de informações para verificar a adequação das respostas obtidas. O tamanho da amostra também assegurou que as respostas obtidas fossem representativas da realidade.

b) Os principais objetivos eram verificar os custos operacionais do VAT em termos absolutos e percentuais e identificar áreas de altos custos para contribuintes e para o Fisco. Havia interesse, também, em identificar áreas onde poderia haver vantagens aos comerciantes que compensassem o imposto. Seria verificado, também, se os custos sofriam a influência de fatores como o tamanho da empresa, a quantidade de transações, a categoria do VAT, o tempo de registro do empresário no VAT, se o contribuinte utilizava procedimentos simplificados previstos na legislação e qual era o preparo dos pequenos empresários para a contabilização dos impostos. Com relação aos aspectos dos custos administrativos, procurava-se verificar quais desses aspectos poderia ser importante para determinar esses custos.

c) Uma das conclusões da pesquisa foi que, em 1977-78, o custo total do VAT correspondia a 11% da arrecadação sendo que, de forma aproximada, os Custos de Conformidade eram de 9% e os administrativos 2% da arrecadação. Em 1986-87, esses custos tinham caído para 4,72% sendo 3,69% para os Custos de Conformidade e 1,03 para os custos de administração. A causa principal da redução da incidência, porém, não foi a simplificação da tributação mas o fato que a alíquota mais utilizada nos anos 70 era de 8% e passou para 15% nos anos 80, aumentando a “eficiência arrecadadora” do imposto (1995:78).

d) Os Custos de Conformidade se distribuía de forma arbitrária entre os contribuintes e cresciam em termos absolutos à medida que aumentava a operação mas a incidência sobre o faturamento diminuía sensivelmente. O custo médio de conformidade dos menores contribuintes expresso como porcentagem da receita bruta alcançava 30 a 40 vezes mais que a porcentagem das grandes empresas.

e) Diferenças setoriais pareciam se relacionar com a complexidade das estruturas de alíquotas aplicadas a cada setor de atividade. Na época da pesquisa havia duas alíquotas positivas de VAT que claramente produziam altos Custos de Conformidade aos setores envolvidos e custos de administração ao Fisco. No setor de construção civil, havia dificuldade em separar as novas construções, de um lado, das reformas, de outro e seus custos eram elevados. Nos contribuintes varejistas, a grande quantidade de alíquotas era motivo para os altos custos. No setor financeiro, as isenções parciais eram um problema. De forma geral, pareceria provável que, excluídos os 20% de empresas que mais contribuía com impostos, os custos

operacionais (de conformidade + de administração) de todos os outros tivessem valor pouco menor que a arrecadação do imposto. Uma conclusão-chave desta pesquisa foi que o nível de Custos de Conformidade poderia ser reduzido pela simplificação de alíquotas e de estruturas com conceitos pouco definidos.

f) Verificou-se que as grandes empresas tinham benefícios nos seus fluxos de caixa quando seus clientes pagavam pontualmente. Suas receitas financeiras reduziam os Custos de Conformidade de 9% para 7,5% em relação à arrecadação. Foi definida uma mudança nos prazos de pagamento das grandes empresas para reduzir a diferença de seus custos com os das pequenas empresas.

1.3.2. Os Custos de Conformidade na Austrália

Pope, in Sandford (1995:101-125), apresentou estudo sobre a Austrália afirmando, inicialmente, que o *Australian Taxation Office (ATO)* que é a autoridade tributária do país não teve qualquer interesse nos estudos de Custos de Conformidade realizados na Austrália até meados dos anos 90. Só a partir dessa época, por pressão da mídia e pelo aumento da percepção a respeito desse assunto, é que houve uma mudança de postura do ATO iniciando uma revisão da legislação para simplifica-la e torna-la mais compreensível.

O estudo dos principais tributos compunha-se de cinco trabalhos específicos, com pesquisas separadas, avaliação dos fatos detectados e propostas de políticas a serem adotadas com base nestes estudos. Seus objetivos foram (1995:102):

- Estimar os Custos de Conformidade dos principais tributos da Austrália com ênfase nos tributos da *Commonwealth*;
- Analisar a composição e distribuição destes custos;
- Deduzir os custos dos tributos da *Commonwealth* para um ano, 1990-91;
- Incluir essa estimativa no contexto de uma política tributária e levantar implicações políticas apropriadas;
- Comparar os Custos de Conformidade da Austrália com os de outros países, onde possível.

Os Custos de Conformidade dos principais tributos foram estimados em 11,9% da arrecadação desses impostos correspondendo a 2,1% do PIB.

Isolando os impostos de renda e o imposto sobre vendas por atacado, que são os impostos da *Commonwealth*, os Custos de Conformidade corresponderam a 12,1% da arrecadação desses impostos.

1.3.3. Os Custos de Conformidade na Nova Zelândia

John Hasseldine, in Sandford (1995:126-141) informa que os recursos para o primeiro estudo sobre Custos de Conformidade na Nova Zelândia foram obtidos quando o governo se interessou em reduzir seus custos de previdência social, reduzindo a quantidade de vezes que as três agências governamentais de previdência faziam contato com os empregadores.

Decidiu-se fazer uma pesquisa em larga escala pelo correio, dividida em dois questionários sendo que, quem recebesse um deles não receberia o

outro. A relação dos destinatários foi escolhida aleatoriamente dentre os inscritos no *Inland Revenue Department (IRD)*, a Administração Tributária da Nova Zelândia. Um dos questionários tratava de imposto de renda na fonte sobre folhas de pagamento e sobre *Fringe Benefit Tax (FBT)*, que é o imposto que incide sobre os benefícios salariais concedidos aos empregados. O outro abrangia o imposto de renda das pessoas jurídicas e o VAT. Antes da pesquisa, foram feitos testes consistentes de 96 entrevistas com empresas pequenas, médias e grandes realizadas por pesquisadores ou por funcionários da administração tributária para identificar as perguntas que deveriam ser incluídas nos questionários. Um seminário organizado pelo Instituto de Política Tributária do qual participaram funcionários da Administração Tributária, consultores tributários e empresários pequenos e grandes aperfeiçoou os questionários.

O resultado da pesquisa é apresentado no Quadro 10, a seguir:

QUADRO 10	NOVA ZELÂNDIA			
	Custos de Conformidade sobre Empresas - 1990-91 (Em milhões de NZ\$)			
Tributo	Custos Internos	Custos Externos	Outros	Total
IRRF	171,6	18,3	5,0	194,9
FBT	6,2	2,0	---	8,2
VAT	363,3	69,3	20,3	453,0
IRPJ	659,3	513,8	52,6	1225,8
TOTAL	1200,5	603,4	78,0	1881,9

Estes custos correspondiam a 2,5% do PIB da Nova Zelândia. Comparando o valor de NZ\$ 1.881,9 milhão com o orçamento da

Administração Tributária da Nova Zelândia para o mesmo período que era de NZ\$ 347 milhões, temos que os Custos de Conformidade correspondiam a mais de cinco vezes os custos de administração, mesmo sem contar os Custos de Conformidade do imposto de renda pessoas físicas.

O Quadro 11, apresentado a seguir, mostra os mesmos números separando as empresas por receita destacando o efeito fortemente regressivo desses custos.

QUADRO 11	NOVA ZELANDIA Custos de Conformidade por Tamanho de Empresa (Em NZ\$)
Receita	Incidência sobre Receita (%)
Até 30.000	13,4
De 30 a 100.000	6,5
De 100 a 250.000	4,2
De 250 a 500.000	2,4
De 500 a 1 milhão	1,5
De 1 a 2 milhões	1,2
De 2 a 10 milhões	0,4
De 10 a 50 milhões	0,09
Acima de 50 milhões	0,03

As principais conclusões da pesquisa foram que os Custos de Conformidade eram muito altos e fortemente regressivos penalizando muito as pequenas empresas.

Os aspectos positivos decorrentes de seus resultados vem do *Inland Revenue Department* que tomou conhecimento de seus resultados e incluiu esse tópico em seu planejamento para o ano de 1994, tomando as seguintes providências:

- Foi criado um grupo de trabalho com a finalidade de identificar possibilidades de reduzir os Custos de Conformidade.
- Outro grupo formado por funcionários graduados de quatro departamentos governamentais foi formado com o mesmo intuito.
- Iria ser feita pesquisa contínua sobre Custos de Conformidade com o apoio de acadêmicos.

Nas observações conclusivas, Hasseldine, in Sandford (1995:139) fez notar a necessidade de um longo tempo para uma pesquisa em larga escala que durou 18 meses. Um fator chave de sucesso apontado foi o apoio do *Inland Revenue Department*.

1.3.4. Custos de Conformidade nos Estados Unidos

Marsha Blumenthal e Joel Slemrod, in Sandford (1995:142-172), representantes dos Estados Unidos no Congresso, apresentaram pesquisas recentes e iniciaram seu trabalho afirmando que havia um profundo desgosto por parte dos contribuintes pessoas físicas e jurídicas quanto às suas obrigações de preencher as declarações de imposto de renda anualmente. Por outro lado, havia muito poucos estudos a respeito do custo dessas obrigações, os Custos de Conformidade. Relataram a respeito de pesquisas realizadas em 1983 e 1988 a pedido do *Internal Revenue Service (IRS)* – a administração tributária federal dos

Estados Unidos – pela empresa Arthur D. Little, sendo uma sobre o tempo gasto por 750 contribuintes no preenchimento de declaração e outra pelo envio pelo correio de 6.200 questionários a contribuintes. São pesquisas citadas sempre porquê há poucas, mesmo nos Estados Unidos, que é o país onde se inicia a maioria das pesquisas. As pesquisas apresentadas por Blumenthal e Slemrod foram duas:

a) Custos de Conformidade relativos ao imposto de renda das pessoas físicas antes e depois da reforma tributária de 1986.

Em 1984 foi feita uma primeira pesquisa com uma amostragem de contribuintes de Minnesota que se repetiu em 1990.

A primeira pesquisa tinha o objetivo de verificar os Custos de Conformidade dos contribuintes do imposto de renda federal e estadual, projetando a amostragem para todo o país.

A segunda pesquisa tinha como objetivo verificar os efeitos da reforma tributária de 1986 sobre os Custos de Conformidade das famílias de Minnesota. A reforma tributária nasceu de uma proposta em 1984, *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth* (Reforma Tributária pela Imparcialidade, Simplicidade e Crescimento Econômico). Esta reforma aumentou a base de contribuintes, diminuiu as alíquotas marginais, reduziu as classes de alíquotas de 14 para 3 e eliminou algumas deduções e créditos. Na mesma época, o estado de Minnesota simplificou sua legislação e a aproximou da legislação federal.

Ambas as pesquisas utilizaram questionários enviados pelo correio a amostragens escolhidas aleatoriamente por empresa especializada. As respostas demonstraram que a amostra escolhida não era representativa da

população americana e foi necessário aumentar a ponderação da população de baixa renda e reduzir a da população de média e alta renda para adequar a amostra.

O questionário da primeira pesquisa foi enviado no dia da entrega final da declaração de imposto de renda do ano de 1982, em 15 de abril de 1983. Responderam 653 questionários correspondentes a 32,65% dos 2000 enviados.

Na segunda pesquisa, o questionário foi enviado com a mesma forma e a carta de acompanhamento informava a respeito da pesquisa anterior e o motivo desta. Uma segunda carta lembrando essa primeira foi enviada uma semana depois. Responderam 826 questionários ou 43,2% dos 2000 que foram enviados.

Os questionários eram divididos em partes e pediam dados pessoais, informações sobre classes de renda e elementos que permitissem calcular o valor da hora do contribuinte. Em seguida, se pediam dados sobre o tempo empregado na declaração separando por atividades: estudando as normas tributárias, separando recibos ou anotações, olhando tabelas de impostos procurando deduções ou incidências tributárias, preparando a declaração ou informando o consultor tributário a respeito dos dados. No questionário da segunda pesquisa, perguntou-se também sobre providências financeiras para pagar menos impostos. Quem declarou assistência por profissionais devia informar os seus custos. Se foram comprados livros ou feitos telefonemas, os seus custos.

A segunda pesquisa utilizou a primeira como piloto e agregou três questões. Foram feitas pequenas alterações nas palavras para deixar mais claras as perguntas.

As respostas foram examinadas e aquelas que não haviam sido preenchidas adequadamente foram excluídas.

O resultado final das pesquisas parece indicar que a reforma de 1986 não reduziu os Custos de Conformidade. Em 1982, o contribuinte médio de Minnesota gastava 21,7 horas para fazer a declaração de imposto federal e estadual e pagava US\$ 45 de despesas de assistência profissional. O custo total (horas próprias + assistência profissional) foi de US\$ 354. Em 1989, o tempo total aumentou 5,7 horas para 27,4 horas mas o valor da hora caiu cerca de 7% e após impostos caiu quase 20%. O custo de assistência profissional aumentou para US\$ 66. Porém, o custo global atingiu US\$ 353,70, praticamente o mesmo de 1982. (1995:151-152)

Estas diferenças de tempos parecem decorrer, principalmente, do aumento do nível de vida dos contribuintes com o crescimento de dividendos, receitas financeiras, ganhos de capital e pensões.

b) Custos de Conformidade relativos ao imposto de renda das pessoas jurídicas nas grandes empresas

A pesquisa foi enviada pelo correio para os responsáveis pela área tributária de 1.672 grandes empresas. As perguntas abrangiam as características da empresa, custos de pessoal e material relativos a atividades de imposto de renda e suas impressões sobre as interações com o IRS.

A análise das empresas que responderam evidenciou que a amostra não correspondia ao perfil das 500 maiores empresas dos Estados Unidos, nem às 1.000 ou 5.000 maiores empresas mas representava o perfil das empresas registradas no IRS no Programa de Exame Coordenado e foram examinadas como tal.

Das 1.672 empresas, houve parte que estava desativada sendo as ativas só 1.329. Destas, 365 responderam, correspondendo a 27,5% das ativas.

O questionário tinha 12 páginas, dividido em 5 partes que eram:

- Na primeira parte pedia-se o setor de atividade da empresa, tamanho e operações com o exterior;
- As partes dois e três pediam os Custos de Conformidade do imposto de renda separando os relativos ao imposto federal dos do imposto estadual, quais eram os custos internos à empresa e os externos. Nos custos internos, sua abertura por departamento e tipo de custo.
- Na parte 4, pedia-se a avaliação das interações com o IRS dando notas aos membros da equipe de auditores da Receita.
- A parte final era composta de perguntas a respeito de complexidades do código tributário, sugestões para simplificação e estratégias da empresa para conviver com a maior complexidade.

O resultado da pesquisa para as 365 empresas que responderam foi dividido em dois: as empresas em si e uma sub amostra ponderada para as *Fortune 500*.

Na amostra ponderada de *Fortune 500*, cada empresa gastou US\$ 2,11 milhões, em média, de Custos de Conformidade para o imposto de renda federal e estadual. Desta forma, as 500 empresas teriam um custo de conformidade de US\$ 1,05 bilhão sendo cerca de 70% devidos ao imposto de renda federal. Os custos estavam distribuídos em:

- a) Custos internos de pessoal: 55%
- b) Outros custos internos: 30%
- c) Consultores externos: 15%

Os custos internos ocorriam 70% dentro do departamento tributário.

Na amostra das empresas em si, os custos médios de conformidade correspondiam a US\$ 1.565,1 por empresa sendo US\$ 1.084,6 para o imposto federal e US\$ 480,5 para o imposto estadual. Projetando o custo médio de imposto de renda federal para todo o grupo de empresas do Programa de Exame Coordenado chegava-se a US\$ 1,44 bilhões. Como o montante de imposto de renda federal a receber desse grupo era de US\$ 54,4 bilhão, a porcentagem de incidência era de 2,6%. Para os impostos estaduais, a porcentagem era muito maior: 5,6%. Somando ambos, chegava-se a 3,2% da receita.

1.3.5. Custos de Conformidade na Holanda

Maarten Allers apresentou um trabalho sobre a Holanda in Sandford (1995:173-195) afirmando que a Holanda é um país onde considerável parte do PIB é redistribuída através do setor público com benefícios da seguridade social somando 25% do PIB e os montantes de despesas públicas financiados

principalmente por impostos (27% do PIB) e por contribuições sociais (19% do PIB). Estes movimentos enormes de recursos tem seus custos mas, até recentemente, pouco se conhecia a seu respeito.

O objetivo da pesquisa que realizou foi de avaliar o custo do que denominou *transferências*, ou seja, os movimentos de dinheiro entre o poder público e o setor privado que não correspondesse a uma transação comercial. São exemplos, os pagamentos de impostos, os benefícios da seguridade social e os subsídios.

Foram selecionados 30 tipos de transferências que, no início dos anos 90, geraram um movimento agregado de 300 bilhões de guilders (cerca de US\$ 165 bilhões) a um custo estimado de 15 bilhões de guilders, mas é possível que os custos reais alcancem 20 bilhões (US\$ 11 bilhões) ou 4% do PIB.

A pesquisa para estimar os Custos de Conformidade contidos nos montantes mencionados, identificou um valor de 8,5 bilhões de guilders equivalentes a US\$ 4,7 bilhões, correspondentes a 4% da arrecadação ou 1,7% do PIB.

1.3.6. A reforma tributária na Suécia e os Custos de Conformidade

Hakan Malmer, in Sandford (1995:226-262) apresentou a reforma tributária realizada na Suécia em 1990-91 que classificou como muito extensa e de amplo alcance mesmo para padrões internacionais. Reduziu o imposto de renda em 6 pontos percentuais do PIB, alterou as principais origens das receitas de imposto de renda, seguridade social, imposto sobre o valor agregado e imposto sobre o consumo (*excise tax*)

A meta da reforma era criar um sistema tributário com baixos custos indiretos e com efeitos redistributivos aceitáveis. Baseou-se em quatro pontos:

- a) Alíquotas mais baixas;
- b) Base tributária mais ampla;
- c) Maior neutralidade e uniformidade na tributação;
- d) Normas mais simples.

Para avaliar os efeitos da reforma, o governo sueco criou uma comissão, sendo que os principais estudos foram levados a cabo por pesquisadores das Universidades de Uppsala e Umea e do Instituto de Pesquisa Social.

As conclusões da pesquisa foram:

- A reforma tributária reduziu os custos do sistema tributário;
- As pessoas físicas em particular terão mais facilidade com sua declaração;
- Os empregadores terão custos mais elevados. Se a alíquota do VAT tivesse sido mantida uniforme, é possível que também os empregadores teriam vantagens de redução de custos;
- A reforma tributária reduziu o espaço para elisão fiscal e seu valor foi reduzido;
- Acredita-se que a reforma tributária reduziu a evasão fiscal mas não é possível estimar seu nível atual;
- Durante os anos 80 e até 1991, os níveis de evasão fiscal se mantiveram. Porém, parece haver sinais de aumento da evasão do VAT em anos recentes.

Malmer informou que, após a reforma, já haviam ocorrido mudanças no sistema tributário que, na sua opinião, aumentavam os Custos de Conformidade dos contribuintes. A pesquisa a que se referiu foi feita logo após a reforma e não levou em consideração as mudanças posteriores.

Apresenta quadro com a redução de Custos de Conformidade na Suécia depois da reforma tributária (Quadro 12):

QUADRO 12	Suécia: Redução de Custos de Conformidade depois da reforma tributária (Valores em milhões de coroas suecas)	
Ano	Homens-ano	Valor
1992	13.700	2.290
1993	9.700	1.930
Diferença	(4.000)	(460)
Variação %	-29%	-20%

Com relação aos Custos de Conformidade das empresas, a pesquisa efetuada levou às seguintes conclusões (1995:246):

- As companhias pequenas, com de 5 a 9 empregados, média 7, tinham receita bruta média de US\$ 1,25 milhão. 12% das companhias utilizavam 100% de ajuda externa e estas foram excluídas da pesquisa.
- As companhias médias com de 10 a 50 empregados e média de 21 empregados, tinham receita bruta de US\$ 4 milhões. Foram excluídas 9% que utilizavam 100% de ajuda externa.
- As companhias maiores tinham de 50 a 499 empregados, com média de 120, e receita bruta de US\$ 23,6 milhões. Excluídas 0,5% que utilizavam 100% de ajuda externa.
- Os Custos de Conformidade totais relativos ao imposto de renda alcançavam um total de 4,5 bilhões de coroas suecas

- Os Custos de Conformidade relativos ao VAT e mais o imposto de renda na fonte sobre folhas de pagamento correspondiam a 4,8 bilhões de coroas suecas.
- Os custos totais de conformidade e de administração foram estimados em 14 bilhões de coroas suecas ou 1% do PIB. Desta forma, os Custos de Conformidade correspondiam a 0,7% do PIB e correspondiam ao dobro dos custos de administração.

1.3.7. Quadro-resumo e comentários finais

O quadro (?) compara os vários estudos apresentados que, mesmo sem serem perfeitamente comparáveis, resumem o panorama encontrado nos anos 90 nos países pesquisados.

QUADRO 13	INCIDÊNCIA DE CUSTOS DE TRIBUTOS						
	PAÍS	CUSTOS ADMINISTRATIVOS		CUSTOS DE CONFORMIDADE		CUSTOS DE TRIBUTOS	
		% RECEITA	% PIB	% RECEITA	% PIB	% RECEITA	% PIB
REINO UNIDO	1,2	0,5	2,5	1,0	3,7	1,5	
AUTRÁLIA	1,1	0,2	12,1	2,1	13,2	2,3	
NOVA ZELÂNDIA	ND	0,5	ND	2,5	ND	3,0	
HOLANDA	ND	ND	4,0	1,5	ND	ND	
SUÉCIA	0,7	0,3	1,3	0,7	2,0	1,0	
ESTADOS UNIDOS (1)	ND	ND	3,2	ND	ND	ND	
ESPAÑHA (2)	ND	ND	3,3	ND	ND	ND	
CANADÁ (2)	1,3	ND	0,7	ND	2,0	ND	

(1) Só imposto de renda federal e estadual de pessoas jurídicas

(2) Só imposto de renda pessoas físicas

O autor deste trabalho faz notar que existe, em todas as apresentações e pesquisas, um cuidado muito grande com a forma de valorar o tempo das pessoas e empresas dedicado a atividades tributárias. Se o congresso de 1988 apresentou poucos elementos e muitas abordagens ainda pouco estruturadas, o congresso de Oxford, seis anos depois, já mostrou uma evolução muito grande da metodologia das pesquisas com resultados práticos. Outro aspecto que se nota, é o tipo de pesquisa que passou a ser feita, não mais de forma ampla e geral, abrangendo todos os tributos, relacionável ao PIB, mas já em busca de informações específicas, relativas a determinados tributos e com a finalidade de sugerir mudanças que possam reduzir os Custos de Conformidade daqueles tributos. Este fato demonstra o amadurecimento das pesquisas e sua evolução para os aspectos práticos que realmente interessam em virtude dos resultados que podem produzir.

1.4 O congresso em Sydney em 2000

Em abril de 2000, foi realizado em Sydney, Austrália, um congresso sobre Custos de Conformidade, mantendo a linha já adotada no congresso de Oxford em 1994. Nota-se o progresso feito no período pelo fato que terem sido apresentados 21 trabalhos com um nível muito maior de sofisticação do que nos congressos anteriores principalmente em relação ao do Rio de Janeiro em 1988, quando o assunto era praticamente desconhecido pelos participantes.

Outro aspecto importante é o fato que o congresso de Oxford reuniu países europeus, Austrália e América do Norte enquanto que, em Sydney, houve apresentações de Singapura, Malásia, Hong-Kong e contribuições da Jamaica,

México e Croácia. Sandford, in Evans et alii (2001:xxvi), informa que também Índia e Brasil tem planos de estudos de Custos de Conformidade.

O desenvolvimento dos estudos sobre essa matéria se percebe também pelo fato de que se iniciaram os estudos comparativos entre países e em Sydney foram apresentados estudos sobre os Custos de Conformidade do VAT no âmbito da Comunidade Económica Europeia e um estudo da OECD sobre os custos de entidades pequenas e médias em 11 diferentes países.

Outro aspecto assinalado por Sandford in Evans et alii (2001:xxvi) é a participação dos governos quanto à preocupação com os Custos de Conformidade sendo que, em 1994, só o Reino Unido se preocupava enquanto que, em Sydney, muitas administrações tributárias participaram com interesse e incluíram este tema dentre os estudados nas alterações de tributos.

Os temas tratados em Sydney evoluíram também de forma qualitativa; passou-se da discussão de Oxford de como fazer a pesquisa dos Custos de Conformidade para análises como a avaliação dos custos psíquicos ou a relação entre os Custos de Conformidade e a própria conformidade tributária. Instrumentos mais sofisticados de estatística para modelagem foram utilizados e os participantes, que em Oxford eram principalmente economistas, passaram a ser também contadores, administradores e advogados, ampliando o raio de ação dos estudos.

Passou-se também a procurar os pontos fracos dos Custos de Conformidade para poder trabalhar sobre eles, em vez de levantar os custos gerais que eram significativos mas não forneciam elementos para se conseguirem reduções de custos. Desta forma, foram realizados estudos sobre os Custos de Conformidade dos ganhos de capital que sempre haviam sido incluídos nos custos do imposto de renda mas que se acreditava representavam fontes de altos custos para quem os

deve declarar. Da mesma forma, outro estudo se debruçou sobre os custos dos tribunais julgadores do VAT no Reino Unido.

Notou-se também nos trabalhos apresentados em Sydney que as referências bibliográficas eram abundantes enquanto que, em 1994 e mais ainda em 1988, pouco ou nada era referido pelos apresentadores. Vários dos trabalhos apresentados correspondiam a pesquisas em andamento, demonstrando a dinâmica dessa área de estudo.

O autor deste trabalho destaca um aspecto importante deste congresso que é a análise das entidades patrocinadoras do evento onde cerca de metade eram as administrações tributárias de vários países como a *HM Customs & Excise* do Reino Unido, *Dutch Tax & Customs Administration*, da Holanda, *Australian Taxation Office* etc. Percebe-se a existência de uma relação não predatória entre as administrações tributárias e os contribuintes, que deveria ser imitada em todos os países do mundo.

O congresso foi organizado sob os seguintes enfoques:

- a) O desenvolvimento da metodologia;
- b) Os Custos de Conformidade de impostos específicos;
- c) Os Custos de Conformidade ao redor do mundo;
- d) Os Custos de Conformidade dos negócios;
- e) As respostas governamentais às questões dos Custos de Conformidade;
- f) A conclusão descreve o estado da arte e as futuras tendências.

Hasseldine, in Evans et alii (2001:3-14), apresentou um estudo interessante de duas correntes de estudo paralelas e que, em sua opinião, deveriam andar juntas:

- a) O estudo da conformidade dos contribuintes, ou seja, quanto estariam dispostos a pagar impostos e, por exclusão, qual seria a parcela de impostos evadidos e não recolhidos;
- b) O estudo dos Custos de Conformidade para pagar impostos.

Apresentou alguns dados interessantes como o caso da Nova Zelândia onde os Custos de Conformidade eram estimados em 2,5% do PIB, a economia informal em 11,3% do PIB, enquanto que os impostos não pagos pela economia informal corresponderiam a 4% do PIB. Havia estimativas da economia informal em vários países que vão de 7% do PIB na Suíça a 26% na Itália. No Reino Unido, a evasão de tributos era estimada em 50 bilhões de libras esterlinas por ano e, nos Estados Unidos, se calculava que o imposto de renda evadido em 1993 havia sido de US\$ 170 bilhões. Na Bélgica, pesquisa de 1985 (2001:3-4) estimava que 20% do imposto de renda estavam sendo evadidos.

Outro elemento apresentado por Hasseldine é o fato que, em pesquisas realizadas nos Estados Unidos, Austrália, Holanda e Suécia, cerca de 25% das respostas admitiram que, deliberadamente, tinham reportado rendas menores que as reais nas declarações de imposto de renda.

O autor definiu conformidade dos contribuintes como a obediência às leis e regulamentos em vigor à época da declaração chegando ao valor correto de imposto a pagar. Quando se fala em não conformidade, não se cogita se é devida a erro intencional ou não intencional decorrente da complexidade da legislação. Desta forma, parte da não conformidade dos contribuintes decorreria da complexidade da lei e teria relação com os Custos de Conformidade.

Hasseldine, in Evans et alii (2001:7), citou obra de Smith e Kinsey de 1987 afirmando que a não conformidade dos contribuintes não é o resultado de uma

decisão consciente e deliberada dos mesmos mas decorre, também, dos Custos de Conformidade e do contexto social. Citou modelagem feita em 1988 por Alm, na qual se afirmava que não necessariamente as medidas governamentais para reduzir a evasão levam a um aumento da base de contribuintes, pois parte deles pode optar pela evasão dependendo dos Custos de Conformidade envolvidos. Reconheceu, porém, que toda pesquisa científica nessa matéria é complicada pois o quadro de referência onde os tributos são cobrados é importante nas decisões dos participantes.

Hasseldine concluiu que, para muitos autores, parte da não conformidade dos contribuintes pode ser atribuída à complexidade da legislação tributária e aos Custos de Conformidade. Sugeriu que acadêmicos, administradores tributários e especialistas em impostos devem se unir para encontrar o equilíbrio entre as atividades das administrações tributárias e os Custos de Conformidade incorridos pelos contribuintes que maximize a conformidade tributária voluntária. Como primeiro passo, propôs (2001:10-11) que se iniciem pesquisas comportamentais para examinar o elo existente entre ambos e as formas de unir as duas pesquisas.

Woellner et alii, in Evans et alii (2001:35-50), discutem os aspectos referentes aos custos psicológicos relativos à legislação tributária, ou seja, os custos mentais e emocionais que contribuintes e consultores tributários sentem quando lidam com a tributação. Estudam uma nova fórmula de legislação tributária desenvolvida pela administração tributária da Austrália que adotou uma linguagem simplificada, gráficos explicativos e instruções com linhas de conduta. Para mensurar esses custos, os autores desenvolvem uma metodologia baseada em três testes:

- a) Uma série de grupos cuidadosamente selecionados nos quais se discutem as questões relacionadas aos Custos de Conformidade;
- b) Pessoas de diferentes categorias solucionam casos usando a antiga e a nova legislação;
- c) Uso de gravações que registram cada passo das tentativas dos participantes para resolver o caso prático a eles atribuído.

Os autores reconhecem a dificuldade de definir e, principalmente, de mensurar os custos psicológicos. É possível observar os efeitos exteriores da tensão provocada pela legislação tributária e até filmá-la para análise de psicólogos, mas é difícil atribuir um valor a essa tensão. Uma alternativa para essa medição seriam entrevistas para investigar os custos psicológicos e determinar o nível de ressentimento que as obrigações tributárias provocam nos contribuintes.

Um teste piloto foi feito em 1999 com um aluno de tributação e, em seguida, com um grupo de estudantes, sendo que metade tinha estudado tributação. A gravação foi feita com instruções para que os leitores lessem e interpretassem a legislação verbalizando seus pensamentos e suas dúvidas e registrando o tempo necessário para esclarecer essas dúvidas. Usou-se gravador para seguir as tentativas feitas e foi gravado vídeo dos trabalhos. Concluiu-se (2001:41) que todos os participantes, conhecedores ou novatos, fizeram amplo uso dos gráficos e diagramas feitos pela nova legislação. Discutindo a experiência feita, o grupo em geral se perguntou como os contadores conseguem sobreviver quando tem que lidar com tributação. Referiram-se às mudanças constantes da legislação e reconheceram que tributação é um assunto para especialistas, sendo mais fácil contratar um contador. A maioria do grupo reconheceu a ocorrência de custos psicológicos durante o teste.

Os autores concluíram que o teste inicial indicou uma série de fatores importantes a serem considerados e corrigidos e confirmou que os testes feitos poderiam levar à identificação das diferenças dos Custos de Conformidade entre leis feitas no estilo anterior e as realizadas mais recentemente. Em seguida, seria possível identificar as causas dessas diferenças atribuindo-as à forma de redação. Reconheceram que a valorização desses custos ainda dependia de uma definição melhor do valor a ser utilizado. (2001:46)

Gurd e Turner, in Evans et alii (2001:69-86), tem uma abordagem diferente com relação ao levantamento de Custos de Conformidade e sugerem a adoção de técnicas tradicionais de custos para esses cálculos com a utilização de instrumentos como o *Activity Based Costing*, principalmente para seu levantamento em níveis micro. O custeamento com base no ciclo de vida e a análise da cadeia de valor ajudam a entender o custo total da tributação, inclusive os custos administrativos (da administração tributária) e os custos de eventuais repasses a ulteriores destinatários.

Bannock, in Evans et alii (2001:87-96), propôs uma mudança de padrão para as pesquisas de Custos de Conformidade passando de grandes amostragens feitas pelo correio para pesquisas pequenas como as feitas no Reino Unido, Alemanha e Jamaica, abrangendo todos os custos relativos a todos os tributos. O autor destacou que essas pesquisas confirmaram as tendências já encontradas em outras, mostrando que os Custos de Conformidade são regressivos em relação ao tamanho das empresas. Além disso, os custos totais relacionados a tributos (conformidade mais administrativos), além de estarem crescendo, já correspondem a muito mais de 2% do PIB sendo que os Custos de Conformidade correspondem a 40 ou 50% desse total.

As 6 pesquisas relatadas tem amostragens pequenas, que vão de 16 entrevistas na Jamaica até 547 respostas no Reino Unido, com percentagens de respostas de 8,9% a 44%.

Uma das pesquisas, realizada na Alemanha e Reino Unido para comparar a incidência de Custos de Conformidade relativos ao VAT nos dois países, mostra que as pequenas empresas, com faturamento anual até 50.000 libras esterlinas, tem custos de aproximadamente 4% do faturamento enquanto que as maiores de 2.000.000 de libras por ano tem incidência de 0,1% do faturamento. Esses custos tinham a mesma tendência nos dois países mas eram mais altos no Reino Unido, em virtude de maiores complexidades no tributo daquele país. (2001:88-89)

Na Jamaica, a pesquisa foi patrocinada pelo Banco Mundial e consistiu de 16 entrevistas sendo uma empresa do setor formal com 51 empregados e as outras do setor informal com até 10 empregados. Os custos totais dessas empresas, abrangendo custos de registros, Custos de Conformidade e os relativos às normas de registro de empregados eram muito inferiores aos dos países da OCDE e alcançavam uma média de 1,6% da receita bruta dividindo-se em 33%, 26% e 24% dos totais, respectivamente. Bannock afirmou que, nos países em desenvolvimento, os custos de registro são utilizados para aumentar a arrecadação e regular o mercado. As incidências individuais mantinham as características regressivas encontradas nas outras pesquisas.

A quarta e quinta pesquisas reportadas foram realizadas no Reino Unido em empresas pequenas com, predominantemente, menos de 100 empregados. Referiam-se aos Custos de Conformidade do VAT e se chegou a uma incidência média de 2% da receita bruta com uma tendência regressiva. A pesquisa pediu que se estimasse a quantidade de horas que poderiam ser economizadas se as

empresas não precisassem manter os registros do VAT e a tendência regressiva mostrou uma curva até mais pronunciada, o que pode significar que pedir que se calculem incidências de custos sobre receita pode ser menos acurado do que pedir só informações de tempos empregados e calcular depois os seus custos. No ano seguinte, ampliando a pesquisa, perguntou-se qual era o tributo mais trabalhoso e 72% incluíram o VAT dentro dessa categoria.

A última das pesquisas relatadas foi realizada na Alemanha cobrindo todos os tributos com vários tipos de empresas grandes e pequenas. Um questionário de 4 páginas pedia custos totais, internos e externos, o tempo total gasto e uma abertura de custos. Perguntou-se também se os custos estavam aumentando, diminuindo ou permaneciam estáveis. O resultado mostrou que as empresas com até 9 empregados tinham custos de 3,1% da receita bruta e que essa incidência decrescia até 0,1% nas empresas com mais de 500 empregados sendo a média de todas as empresas pesquisadas de 1,7%. Cerca de 75% das respostas afirmavam que esses custos tinham aumentado nos últimos 5 anos.

Verwaal e Cnossen, in Evans et alii (2001:99), afirmaram que, quando os controles de fronteira foram eliminados pela Comunidade Econômica Européia em 1993 com a implantação do mercado único, foi introduzido um novo sistema de VAT e foram implantados regulamentos para as transações intra-comunitárias. Isto fez com que a conformidade com esses regulamentos tornasse as transações mais onerosas do que as realizadas dentro de um só Estado e distorcesse a competição. Além disso, as companhias envolvidas em transações em cadeia consideraram esse sistema difícil e oneroso.

Copp, in Evans et alii (2001:113-138), analisou um aspecto dos Custos de Conformidade do VAT pois, na sua opinião, nem todos os seus custos seriam

regressivos e haveria alguns que incidem da mesma forma independentemente do tamanho da empresa. Seu trabalho enfocou os custos dos processos administrativos dos contribuintes do Reino Unido abertos contra as autoridades do VAT no *Customs & Excise*, a administração tributária local. O autor esclarece que o número de processos ao longo dos últimos 20 anos tem uma tendência preocupante e acha estranho que não tenha atraído pesquisadores inclusive porquê aos processos existentes deveriam ser somadas as disputas em que os contribuintes desistiram de se defender através de processos seja fazendo acordos seja assumindo o ônus da questão.

A pesquisa realizada foi feita com o seguinte enfoque:

- a) Identificar setores de atividade mais afetados pela legislação do VAT, seja por tipo como por tamanho;
- b) Identificar as áreas do VAT identificadas por esses setores como as que causam mais preocupação e dificuldades;
- c) Examinar os recursos e os mecanismos de disputas para identificar as áreas de maior ameaça ao contribuinte com relação à justiça tributária e custos;
- d) Medir o impacto da legislação levantada no item “b” sobre os contribuintes especialmente referentes a outros ônus regulamentares sobre os negócios e com relação ao estágio de desenvolvimento do negócio;
- e) Medir o impacto da legislação sobre “c”, retro;
- f) Verificar a possibilidade potencial de reforma legislativa sem prejuízo do objetivo da arrecadação.

A proposta visou oferecer opções para a política do VAT e sua legislação que levassem a uma redução dos Custos de Conformidade nos setores mais afetados por esse tributo. Desta forma, podem ser desenvolvidas importantes ramificações que possam ser aplicadas em toda a legislação desse tributo (2001:117).

Nas conclusões (2001:134), o VAT é percebido como uma das maiores preocupações das pequenas empresas e parece ter implicações com as decisões de crescimento das empresas. O medo de processos relativos ao VAT aparece como uma das principais preocupações dessas empresas. A preocupação com o VAT é mais evidente nos setores financeiro, construção civil e varejo, inclusive o setor de alimentação.

Evans (2001:159-178) discutiu os custos operacionais da tributação sobre ganhos de capital. Trata-se de um tributo relativamente novo que envolve uma população mais limitada e, de forma um pouco surpreendente, os estudos feitos são muito poucos. Os primeiros estudos realizados indicaram que se trata de um tributo de alto custo operacional, ou seja, com altos Custos de Conformidade para os contribuintes e altos custos administrativos para a administração tributária, seja em relação à arrecadação que produz como em relação ao custo de outros tributos.

Evans lembrou as palavras de Adam Smith em 1776 que dizia que cada imposto deveria ser estruturado de forma tal a tirar do bolso das pessoas o mínimo possível acima do que entrava para o Tesouro. Ou seja, desde aquela época era claro para ele o problema dos Custos de Conformidade. Porém, só a partir do século XX os autores começaram a se interessar por esse aspecto.

O estudo de Evans abrange o Reino Unido e a Austrália por dois motivos:

- a) Há muito pouca literatura sobre esse assunto fora desses dois países;

- b) A evidência desses dois países serve para destacar os aspectos dos Custos de Conformidade que a maioria dos outros países com esse tributo já experimentaram.

Informou que, no Reino Unido, entre as pesquisas realizadas, há uma na qual 54 entre 56 contadores consultados afirmaram que esse tributo é o que mais trabalho dá em virtude de sua natureza complicada. Essa afirmação é endossada por 14 bancos consultados. Quando se tratou de estimar o custo de conformidade, verificou-se que é difícil isola-lo do custo da declaração de imposto de renda, pessoa física ou jurídica. Uma pesquisa realizada por Sandford em 1983-84 conseguiu levantar algumas informações que eram:

- Só 3% das declarações de imposto de renda tiveram ganhos de capital a declarar;
- Desse grupo, 75% empregou menos de uma hora com esse imposto;
- No outro extremo, 2,8% dedicaram mais de 20 horas para esse tributo e 1,2% mais de 50 horas.

Verificou-se que um grupo reduzido de contribuintes é envolvido mas, para eles, o custo é elevado.

Na Austrália, pesquisa realizada por Evans em 1997 sobre os Custos de Conformidade dos contribuintes no ano-base 1994-95 estimou os custos totais em 2,29% do PIB. Nessa pesquisa, 1,2% dos 1.528 contribuintes pessoas físicas que a responderam informaram ter ganhos de capital em suas declarações. Dos contribuintes que haviam contratado consultores para fazer suas declarações, 4,5% o fizeram por causa do imposto sobre ganhos de capital. Nas pessoas jurídicas, 3,5% tiveram esse imposto freqüentemente em suas declarações (definido como

quatro vezes ou mais por ano), enquanto que 19,6% tiveram esporadicamente (definido como de uma a três vezes por ano). O tempo empregado nesse tributo foi estimado pelos contribuintes em menos de 6% do total dedicado aos impostos federais, confirmando não se tratar de um gerador importante de Custos de Conformidade.

Evans alertou, porém, que seus custos não devem ser ignorados, pois estimou que seu total corresponderia a A\$ 155 milhões produzindo uma arrecadação de A\$ 994 milhões incidindo em 15,6% do total. Comparando o custo de conformidade de todos os impostos em relação à arrecadação total na Austrália tem-se 7% com os custos sobre ganhos de capital, portanto, mais que o dobro da porcentagem média.

Pesquisas mais recentes indicaram um aumento dos contribuintes envolvidos com esse tributo que passaram de 1,2% em 1994-95 para 2,2% em 1997-98 sendo que a provável causa desse incremento pode ter sido uma alteração da lei, que passou a incluir pequenos negócios nos ganhos de capital.

Evans afirmou que, os pontos que ficam evidentes nas pesquisas realizadas no Reino Unido e na Austrália, são três:

- a) Os Custos de Conformidade do tributo sobre ganhos de capital são altos, seja quando comparados com os custos dos outros tributos seja quando considerados em relação à arrecadação que produzem. O principal motivo pode ser o fato que, além de ser um tributo complexo, é muito sujeito a mudanças: na Austrália, 12,5% das alterações legais no período 1992-96 tratou desse imposto e 25% das instruções emanadas pelo Fisco eram relativas aos ganhos de capital;

- b) Os Custos de Conformidade desse tributo tendem a crescer com o tempo e não só porquê novos contribuintes são acrescidos;
- c) As pesquisas existentes sugerem que esse imposto impacta um grupo pequeno, mas sempre crescente de contribuintes e que esses custos são regressivos e desiguais.

Evans concluiu (2001:174-175) tentando prever os futuros caminhos desse imposto e encontrou duas tendências. Uma vai na direção da simplificação, que elimina a necessidade do contribuinte manter constantemente novos elementos a respeito do valor de seus ativos, mas há outra que oferece ao contribuinte várias opções que lhe permitem reduzir a carga tributária, mas que aumentam os Custos de Conformidade exatamente porquê permitem escolhas alternativas.

Cordova-Novion e De Young, in Evans et alii (2001:205-228), apresentaram um resumo de pesquisa realizada pela OECD – Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento sobre os custos relativos à regulamentação de tributação, emprego e proteção ambiental com a preocupação de que estivessem prejudicando a livre concorrência e a competitividade das empresas. A pesquisa foi realizada em 11 países, a saber: Austrália, Áustria, Bélgica, Finlândia, Islândia, México, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha e Suécia. Três questionários foram enviados com a finalidade de verificar as percepções das pequenas e médias empresas a respeito da qualidade das regulamentações, sobre a qualidade da administração dessas regulamentações e estimativas dos Custos de Conformidade à regulamentação.

Inicialmente, esclareceram as vantagens das regulamentações para as pessoas físicas e jurídicas protegendo-as de abusos e permitindo-lhes alcançarem suas finalidades como indivíduos e como comunidades, arrecadando tributos,

protegendo indivíduos de relações abusivas de emprego ou de produtos não seguros e protegendo o meio ambiente para esta e as futuras gerações.

Por outro lado, afirmaram que as regulamentações podem criar distorções nos mercados em virtude de maiores custos e efeitos distributivos principalmente considerando-se as profundas e rápidas transformações que ocorrem na atualidade. O efeito cumulativo de numerosas regulamentações criadas com visão limitada por vários setores e camadas da atividade governamental poderia diminuir a rapidez nas respostas dos negócios e desencorajar as iniciativas empresariais.

Uma das limitações citada pelos autores a respeito da pesquisa é o fato que as companhias não monitoram seus Custos de Conformidade em seus sistemas de informações e as respostas dadas dependem de estimativas fornecidas por quem respondeu e podem não ser a representação exata dos custos incorridos.

A pesquisa separou dois tipos de custos: os internos, que se referem aos custos suportados pela companhia com seus empregados e recursos internos e os externos, relativos a serviços externos contratados para cumprir formalidades regulatórias.

O custo médio anual para cada pequena/média empresa nos 11 países pesquisados foi estimado em US\$ 30.000 para cumprir as determinações tributárias, trabalhistas e de meio ambiente com uma média por empregado de US\$ 4.100/ano. Havia grandes diferenças entre os países com a Bélgica apresentando uma média de US\$ 6.400 e Portugal US\$ 1.300 por ano (2001:216-217). A regressividade dos custos regulatórios aparecia claramente quando se examinaram as empresas com até 19 empregados onde a média anual era de US\$ 4.600 por empregado baixando para US\$ 1.500 nas empresas com 20 a 49 empregados e para US\$ 900 nas com 50 a 499 empregados.

Os custos totais de conformidade para tributação, emprego e meio ambiente incidiam em cerca de 4% da receita bruta das pequenas e médias empresas para os 11 países pesquisados mas havia fortes diferenças entre os países: a Noruega com 8%, Bélgica 6,2%, Áustria 6,1% ao lado da Austrália com 1,1% e Espanha 0,7%. Os Custos de Conformidade na tributação incidem, em média, em 43% destes custos mas, aqui também, há disparidades nessa incidência que vai de 53% na Espanha a 32% na Finlândia.

A maioria das companhias consultadas (61%) respondeu que os Custos de Conformidade cresceram nos últimos dois anos principalmente pelo aumento da complexidade das regulamentações. O tributo sobre vendas foi citado por 8 entre 11 países como a principal fonte de altos Custos de Conformidade (2001:224).

Erard, in Evans et alii (2001:317-338), apresentou pesquisa realizada no Canadá, com grandes empresas, para verificar seus Custos de Conformidade relativos a imposto de renda federal e estadual. Informou que os custos das 500 maiores empresas não financeiras em 1995 correspondia a C\$ 250 milhões ou 5% da arrecadação desses tributos. Havia sido utilizadas duas amostras, uma nos padrões das principais 500 empresas (FP500) e outra de todas as empresas que responderam. Na amostra FP500, os custos médios por empresa são de C\$ 507.000, com incidência de 0,04% da receita bruta, de 0,8% dos lucros líquidos e 4,6% a 4,9% dos impostos pagos. Na amostra total, os custos médios são de C\$ 925.000 com incidência de 0,03% sobre a receita bruta e 3% dos impostos pagos (2001:323).

Os custos internos e externos apresentavam-se assim distribuídos: (Quadro 13)

QUADRO 13	Canadá: Distribuição de Custos de Conformidade	
	FP500	Todas as empresas
Custos internos	77,5%	79,7%
Custos externos	22,5%	20,3%

Os pontos indicados pelas empresas como aqueles que mais aumentavam os Custos de Conformidade foram os seguintes (2001:330) conforme o Quadro 14:

QUADRO 14	Canadá: Principais pontos geradores de Custos de Conformidade
Itens levantados	Número de respostas
Complexidade da legislação	39
Fiscalizações e processos administrativos	34
Regras estrangeiras	15
Número de formulários/ nível de detalhe pedido	15
Alterações de normas contábeis	15
Necessidade de responder a várias jurisdições	15

As principais sugestões feitas para reduzir custos estão apresentadas no Quadro 15 e foram as seguintes:

QUADRO 15	Canadá: Principais sugestões para redução de custos
Itens levantados	Número de respostas
Harmonizar tributos/centralizar cobrança	55
Simplificar informações a serem fornecidas	29
Harmonizar fiscalizações e processos administrativos	28
Autorizar declarações consolidadas	17

A comparação com os resultados de pesquisa realizada nos Estados Unidos em 1996 por Slemrod e Blumenthal sobre o ano de 1990 com grandes empresas trouxe os seguintes dados:

Os custos estimados para 365 grandes empresas foram de US\$ 1,6 milhão por ano. A amostra das Fortune 500 chegou ao valor de US\$ 2,1 milhão/ano. Ambos os valores são muito superiores aos do Canadá com C\$ 925.000 e C\$ 507.000 respectivamente. Parte dessa diferença pode ser atribuída ao tamanho das empresas que, nos Estados Unidos, tinham em média 12.548 empregados, enquanto as canadenses tinham 9.579 empregados. Erard (2001:334) atribuiu à complexidade das normas dos Estados Unidos a causa que justifica o maior peso dos custos nos Estados Unidos em relação ao Canadá.

Rice, in Evans et alii (2001:339-352), informou que, desde 1998, todas as alterações de regulamentações do Reino Unido que possam ter impacto nos custos de empresas, instituições de caridade e organizações de voluntários devem passar por uma profunda verificação de custos e benefícios denominada *Regulatory Impact*

Assessement (RIA). Quando se discutem os custos administrativos do *Inland Revenue* - a Administração Tributária do Reino Unido - e os Custos de Conformidade dos contribuintes, é possível fazer de forma clara a negociação (*trade-off*) entre ambos.

Evans, Hasseldine e Pope, in Evans et alii (2001:409-417), fizeram o resumo e as conclusões do Simpósio Internacional sobre Custos de Conformidade realizado em Sydney em abril de 2000. Três pontos que se destacaram e confirmaram as pesquisas anteriores foram:

- a) Os Custos de Conformidade são altos, qualquer seja a metodologia que se utilize para estima-los seja em relação ao valor absoluto ou como porcentagem dos impostos pagos ou como incidência sobre o PIB ou comparados com os custos administrativos, ou seja, os custos em que a administração tributária incorre para arrecadar tributos;
- b) Os Custos de Conformidade são muito regressivos, principalmente o VAT. Os pequenos negócios são particularmente sensíveis a esta questão que provoca desvantagens competitivas em relação às empresas maiores. Mesmo quando há regulamentos que tentem evitar esse problema, só conseguem mitiga-lo e não resolve-lo;
- c) A pesquisa a respeito dos Custos de Conformidade e a publicidade que daí decorre põem esse assunto na agenda política. Estas pesquisas tiveram um papel relevante no desenvolvimento de *Regulation Impact Statements* – Demonstrações de Impacto da Regulamentação - por vários países integrantes da OECD para

avaliar as implicações de Custos de Conformidade de novas regulamentações de tributos.

O estado da arte foi descrito relacionando os seguintes pontos (2001:410-412):

a) Foco contínuo na metodologia

Verificou-se que a metodologia de pesquisa evoluiu desde Oxford em 1995, quando parecia que só pesquisas pelo correio para uma grande quantidade de destinatários eram corretas. Viu-se que outras pesquisas de tipo qualitativo com maior riqueza de dados precisam ser implementadas para apoiar os definidores de políticas auxiliando-os em suas definições. Derivou-se para outros métodos mais caros como as entrevistas telefônicas ou pessoais ou grupos focados onde o tamanho da amostra é muito pequeno.

b) As determinantes e conseqüências dos Custos de Conformidade

A maioria das pesquisas realizadas no passado e muitas das pesquisas apresentadas neste simpósio procuraram medir ou estimar o custo de conformidade na tributação e verificar quais fatores seriam determinantes para aumentá-los ou reduzi-los. Apesar da importância das determinantes, as conseqüências dos Custos de Conformidade na tributação continuam sub-estimadas e pouco estudadas. Isto se deve ao fato de que pesquisar essas conseqüências é mais complexo e problemático. Considerou-se recomendável deixar de considerar os Custos de Conformidade como variável dependente e passar a classificá-los como variável independente. Desta forma, os autores entendiam que poderia ser utilizada para detectar

quais suas conseqüências em relação à não conformidade dos contribuintes e à evasão de tributos.

c) Foco internacional e nacional

O estudo de Custos de Conformidade na tributação surgiu nos países Anglo-Saxões, mas esta perspectiva estaria mudando com o aparecimento de pesquisas em muitos países como a realizada pela OECD com relação a 11 deles. Especial atenção deveria ser dada aos estudos comparativos entre países pela dificuldade de interpreta-los em virtude de aspectos institucionais a serem considerados.

d) Abordagens interdisciplinares

Verificou-se a tendência de utilizar mais intensamente instrumentos sofisticados, como a estatística, para chegar a análises mais rigorosas dos resultados. Isto faz com que novos conhecimentos devam ser empregados nas pesquisas principalmente os modelos matemáticos.

e) Custos de Conformidade de áreas específicas

Começaram a surgir estudos relacionados com um único tributo, sendo os mais comuns os relativos ao VAT.

Na opinião dos autores, os caminhos futuros para os estudos de Custos de Conformidade seriam:

a) Os participantes

Os participantes dos estudos e pesquisas sobre Custos de Conformidade são as Administrações Tributárias, os contribuintes e seus representantes e os acadêmicos, cada um com interesses diversos, mas seria essencial que as pesquisas que venham a se realizar fossem feitas com

profissionalismo, solidez e, sempre que possível, independentes e relevantes para a definição de políticas.

b) Reconhecimento do campo

Jornais especializados e livros tem publicado estudos a respeito de pesquisas sobre Custos de Conformidade na tributação e se nota uma tendência interdisciplinar nas pesquisas sobre tributação.

c) Desenvolvimentos posteriores

- Aprofundando a pesquisa dos Custos de Conformidade

Nos países onde a pesquisa está desenvolvida, já se identificaram os pontos de interesse a serem aprofundados, onde os custos são particularmente altos ou politicamente muito sensíveis.

Alguns exemplos dos estudos que poderiam ser desenvolvidos são:

- a) Estudar Custos de Conformidade e custos de administração em conjunto reconhecendo sua inter-relação.
- b) É necessário reconhecer os custos iniciais relativos aos tributos e os custos permanentes. Os primeiros poderiam ser definidos como “*sunk costs*” e não vem sendo considerados pelas autoridades tributárias, pois só impactam no início mas podem ter reflexos importantes a serem avaliados. Deve ser lembrado que, em uma economia dinâmica, há uma grande quantidade de pequenas empresas que podem desistir de atravessar os limites que as fazem assumir novos compromissos tributários, se o impacto for elevado.

c) A futura pesquisa deverá trabalhar com as diferenças entre custos internos e externos das empresas, custos de informática e planejamento, e outros.

- Ampliando o alcance da pesquisa

Há várias formas de evolução previsível para as pesquisas de Custos de Conformidade na tributação para os próximos anos. Em primeiro lugar, haverá a expansão geográfica dos estudos em muitos países onde nada havia sido feito. A internacionalização dos estudos é outra tendência, com as comparações entre os vários países em estudos feitos por organismos internacionais como a OECD provocando discussões voltadas à harmonização tributária entre as nações. Os estudos relativos aos Custos de Conformidade utilizarão novas tecnologias além das já incorporadas recentemente e que são a econometria, a psicologia social e os estudos de saúde. Evans, Pope e Hasseldine (2001:416) encerraram seus comentários a respeito do Simpósio observando que dois fatores-chave irão assegurar o sucesso dos futuros estudos de Custos de Conformidade na tributação:

a) Deve haver boa coordenação entre os atores que participam dos estudos mesmo que os resultados não sejam mensuráveis de imediato.

b) Os esforços de pesquisa que nascem de uma comunidade de pesquisadores intelectualmente excitante, que supera as fronteiras das diferentes disciplinas acadêmicas e as fronteiras geográficas

dos países deveriam também conseguir aperfeiçoar os sistemas tributários e sua administração.

O autor deste trabalho faz notar que as pesquisas apresentadas são cada vez mais analíticas e com enfoques restritos a certos tributos que já não é possível fazer quadros comparativos entre os países mostrando sua incidência em relação ao PIB. Se está migrando de trabalhos iniciais, exploratórios, para pesquisas mais focadas e práticas que visam detectar pontos de aperfeiçoamento na legislação tributária de cada país. Um aspecto auspicioso a ser destacado é a participação das administrações tributárias dos vários países no patrocínio destas pesquisas demonstrando o legítimo interesse do Estado em reduzir o desperdício de recursos dos países.

2.1. A influência do conceito federativo nos custos do país

Os Custos de Conformidade no Brasil estão atrelados ao conceito de federação e são muito influenciados pelas constantes alterações da legislação tributária. Rocha (1992:33) relata levantamento feito por empresa especializada em auditoria e legislação constatando que em 1990 haviam sido editados 1.062 atos normativos – leis, decretos, pareceres normativos, etc – visando regulamentar o sistema tributário nacional e afirma que este dinamismo agrava indiscutivelmente a complexidade. Relata estimativa de Eivany Silva, ex-diretor da Receita Federal de que os custos das administrações tributárias da União, Estados e Municípios corresponderiam a 3% do PIB e afirma que os custos dos contribuintes corresponderiam a 5% do PIB. Estas estimativas correspondem ao início dos anos 90, quando as condições macroeconômicas, fiscais e políticas do país haviam chegado a seu ápice negativo: a hiperinflação obrigava a mudanças freqüentes da legislação; o descontrole fiscal era total e a situação política desestabilizada por uma fase de transição de governos militares nos quais os partidos haviam perdido suas características e sua capacidade de influenciar e estabilizar o regime.

O autor deste trabalho considera, no entanto, que os números estimados parecem exagerados como se verá pela pesquisa realizada junto às empresas de capital aberto. Os anos 90 apresentaram uma grande evolução da informática que era incipiente nos anos 80 e que se integrou à vida dos contribuintes na década seguinte e que, certamente, reduziu os Custos de Conformidade dos contribuintes brasileiros. Essa evolução ocorreu também com os procedimentos da Receita

Federal e das Secretarias das Fazendas dos estados mais evoluídos, com inegáveis vantagens de redução de custos dos contribuintes pessoas físicas e jurídicas.

Um fator que prejudicou por muitos anos a relação Fisco-Contribuinte foi, inegavelmente, a má qualidade do administrador público no Brasil. Até o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) a gestão adequada e controle do equilíbrio orçamentário eram fatos raros em todos os níveis do Estado provocando faltas de recursos que eram supridas por aumentos da dívida pública ou de impostos e taxas quando não de empréstimos compulsórios que raramente eram devolvidos ao contribuinte. Este fato gerou uma relação não ética entre o Estado e os Contribuintes que, em vez de tê-lo como seu protetor, tinham que defender-se dele. Com freqüência, esta situação levou a excessos também por parte dos Contribuintes através de evasão fiscal. Carlos Antonio Rocca, em pesquisa não publicada, realizada para a BOVESPA em 1999, constatou que muitas empresas com boas condições financeiras, com bons produtos e mercado não abriam o capital porquê consideravam que a passagem do mercado informal das meias notas para o mercado formal era muito traumática e não justificava essa mudança. Ou seja, preferiam não crescer em virtude do ônus do sistema tributário! O autor deste trabalho estima que os reflexos que estas atitudes produzem nos níveis de produção, renda e emprego do país devem ser muito grandes e merecem futuros estudos a respeito.

O escopo deste trabalho não são os custos de distorção mas os Custos de Conformidade e, por esse motivo, só registramos esse aspecto porquê, certamente, na opinião do autor desta dissertação, os ônus dos Custos de Conformidade também vêm prejudicando a relação Fisco-Contribuinte.

2.2. O Sistema Tributário no Brasil

A Constituição Federal (1998:81-90) define o Sistema Tributário Nacional nos artigos 145 a 162. Estes artigos tratam de:

- a) Definição dos tributos e competências dos entes da Federação
- b) Limitações ao poder de tributar
- c) Repartição das rendas tributárias

O quadro a seguir apresenta os tributos e competências tributárias



IMPOSTOS	
Renda Importação-Exportação Produtos Industrializados Operações Financeiras Territorial Rural PIS Grandes Fortunas	Circulação de Mercadorias e Serviços Causa Mortis e Doações Propriedade Veículos Automotores Propriedade Urbana Transferência de Bens Imóveis Serviços
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	
COFINS Folhas de Pagamento Lucro Líquido Movimentação Financeira	Loterias Salários do Funcionalismo Salários do Funcionalismo
CONTRIBUIÇÕES SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO	
Transferência de Tecnologia Petróleo	
TAXAS	
Lixo Licença de funcionamento Propaganda Visual Passagem de cabos e dutos Aumento de ocupação do solo Etc.	
CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	
EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS	
CONTRIBUIÇÕES CATEGORIAS PROFISSIONAIS	

A repartição das rendas tributárias está assim distribuída:

QUADRO 17	REPARTIÇÃO DAS RENDAS TRIBUTÁRIAS NO BRASIL			
Imposto	União	Estados	Municípios	Fundos
Renda	53%	21,5%	22,5%	3%
I.P.I.	53%	21,5%	22,5%	3%
I.T.R.	50%		50%	
Novos impostos	80%	20%		
ICMS		75%	25%	
IPVA		50%	50%	

O autor deste trabalho é da opinião que as falhas e problemas do sistema tributário brasileiro não são decorrentes da estrutura que se deu aos impostos e à sua distribuição entre os entes da Federação mas, principalmente, a aspectos parciais do sistema. Os principais são:

- a) A tributação clássica atribui o imposto sobre a renda à União, o imposto sobre o consumo aos estados e o imposto sobre a propriedade aos municípios (Martone:29). No Brasil, o IPI, ICMS e ISS pertencem a três entes mas, em essência, tributam o consumo e, além de exigir formalidades diferentes que oneram os custos dos contribuintes, tem zonas cinzentas que também aumentam esses custos.
- b) A repartição das rendas tributárias partiu do princípio, a nosso ver correto, que os municípios deveriam ter um aumento de receita para assumir maiores responsabilidades e atribuições junto às comunidades. Porém, a distribuição pura e simples da receita sem exigir o aumento da eficácia na arrecadação própria dos municípios, fez com que bastasse criar um município para fazer jus à receita de impostos, sem qualquer responsabilidade de organizar, cobrar e arrecadar IPTU, ISS, ou ITBI. Por este motivo, desde 1988, a quantidade de municípios brasileiros passou

de cerca de 3.000 para cerca de 5.000 levando a um aumento de despesas com a administração pública municipal com forte desperdício de recursos.

- c) Nas federações, a descentralização da legislação tributária representa um alto custo para os contribuintes. Se os constituintes tivessem determinado que os impostos fossem de competência de vários entes mas impondo uma legislação federal e homogênea se pouparia às empresas de âmbito nacional, a necessidade de terem advogados em cada estado para consultar a respeito de impostos estaduais e dos principais municípios. A própria guerra fiscal estaria muito limitada.

2.3. Análises de alguns autores brasileiros

O autor deste trabalho não encontrou bibliografia voltada especificamente aos Custos de Conformidade e apresenta algumas citações onde os autores demonstram preocupação com relação ao tema mas sempre dentro do âmbito maior que tem sido a reforma tributária.

Martone et alii (1994) apresentam proposta desenvolvida na FIPE em 1993 para “uma reforma fiscal abrangente que elimine as distorções do sistema atual e recupere a transparência, racionalidade e previsibilidade do regime fiscal” (1994:Apresentação).

Falando da complexidade do sistema tributário (1994:20) concluem que neste ambiente, o custo da administração tributária é elevado e de baixa eficiência e o custo do setor privado para recolhimento dos impostos é substancial, incentivando a evasão fiscal. A redução do custo de arrecadação deve ser buscada pela máxima

simplicidade legislativa e regulatória no sistema como um todo, reduzindo custos de lançamento, processamento e pagamento para o contribuinte (1994:29). Sugerem restrições à proliferação de Estados e Municípios sem base econômica própria, assim como incentivar as fusões destes. Esta observação está ligada ao fato que, com a Constituição de 1988, a discriminação tributária incentivou a criação de novos Estados e Municípios independentemente de sua base econômica pois, sem qualquer responsabilidade arrecadatória, tem direito de receber da União parcelas consideráveis dos impostos sobre renda e imposto sobre produtos industrializados: 21,5% aos Estados e 22,5% aos Municípios. Os Municípios recebem dos Estados 25% do Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços, 50% do Imposto sobre Veículos Automotores e, ainda, da União, 50% do Imposto Territorial Rural. (Art. 157 a 162 da Constituição Federal). Martone et alii (1994:138-139) comentam as distorções existentes em relação aos critérios do FPM - Fundo de Participação dos Municípios, que beneficia os Municípios de menor população e renda per capita e fornece dois exemplos:

a) Palmas, capital do Estado de Tocantins, recebe, em termos per capita, 11 vezes mais do que Manaus e Florianópolis e 3,2 vezes mais que Porto Alegre.

b) Nos Municípios do interior, aqueles com menos de 10.188 habitantes constituem a primeira faixa de enquadramento no FPM e levam à criação de Municípios com populações diminutas. Desta forma, em 1991, o Estado de São Paulo arrecadou ICMS per capita no valor de US\$ 252 enquanto que o menor Município do Brasil, Miguel Leão, no Piauí, recebeu do FPM US\$ 351 per capita.

O autor deste trabalho entende que, um outro aspecto dos Custos de Conformidade, no Brasil, é o próprio pacto federativo e a forma como a Constituição Federal define a competência tributária: os artigos 153 a 156 definem a competência

da União, Estados e Municípios e deixam a cada um a legislação relativa. Desta forma, os impostos dos Estados terão a legislação multiplicada por 27 e, no limite, as leis dos Municípios serão cerca de 5.000 que é o número aproximado de Municípios do país. Se tivesse havido a preocupação pelos Constituintes, com os custos dos contribuintes deveriam ter definido que a legislação básica aplicável a cada imposto seria federal, ficando os Estados e Municípios com a regulamentação, aplicação da lei e arrecadação. Desta forma, os custos dos contribuintes seriam muito inferiores, principalmente para as organizações com ampla distribuição geográfica cujos advogados tem que conhecer todas as leis estaduais e federais. O Adicional de Imposto de Renda Estadual - A.I.R.E. criado pela Constituição Federal em 1988 provocou problemas muito sérios às organizações de âmbito nacional – principalmente os bancos – em virtude das diferenças das legislações estaduais com relação a esse imposto. Inicialmente, os estados entendiam que esse imposto incidia sobre o lucro das entidades e vários criaram leis para definir o cálculo do rateio de lucros das entidades nacionais para tributar sua parte. Não havia, porém, homogeneidade nas legislações dos vários estados e, finalmente, foi alterada a Constituição Federal, eliminando-se esse tributo.

Longo (1986:140) propõe uma reforma tributária que reduza o número de impostos e contribuições parafiscais com a adoção de poucos impostos abrangentes com baixas alíquotas e bases amplas de contribuintes minimizando brechas fiscais, bitributações, sonegação, etc.

A preocupação com as distorções provocadas pela tributação aparece no prefácio de Roberto Campos em livro de coletânea de palestras realizadas por Octávio Gouveia de Bulhões (2000:11). Bulhões insistia na eliminação da discriminação tributária que favorecia os juros, dedutíveis como despesa, em relação

ao dividendo, indedutível, pois era uma maneira desastrada de incentivar o endividamento em vez de incentivar o desenvolvimento do mercado de capitais. Também aqui vê-se a preocupação com o custo do “não desenvolvimento” decorrente das deformações da tributação. Outro aspecto mencionado por Campos é a proposta de Bulhões de centralizar a cobrança de impostos para baratear seu custo e evitar a proliferação de normas. Defendia que a verdadeira autonomia dos Estados e Municípios residia no acesso à receita e na liberdade de definir prioridades de despesas e não na liberdade de criação de impostos – por vezes inexpressivos – ou a criação de máquinas fiscais complexas, fontes de empreguismo e corrupção. São todos aspectos de uma preocupação latente com os Custos de Conformidade e os custos da administração tributária (2000:12).

Outro aspecto levantado por Bulhões (2000:34) e que impacta diretamente o desenvolvimento do país e, portanto, representa parte dos Custos de Conformidade da tributação, é a elevada tributação das transferências de tecnologia e de *know-how* que prejudica as empresas nacionais e concentra nas empresas estrangeiras os conhecimentos técnicos.

Falando de reforma fiscal (2000:156), Bulhões afirma que:

“Há impostos desprovidos de lógica econômica e providos de burocracia. O exemplo típico é o da aquisição de estampilhas para selar documentos. A reforma tributária, implantada em nosso país, em 1967, tratou de abolir o imposto do selo e outros tributos de insignificante arrecadação.”

.....

“A redução numérica de impostos não somente permitiria minorar as inevitáveis repetições tributárias como, também, **aliviaria o trabalho dos contribuintes e do Fisco.**”

(Grifo do autor)

Percebe-se que a preocupação com os Custos de Conformidade continua a permear os temas do Prof. Bulhões, mesmo que de forma não direta e consciente.

O mesmo ocorre em (2000:195):

“É indispensável o arrolamento de todos os impostos e taxas como as contribuições para fiscais, a fim de que se tenha noção mais precisa da carga tributária que pesa sobre os contribuintes brasileiros. Esse levantamento permitirá examinar os impostos da União com melhor conhecimento de sua participação no conjunto do sistema tributário. Além disso, dará margem para entendimentos mediante convênio entre a União, os Estados e os Municípios, com o propósito de eliminar sobrecargas evitáveis, estabelecer a cooperação no sistema fiscalizador e acertar processos de simplificação de arrecadação de impostos, **com dupla finalidade de aliviar os encargos dos contribuintes e reduzir as despesas administrativas.**” (Grifo do autor)

Cintra (1994:87), explicando o imposto único, esclarece que não haveria mais imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas nem retenção de parte dos salários para o custeio da Previdência Social, nem necessidade de escrituração das empresas para efeito tributário, nem as declarações de impostos de renda, de serviços, de circulação ou qualquer outro e não haveria necessidade de manutenção das múltiplas estruturas de fiscalização existentes nas administrações tributárias da União, Estados e Municípios com enorme simplificação e redução de custos da arrecadação tributária. Cintra estima que a economia de custos da máquina arrecadadora do poder público e dos custos de pessoal administrativo do setor privado poderá chegar a 20% da arrecadação tributária bruta (que, na época, correspondia a 22% do PIB) acarretando uma participação de 4,4% do PIB. Estes recursos poderiam ser canalizados para investimentos produtivos e alavancar o crescimento econômico. Propõe uma alíquota de 2% a cada movimentação

financeira – 1% para a conta creditada e 1% para a debitada – e algumas exceções como no mercado de capitais onde só os lucros seriam tributados.(1994:204).

Maílson da Nóbrega in Cintra (1994:177-180) questiona as vantagens do imposto único proposto por Cintra, mas reconhece que grande parte da classe política e milhares de empresários foram atraídos pela sua proposta de simplificação. Nóbrega discute o *trade-off* entre simplificação e eficiência na alocação de recursos e conclui pelo exemplo dado pela maioria dos países do mundo que optaram pelo IVA, apesar de sua maior complexidade. Para ele, após criarmos o ICM, atual ICMS, e o IPI, em 1967, antecipando-nos à maioria dos países, regredimos ao criar o PIS em 1970, o Finsocial posteriormente, a Constituição de 1988 manteve os impostos em cascata e, finalmente, instituímos a CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira, o imposto sobre movimentação financeira, outro imposto cumulativo.

O autor deste trabalho constatou que os autores e acadêmicos brasileiros não tem se debruçado sobre a questão do Custo de Conformidade e, na sua avaliação, este fato decorre da fase de consolidação que vem passando o sistema tributário e que tem despertado muito mais a atenção dos estudiosos. De fato, recém saído de um período prolongado de hiperinflação que desnor-teou os legisladores tributários e também os contribuintes, o país passou por uma fase de consolidação de procedimentos que ainda deve ser completada por uma reforma dos impostos sobre o consumo e das contribuições. Nestas circunstâncias, é compreensível que as atenções estejam voltadas para essa negociação e não se realizem estudos em áreas menos expostas ao interesse público.

Ainda na opinião deste autor, a Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), provocará o

amadurecimento do administrador público e levará, em uma segunda fase, ao estudo dos custos de administração e dos Custos de Conformidade com o escopo de reduzir seu impacto no Estado e nos Contribuintes.

3. PESQUISA DE CUSTOS NAS COMPANHIAS ABERTAS NO BRASIL

3.1 A escolha da população

Os Custos de Conformidade da tributação são percebidos pela maioria dos contribuintes de forma instintiva, pelo tempo envolvido, preocupações ou custos incorridos por cada um. Porém, não faz parte da cultura dar-lhes um tratamento sistemático e esse fenômeno é mundial. Estão aí e são suportados com maior ou menor pesar pelos contribuintes. Mesmo nos países mais desenvolvidos, não é prática comum criar mecanismos e dispositivos para apura-los ou controla-los. Este fato é comprovado pela pesquisa bibliográfica apresentada no capítulo 1 desta dissertação onde vemos que os estudos são recentes, localizados em alguns países que estão liderando o processo de pesquisa mas, mesmo nestes, ainda não completos.

Uma pesquisa para apurar os Custos de Conformidade deve partir da premissa de que as empresas não têm essa informação. A definição da população a pesquisar passa a ser baseada na capacidade que as empresas teriam de levantar essas informações. Pressupõe-se que devam ser organizadas de forma tal que possam calcular esses números utilizando suas bases de dados. Esse raciocínio leva o autor desta dissertação, quase automaticamente, a pensar em entidades empresariais representativas dos segmentos mais organizados da economia, como FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos, ANFAVEA – Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores ou ABRASCA – Associação Brasileira das Sociedades de Capital Aberto. A escolha recaiu sobre a ABRASCA pelo fato de que reúne as empresas mais estruturadas do país e que representam todos os segmentos da economia, desde instituições financeiras até indústrias de transformação, passando

por mineradoras, empresas agrícolas, de prestação de serviços e de informática. A ABRASCA tem 211 associados que representam a população a ser pesquisada, mas, em virtude da complexidade da pesquisa, não foi possível levantar uma amostragem aleatória para compor a pesquisa e se trabalhou com uma amostragem acidental (Martins, 1994:40), ou seja, quem respondeu foi incluído na amostra exceto quando havia evidentes indícios de erros nas respostas.

3.2. A definição do questionário

Outro aspecto importante foi a definição do questionário. Algumas pesquisas como a de Sandford, Godwin e Hardwick (1989:261-272) sobre Custos de Conformidade separados por VAT – Value Added Tax, Imposto de Renda Pessoa Jurídica e Imposto de Renda na Fonte sobre Folhas de Pagamento, alcançam o número de 40 perguntas! Na atualidade brasileira torna-se impensável enviar um questionário de 40 perguntas pois, quase com certeza, não será respondido. As entidades que realizam pesquisas já aprenderam que as perguntas devem ser poucas e as respostas devem ser mais por tendências (mais, menos, igual) do que por números. É importante lembrar-se que as empresas reduziram muito seus quadros de pessoal nas reestruturações e reengenharias dos anos 90 e não dispõem de recursos para atividades não rotineiras como o preenchimento de pesquisas. Por esse motivo, o planejamento do questionário é essencial ao bom resultado da pesquisa.

Por outro lado, o autor desta dissertação considerou importante receber respostas estruturadas com perguntas fechadas (Martins, 1994:42-43) que permitissem classificar as empresas por ramo de atividade, tendo a receita bruta das

empresas como base de comparação para classifica-las por tamanho e, dentro das perguntas específicas relativas aos Custos de Conformidade, a indicação de todas as áreas das empresas que pudessem, de alguma forma, estar envolvidas nesses custos.

Há vários elementos a considerar nessa preparação:

a) O aspecto formal: as empresas têm sido submersas em quantidades cada vez maiores de poluição impressa e eletrônica produzida internamente ou recebida de terceiros e que não interessa e não é útil. Produzir um questionário que reproduza aqueles aspectos que já provocam anticorpos por parte da organização significa receber um nível insatisfatório de respostas. Para evitar este risco, recorreu-se aos serviços profissionais de uma agência de publicidade para criar uma apresentação atraente que levasse os leitores a ler a mensagem enviada. O questionário pode ser visto no anexo 1 deste trabalho.

b) A praticidade no envio e devolução dos questionários: para evitar a movimentação de papéis para as empresas e retorno, optou-se pela criação de um *sub-site* no *site* da ABRASCA contendo o questionário. Cada empresa recebeu um *e-mail* com uma página de rosto contendo um grande cabeçalho “Quanto custa pagar tributos?” e um texto breve explicando a razão da pesquisa. O interessado devia digitar seu *e-mail* como identificação para entrar no *sub-site* da ABRASCA e teria acesso ao questionário. Pelo *e-mail* utilizado, o sistema reconheceria automaticamente a empresa que estava respondendo. (Vide anexo 1)

c) Padronização na classificação das empresas por segmento da economia: utilizou-se a classificação da Secretaria da Receita Federal com o

Código Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, definido pela Instrução Normativa SRF 26/95 e que é utilizado pelas empresas para o preenchimento da declaração de imposto de renda.

d) A estruturação aliada à simplicidade: os itens que compõem os Custos de Conformidade são numerosos e só um questionário estruturado pode garantir que as respostas sejam padronizadas e completas. Foi necessário, portanto, analisar exaustivamente a forma de cobrir todos os custos dando-lhes, inclusive, uma base de comparação. Definiu-se a receita bruta incluindo todos os impostos como a base de comparação mais adequada para os Custos de Conformidade. Com relação aos vários itens de custo que podem compor os Custos de Conformidade há duas variáveis principais: os custos normais, operacionais e os custos decorrentes de mudanças na legislação que Sandford chama de custos temporários. Em uma primeira redação, abriram-se 18 perguntas para o primeiro ponto e mais 18 para o segundo ponto, quantidade considerada impraticável em um questionário que devia ser “amigável” para os pesquisados.

Reavaliando-se a questão, considerou-se que os custos temporários não são calculáveis, sendo, no máximo, estimáveis. Sendo assim, considerou-se aceitável receber uma estimativa da redução percentual que poderia diminuir os custos, ou seja, em vez de se estimarem 18 itens, se estimaria o todo.

Com relação ao primeiro ponto, verificou-se não ser possível abrir mão das perguntas, mas considerou-se que poderiam ser sub-itens de uma só pergunta.

Desta forma, chegou-se a um questionário com só quatro perguntas a ser preenchido em milhares de reais relativos ao exercício de 1999:

Pergunta 1: *“Em qual classificação da atividade da empresa você se enquadra, de acordo com o Código Nacional de Atividades Econômicas – CNAE da Receita Federal (IN 26/95)?”*

Nesta pergunta, o sistema abria as alternativas existentes no Código Nacional de atividades Econômicas – CNAE para que fosse indicada a alternativa correta.

As opções eram:

- Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração vegetal
- Pesca
- Indústrias extrativas
- Indústrias de transformação
- Produção e distribuição de eletricidade, gás e água
- Construção
- Comércio e reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos
- Alojamento e alimentação
- Transporte, armazenagem e comunicações
- Intermediação financeira
- Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas
- Administração pública, defesa e seguridade social

- Educação
- Saúde e serviços sociais
- Outros serviços coletivos sociais e pessoais
- Serviços domésticos
- Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais

Pergunta 2: *“Qual foi, em 1999, a Receita Operacional Bruta de sua empresa? Inclua IPI, ICMS, ISS, PIS, COFINS e outros impostos ou contribuições incidentes sobre as receitas.”*

Para calcular a incidência dos Custos de Conformidade sobre o PIB, teria sido necessário obter o cálculo do valor adicionado das empresas. Porém, decidiu-se não fazê-lo para não aumentar o questionário e também porque ainda não é calculado por todas as empresas e as que o fazem ainda não tem uma forma padronizada de fazê-lo. Preferiu-se a alternativa de se utilizar a média de cada segmento de atividade econômica fornecida pela FIBGE estimando estes valores adicionados empresa por empresa. Este cálculo é apresentado no item 3.7 deste capítulo.

Pergunta 3: *“Custos de Conformidade. Os Custos de Conformidade relacionados a seguir tem parcelas relativas ao cumprimento de obrigações tributárias. Identifique ou estime quanto é o montante que pode ser atribuído ao estudo, discussão, definição ou cumprimento de disposições tributárias por parte de cada uma dessas áreas. Veja nos dois grupos abaixo as sugestões de atividades que são classificáveis como Custos de Conformidade.”*

Esta pergunta estava subdividida em 21 itens e assim composta:

Inicialmente, na parte superior da pergunta, havia um *query* que, clicado, dava três exemplos dos conceitos utilizados relativos ao Conselho de Administração, Departamento Jurídico e Arquivo. No caso do Jurídico, por exemplo, o texto era:

“Estime o tempo de seus advogados dedicado a temas tributários, pondere o tempo do gerente e calcule a porcentagem do jurídico que se dedica a assuntos tributários. Aplique esta porcentagem ao custo anual do Jurídico e preencha o campo de valor.”

Desta forma, se dava uma idéia prática das respostas que se pediam.

Em seguida, havia duas séries de perguntas separando os custos internos dos custos externos.

Os custos internos são os que abrangem os recursos internos da empresa e estão assim divididos:

- Conselho de Administração
- Conselho Fiscal
- Diretoria
- Controladoria
- Jurídico
- Informática
- Arquivo
- Impostos indiretos
- Custos
- Recursos Humanos
- Preços de Transferência
- Impostos de Importação

- Tesouraria
- Auditoria Interna
- Registros

Ao lado de cada um destes itens havia um *query* indicado com um ponto de interrogação que, clicado, informava quais eram os principais pontos que podiam envolver esse item.

Os custos externos correspondem aos recursos de fora da empresa que são contratados para prestarem serviços relativos ao cumprimento de disposições tributárias. São os relacionados a seguir:

- Auditores e consultores fiscais
- Advogados externos
- Arquivos terceirizados
- Despachantes aduaneiros
- Informática
- Diversos: assinatura de revistas especializadas, treinamento, seminários, compra de livros, etc

Também estes itens tinham *queries* esclarecendo quais eram seus principais aspectos.

Ao final da pergunta 3, o sistema calculava os totais de custos internos, externos e total e a percentagem de incidência sobre a receita operacional bruta.

Pergunta 4: *“Suponha que a legislação não mude mais: que redução de custos poderia haver? (Teríamos menos modificações nos sistemas, menos consultas ao Jurídico e auditores, menos reuniões, etc.) Observe os dados*

respondidos acima (pergunta número 3) e estime uma porcentagem com base na sua experiência. “

Ao final, o sistema calculava a incidência da economia sobre a receita operacional bruta.

Resumo final: ao concluir as respostas, o usuário recebia do sistema um resumo de suas respostas que podia imprimir e guardar em seu arquivo.

e) Teste para ajuste de imperfeições

Definidas as perguntas e a forma de apresentação do questionário, fez-se um teste com algumas empresas para verificar se todos os pontos eram compreensíveis e não deixavam dúvidas. Foram corrigidas algumas imperfeições que não haviam sido detectadas inicialmente.

f) Garantia de confidencialidade

Deu-se às empresas a garantia de que suas respostas individuais seriam preservadas e só seriam divulgados dados agregados. Mesmo assim, uma empresa recusou-se a responder por não querer fornecer tal informação.

3.3. A pesquisa propriamente dita

Os *e-mails* foram enviados aos associados da ABRASCA em meados de outubro de 2000 e, simultaneamente, efetuaram-se inúmeros telefonemas a todas as empresas nas quais as relações de amizade permitiam formas de pressão que, em alguns momentos, quase prejudicaram tal relacionamento.

Inicialmente, todos os contatados aceitaram de bom grado o pedido, mas, quando verificaram o grau de dificuldade em preencher as respostas, vários desistiram sem a menor hesitação. Um problema não previsto foi a relação dos endereços eletrônicos que muda constantemente e é difícil manter atualizada. Muitos *e-mails* tiveram que ser retransmitidos, pois haviam sido enviados a endereços desatualizados ou porquê os efetivos responsáveis pelas informações eram diferentes.

Para apoiar a pesquisa, o presidente da ABRASCA recomendou ao Conselho Diretor o empenho nas respostas de suas respectivas empresas. A revista da ABRASCA publicou a notícia dando destaque à sua importância. Cópias em papel do questionário foram enviadas pelo correio a todas as associadas.

Em virtude das dificuldades encontradas pelas empresas, o prazo de encerramento da pesquisa foi adiado várias vezes e se encerrou em 28 de fevereiro de 2001.

3.4. Controle durante a pesquisa

O sistema foi criado com o recurso do pesquisador poder entrar nas respostas de cada empresa para verificar em que data havia sido aberto o *e-mail*, quantas informações haviam sido digitadas e imprimir as respostas completas.

Ao final da pesquisa, o sistema totalizou as empresas por três parâmetros:

- a) Por segmento de atividade
- b) Por nível de faturamento separando as empresas por receita bruta operacional.
- c) Pelo total das empresas

A abertura por segmento pode representar uma quebra da confidencialidade e se optou por não divulgar respostas por segmento.

3.5. Resultados da pesquisa

3.5.1. Empresas que responderam

Recebidas 25 respostas válidas correspondentes a aproximadamente 12% da população total.

Pela análise individual das respostas, julgou-se conveniente separar as respostas em cinco categorias:

- a) O total das empresas;
- b) As empresas com receita operacional bruta até R\$ 100 milhões/ano;
- c) As empresas com receita operacional bruta superior a R\$ 100 milhões/ano até R\$ 1.000 milhões/ano;
- d) As empresas com receita superior a R\$ 1.000 milhões/ano até R\$ 5.000 milhões/ano;
- e) As empresas com receita superior a R\$ 5.000 milhões/ano;

Esta separação decorreu do fato de que as empresas agrupadas na categoria “b” apresentaram custos muito superiores, percentualmente, aos das companhias maiores. Isto confirma os resultados das pesquisas de Sandford, Godwin e Hardwick (1989) de que os contribuintes correspondentes a pequenas e médias empresas têm custos muito superiores aos das grandes. A projeção da percentagem encontrada para toda a economia pode levar a uma estimativa dos Custos de Conformidade à tributação incorridos pelo país.

3.5.2. Resultados Globais

A Receita Operacional Bruta total das 25 empresas pesquisadas foi, em 1999, de R\$ 48.131.840 mil. Se considerarmos que o valor adicionado médio gerado pelas empresas corresponde a cerca de 43% da Receita Operacional Bruta (FIBGE, Sistema de Contas Nacionais, Quadros Sinóticos relativos a 1998, Tabela 2, valores correntes, Planilhas 12, 13 e 14), poder-se-ia estimar que estas empresas contribuíram com R\$ 20.696.691 mil para a formação do PIB. Segundo o IPEA – www.ipea.gov.br - o PIB de 1999, em moeda daquele ano, foi de R\$ 960.857.736 mil. Ter-se-ia, portanto, 2,2% do PIB correspondentes às respostas enviadas.

Os resultados da pesquisa são apresentados a seguir divididos em classes de receita bruta, da seguinte forma:

- a) Todas as empresas
- b) Empresas com até R\$ 100 milhões de receita bruta anual
- c) Empresas com de R\$ 100 milhões a R\$ 1.000 milhões/ano
- d) Empresas com de R\$ 1.000 milhões/ano a R\$ 5.000 milhões/ano

e) Empresas com mais de R\$ 5.000 milhões/ano

3.5.3. Todas as empresas (Quadro 18)

QUADRO 18	QUANTO CUSTA PAGAR IMPOSTO? (Valores em milhares de reais)		
Todas as empresas			
Receita bruta total das empresas: R\$ 48.131.840			Empresas: 25
Área da empresa	Valor	% Parcial	% Total
Conselho de Administração	4.007	3,24	2,56
Conselho Fiscal	70	0,06	0,04
Diretoria	5.494	4,45	3,51
Controladoria	33.487	27,12	21,42
Jurídico	10.598	8,58	6,78
Informática	8.813	7,14	5,64
Arquivo	1.872	1,52	1,20
Impostos indiretos	37.848	30,65	24,20
Custos	1.718	1,39	1,10
Recursos Humanos	4.619	3,74	2,95
Preços de Transferência	2.394	1,94	1,53
Impostos de importação	6.752	5,47	4,32
Tesouraria	1.375	1,11	0,88
Auditoria Interna	1.282	1,04	0,82
Registros	3.154	2,55	2,02
Total custos internos	123.483	100,00	78,97
Incidência sobre a receita bruta	0,26%		
Auditores e consultores	4.069	12,37	2,60
Advogados	11.608	35,30	7,42
Diversos	2.401	7,30	1,54
Arquivos Terceirizados	605	1,84	0,39
Despachantes Aduaneiros	3.341	10,16	2,14
Informática	10.864	33,03	6,95
Total custos externos	32.888	100,00	21,03
Incidência sobre a receita bruta	0,07%		
Total Custos de Conformidade	156.371		100,00
Incidência sobre a receita bruta	0,32%		
Economia prevista	25.564		
Redução %	16,35%		
Incidência sobre a receita bruta	0,05%		

3.5.4. Empresas com receita bruta até R\$ 100 milhões/ano (Quadro 19)

QUADRO 19	QUANTO CUSTA PAGAR IMPOSTO? (Valores em milhares de reais)		
Receita bruta até R\$ 100 milhões/ano			
Receita bruta total das empresas: R\$ 154.194			Empresas: 4
Área da empresa	Valor	% Parcial	% Total
Conselho de Administração	176	8,69	6,88
Conselho Fiscal	9	0,44	0,35
Diretoria	107	5,28	4,18
Controladoria	937	46,27	36,63
Jurídico	78	3,85	3,05
Informática	143	7,06	5,59
Arquivo	11	0,54	0,43
Impostos indiretos	69	3,41	2,70
Custos	0	0,00	0,00
Recursos Humanos	267	13,19	10,44
Preços de Transferência	0	0,00	0,00
Impostos de importação	12	0,59	0,47
Tesouraria	192	9,48	7,51
Auditoria Interna	14	0,69	0,55
Registros	10	0,49	0,39
Total custos internos	2.025	100,00	79,16
Incidência sobre a receita bruta	1,31 %		
Auditores e consultores	127	28,83	4,96
Advogados	217	40,71	8,48
Diversos	64	12,01	2,50
Arquivos Terceirizados	0	0,00	0,00
Despachantes Aduaneiros	27	5,07	1,06
Informática	98	18,39	3,83
Total custos externos	533	100,00	20,84
Incidência sobre a receita bruta	0,35%		
Total Custos de Conformidade	2.558		100,00
Incidência sobre a receita bruta	1,66%		
Economia prevista	70		
Redução %	2,74		
Incidência sobre a receita bruta	0,05%		

3.5.5. Empresas com receita bruta anual entre R\$ 100 milhões e R\$ 1.000 milhão (Quadro 20)

QUADRO 20	QUANTO CUSTA PAGAR IMPOSTO? (Valores em milhares de reais)		
Receita bruta de R\$ 100 milhões/ano a R\$ 1.000 milhões/ano			
Receita bruta total das empresas: 3.736.199		Empresas: 10	
Área da empresa	Valor	% Parcial	% Total
Conselho de Administração	1.235	6,30	4,89
Conselho Fiscal	0	0,00	0,00
Diretoria	2.333	11,90	9,23
Controladoria	2.397	12,23	9,48
Jurídico	1.649	8,41	6,52
Informática	1.511	7,71	5,98
Arquivo	394	2,01	1,56
Impostos indiretos	4.634	23,64	18,33
Custos	615	3,14	2,43
Recursos Humanos	1.184	6,04	4,68
Preços de Transferência	1.992	10,16	7,89
Impostos de importação	840	4,28	3,32
Tesouraria	436	2,22	1,73
Auditoria Interna	214	1,09	0,85
Registros	172	0,88	0,68
Total custos internos	19.606	100,00	77,57
Incidência sobre a receita bruta	0,52%		
Audidores e consultores	820	14,46	3,24
Advogados	2.747	48,46	10,87
Diversos	247	4,36	0,98
Arquivos Terceirizados	0	0,00	0,00
Despachantes Aduaneiros	1.363	24,04	5,39
Informática	492	8,68	1,95
Total custos externos	5.669	100,00	22,43
Incidência sobre a receita bruta	0,15%		
Total Custos de Conformidade	25.275		100,00
Incidência sobre a receita bruta	0,68%		
Economia prevista	2.344		
Redução %	9,27%		
Incidência sobre a receita bruta	0,06%		

3.5.6. Empresas com receita bruta anual de R\$ 1.000 milhões e R\$ 5.000 milhões (Quadro 21)

QUADRO 21	QUANTO CUSTA PAGAR IMPOSTO? (Valores em milhares de reais)		
Receita bruta de R\$ 1.000 milhões/ano a R\$ 5.000 milhões/ano			
Receita bruta total das empresas: 19.631.266			Empresas: 8
Área da empresa	Valor	% Parcial	% Total
Conselho de Administração	2.585	3,38	2,72
Conselho Fiscal	59	0,08	0,06
Diretoria	2.566	3,35	2,70
Controladoria	13.045	17,05	13,75
Jurídico	5.680	7,42	5,99
Informática	5.479	7,16	5,78
Arquivo	1.436	1,88	1,51
Impostos indiretos	30.660	40,07	32,32
Custos	1.103	1,44	1,16
Recursos Humanos	3.006	3,93	3,17
Preços de Transferência	402	0,53	0,42
Impostos de importação	5.900	7,71	6,22
Tesouraria	647	0,85	0,68
Auditoria Interna	974	1,27	1,03
Registros	2.972	3,88	3,13
Total custos internos	76.514	100,00	80,66
Incidência sobre a receita bruta	0,39%		
Audidores e consultores	1.912	10,42	2,02
Advogados	3.808	20,75	4,01
Diversos	2.085	11,36	2,20
Arquivos Terceirizados	333	1,81	0,35
Despachantes Aduaneiros	1.951	10,63	2,06
Informática	8.261	45,02	8,71
Total custos externos	18.349	100,00	19,34
Incidência sobre a receita bruta	0,09%		
Total Custos de Conformidade	94.863		100,00
Incidência sobre a receita bruta	0,48%		
Economia prevista	13.960		
Redução %	14,72%		
Incidência sobre a receita bruta	0,07%		

3.5.7. Empresas com receita bruta anual superior a R\$ 5.000 milhões (Quadro 22)

QUADRO 22	QUANTO CUSTA PAGAR IMPOSTO? (Valores em milhares de reais)		
Receita bruta de R\$ 5.000 milhões/ano a R\$ 15.000 milhões/ano			
Receita bruta total das empresas: 24.610.181			Empresas: 3
Área da empresa	Valor	% Parcial	% Total
Conselho de Administração	11	0,04	0,03
Conselho Fiscal	2	0,01	0,01
Diretoria	488	1,93	1,45
Controladoria	17.108	67,55	50,82
Jurídico	3.191	12,60	9,48
Informática	1.680	6,63	4,99
Arquivo	18	0,07	0,05
Impostos indiretos	2.485	9,81	7,38
Custos	0	0,00	0,00
Recursos Humanos	162	0,64	0,48
Preços de Transferência	0	0,00	0,00
Impostos de importação	0	0,00	0,00
Tesouraria	100	0,39	0,30
Auditoria Interna	80	0,32	0,24
Registros	0	0,00	0,00
Total custos internos	25.325	100,00	75,23
Incidência sobre a receita bruta	0,10%		
Audidores e consultores	1.210	14,51	3,59
Advogados	4.840	58,05	14,38
Diversos	5	0,06	0,01
Arquivos Terceirizados	272	3,26	0,81
Despachantes Aduaneiros	0	0,00	0,00
Informática	2010	24,11	5,97
Total custos externos	8.337	100,00	24,77
Incidência sobre a receita bruta	0,03%		
Total Custos de Conformidade	33.662		100,00
Incidência sobre a receita bruta	0,14%		
Economia prevista	9.184		
Redução %	27,28%		
Incidência sobre a receita bruta	0,04%		

3.5.7 O Quadro 23, apresentado a seguir, mostra os principais itens de custos levantados na pesquisa:

QUADRO 23	QUANTO CUSTA PAGAR IMPOSTOS (Participação percentual das principais atividades)				
	Categorias de Receita Bruta (milhões de reais)				
	Até 100	De 100 a 1000	De 1000 a 5000	De 5000 a 15000	Todas as empresas
Conselho, Diretoria, Conselho Fiscal	11,4	14,1	5,5	1,5	6,1
Controladoria, Jurídico, Informática	45,3	22,0	25,5	65,3	33,8
Impostos indiretos	2,7	18,3	32,3	7,4	24,2
Outros custos internos	19,8	23,1	17,3	1,1	14,8
Total custos internos	79,2	77,6	80,6	75,3	79,0
Auditores, advogados e informática	17,3	16,0	14,7	23,9	17,0
Outros custos externos	3,6	6,4	4,6	0,8	4,0
Total custos externos	20,8	22,4	19,3	24,7	21,0

3.6. A Relação entre os Custos de Conformidade na tributação e o PIB – Produto Interno Bruto

Além de relacionar os Custos de Conformidade com a receita bruta das empresas, é importante relacioná-los com o PIB – Produto interno Bruto. Para fazê-lo utilizou-se o seguinte procedimento:

- a) Acessou-se o *site* do FIBGE, Sistema de Contas Nacionais, Quadros Sinóticos relativos a 1998, Tabela 2, valores correntes, Planilhas 12, 13 e 14. (Vide anexo IV);
- b) Verificou-se a atividade econômica de cada empresa que respondeu e se definiu a classe mais adequada das categorias do FIBGE;
- c) As informações do FIBGE apresentam os valores adicionados por cada categoria e o valor da produção que equivale à receita bruta;

- d) Como o PIB é calculado com base nos valores adicionados das empresas, utilizou-se a relação valor da produção-valor adicionado para se chegar à incidência sobre o PIB;
- e) Partiu-se da premissa de que, em cada amostra, as empresas aí classificadas representavam os Custos de Conformidade de toda a categoria. O autor reconhece que se trata de mera projeção, sem validade estatística mas que pode fornecer uma estimativa de tendência.

Os resultados são apresentados no Quadro 23, a seguir:

Descrição	Categorias de receita bruta (Milhões de reais)				
	Até 100	De 100 a 1.000	De 1.000 a 5.000	De 5.000 a 15.000	Todas as empresas
Receita Bruta total da categoria	154.194	3.736.199	19.631.366	24.610.181	48.131.840
Custos internos de conformidade	2.025	19.606	76.514	25.325	123.470
Custos externos de conformidade	533	5.669	18.349	8.337	32.888
Custos totais de conformidade	2.558	25.275	94.863	33.662	156.358
Economia prevista em caso de estabilidade de normas (%)	2,74%	9,27%	14,72%	27,28%	16,35%
Valor adicionado FIBGE	14.240.294	54.215.096	70.918.307	80.764.772	147.362.068
Valor da produção FIBGE	49.964.749	150.951.175	183.381.330	141.571.928	341.787.174
Relação valor da produção – Valor adicionado	3,51	2,78	2,59	1,75	2,32
Custos de Conformidade sobre receita bruta (%)	1,66%	0,68%	0,48%	0,14%	0,32%
Custos de Conformidade sobre o valor adicionado (PIB) (%)	5,82%	1,88%	1,25%	0,24%	0,75%
Parcela do PIB correspondente aos Custos de Conformidade	55.928.982	18.098.247	12.006.167	2.303.771	7.239.637

Os números levantados na pesquisa confirmam as tendências encontradas em todas as pesquisas mundiais: os Custos de Conformidade são fortemente regressivos penalizando muito mais as empresas menores.

A última linha do quadro apresenta a porcentagem dos Custos de Conformidade sobre o valor adicionado (penúltima linha do quadro) multiplicado pelo valor do PIB em 1999, de R\$ 960.857.736 mil. Corresponde ao custo hipotético que representariam para o país os Custos de Conformidade se incidissem na porcentagem calculada.

Há algumas considerações a serem feitas:

- a) A amostra utilizada é relativamente pequena principalmente nas empresas com menos de R\$ 100 milhões de receita bruta anual e nas maiores de R\$ 5 bilhões por ano e pode conter viés não representativo.
- b) A regressividade se mostra muito acentuada nas empresas menores, com 1,56% de incidência sobre a receita bruta e 5,48% do PIB, mas é importante destacar que a receita bruta média dessas empresas é de quase R\$ 50 milhões anuais, ou seja, muito superior à média das empresas brasileiras. Mesmo com eventual problema de viés, é possível que a porcentagem encontrada para essa categoria possa ser representativa da média nacional e isto representa um desperdício quase R\$ 56 bilhões, superior à arrecadação da maioria dos impostos.
- c) Assumindo uma posição mais conservadora e eliminando os extremos da pesquisa, encontraríamos as categorias com receita bruta de R\$ 100 milhões até R\$ 5 bilhões anuais com

uma incidência sobre o PIB próxima de 1,5% correspondendo a cerca de R\$ 15 bilhões/ano que, como disse Simon, estariam sendo desperdiçados pelo país.

3.7. Principais aspectos a destacar na pesquisa

1) Os principais custos são os da Controladoria, Jurídico e Informática, predominando nas pequenas empresas. Nas empresas com receita bruta entre R\$ 5.000 milhões e R\$ 15.000 milhões por ano, uma das empresas concentrou seu custo na controladoria e não foi possível saber se se tratava de um aspecto organizacional ou de um erro de informação. Os valores globais informados por essa empresa estavam em linha com os das outras empresas e este autor julgou que não era o caso de desclassificar a resposta.

2) Nos custos externos, o predomínio dos mesmos tipos de custos que os do item anterior (auditoria, advogados e informática) é total, correspondendo, na média, a mais de 80% desses custos.

3) Chama a atenção o custo de impostos indiretos que é muito elevado nas empresas com receita Bruta de R\$ 100 milhões a R\$ 5.000 milhões. Isto confirma os vários estudos mencionados nos congressos de Oxford e Sydney que atestam os altos custos do VAT que, em linhas gerais, tem os mesmos procedimentos dos impostos indiretos no Brasil. A baixa incidência nas empresas com mais de R\$ 5.000 milhões de receita bruta por ano decorre do fato que, das

empresas que responderam, só uma era tributada por impostos indiretos.

4) De forma aproximada, os custos internos correspondem a 80% dos Custos de Conformidade em todas as categorias de empresas exceto nas maiores de R\$ 5.000 milhões de receita bruta por ano nas quais essa porcentagem baixa para 75%.

5) Os Custos de Conformidade das 25 empresas pesquisadas somam R\$ 156,4 milhões e correspondem a 0,32% de sua receita bruta. Se a receita bruta corresponder a 2,32 vezes o valor adicionado que define o PIB (Vide quadro N° 18) , a incidência dos Custos de Conformidade sobre o PIB é de 0,75% equivalentes a R\$ 7,2 bilhões em moeda de 1999.

6) Se a legislação não mudar mais, as empresas pesquisadas estimaram em 16,35% a redução de seus Custos de Conformidade, correspondentes a R\$ 25,6 milhões, ou 0,05% da receita bruta e a 0,12% do PIB, ou seja, R\$ 1,2 bilhões.

7) As empresas menores, com receita bruta anual até R\$ 100 milhões, tem incidência muito maior dos Custos de Conformidade em relação à receita operacional bruta: 1,66%. Com relação ao PIB, a incidência passa a 5,82% correspondendo a R\$ 55,9 bilhões, em moeda de 1999, se esta incidência se aplicasse a toda a economia.

8) Nas empresas menores, a estimativa de redução de custos se a legislação não mudar mais foi estimada em 2,74% dos custos, equivalente a R\$ 1,5 bilhões. Esta incidência é bem inferior à estimada pelo total das empresas demonstrando que as empresas

maiores dedicam mais atenção às mudanças legislativas do que as de menor porte que, provavelmente, vão a reboque das mudanças.

9) As atividades de Controladoria, Jurídico e Informática incidem em 33,8% dos Custos de Conformidade no total das empresas e em 45,3% nas empresas menores.

10) Recursos Humanos apresenta grande disparidade: o total das empresas 3,0% e as menores 10,4% do total de custos.

11) Outro item que chama a atenção é o “Diversos” que corresponde a 1,5% dos custos totais das empresas e a 2,5% dos das menores e que inclui publicações especializadas, treinamento, assinaturas em jornais e revistas. Este item está diretamente relacionado aos custos das mudanças da legislação.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

4.1. Definição de políticas públicas que reduzam os Custos de Conformidade dos contribuintes

O objetivo deste capítulo é destacar a importância dos Custos de Conformidade e procurar definir quais deveriam ser as políticas públicas a serem desenvolvidas para reduzir ao mínimo o desperdício de recursos do país. Não é possível, nesta pesquisa, cuidar de cada tributo individualmente pois, acredita-se que, não é entrando nos detalhes de cada um que se irá resolver a questão. Dever-se-á procurar apontar para princípios gerais que devam nortear a política tributária de modo que se evitem, de forma automática, os erros que o autor tem observado em sua pesquisa junto às legislações dos outros países e na do Brasil.

Retorne-se ao Professor Sandford que tem percorrido com persistência este caminho conquistando o respeito dos pesquisadores e da Administração Tributária do Reino Unido. Tratando de custos de administração, (1989:202-220), observa que o raciocínio imediato é de se reduzir ao mínimo possível a relação custo-arrecadação. O mesmo nível de arrecadação pode ser obtido com duas políticas diferentes: reduzindo alíquotas e aumentando o controle (*enforcement*) ou aumentando alíquotas e reduzindo o controle. Na prática, não há só duas alternativas mas toda uma gradação de combinações dessas duas variáveis e não é só a redução dos custos administrativos que irá definir a escolha. O que acontece é que, dentro da escolha feita, a administração tributária deverá fazer sua gestão com os menores custos possíveis.

É da opinião que os custos administrativos não devem, porém, ser vistos separadamente dos Custos de Conformidade pois já se viu que é muito fácil – e

prática corrente – o Fisco transferir ao Contribuinte os ônus do trabalho. A melhor política deve ser aquela de procurar obter a melhor relação custo-arrecadação com o menor custo operacional tributário, ou seja, que a soma de custos administrativos e de conformidade seja a menor possível. Afirma, ainda, que, só devem ser transferidos encargos e funções aos contribuintes se for claramente demonstrado que estes são mais eficientes que o Fisco. Mas, observa (1989:203), com a devida compensação.

Tratando de como definir os recursos da administração tributária, Sandford (1989:204-205) traça gráfico pelo qual o limite de recursos a serem alocados é o ponto além do qual os recursos alocados são superiores ao aumento da arrecadação. Porém, o cálculo não é só matemático pois pode ser necessário investir recursos acima desse limite para evitar ou reduzir a evasão. Nesse caso, desenvolver uma atitude pró pagamento de impostos por parte do contribuinte pode ser muito importante para o futuro equilíbrio dessa relação. O autor conclui que o total de recursos a serem alocados é decisão ministerial e, dentro dos recursos existentes, a Administração Tributária deve fazer as opções pelas alocações de recursos aos vários tributos.

Com relação aos Custos de Conformidade, Sandford (1989:209-218) entende que quatro critérios deveriam ser definidos para a política governamental e que seriam:

- a) O reconhecimento de sua importância

O Reino Unido demonstra esse reconhecimento diretamente pelo fato de que a pesquisa de Sandford foi patrocinada pela Administração Tributária que emitiu diversas disposições relativas à necessidade de reduzir os custos incorridos pelos Contribuintes para cumprir a lei.

b) Resistir à tentação de reduzir custos administrativos à custa dos Custos de Conformidade.

Sempre que se discutir um novo tributo ou se estudar uma alteração nos já existentes, a divisão das responsabilidades e custos entre o setor público e o privado deve ser um assunto tratado com relevância.

c) Procurar reduzir os Custos de Conformidade principalmente para os pequenos negócios

Deve ser uma política sempre presente para a administração tributária e pode ser dividida em quatro enfoques:

I – Custos temporários de conformidade: são os relativos às mudanças da legislação e os respectivos custos de aprendizagem. A estabilidade das regras é a resposta mais adequada que a lei pode dar a este aspecto.

II – Custos rotineiros de conformidade: são reduzidos se o tributo é o mais simples possível, com poucas normas, alíquota única, regras claras, limite alto para início da tributação, nenhuma ou poucas exceções/deduções, formulários simples.

III – Relações entre tributos: quanto mais tributos, tanto maiores os Custos de Conformidade. Uma menor quantidade de tributos com bases mais amplas é mais conveniente.

IV – Fronteiras entre os tributos: o sistema tem que ser o mais neutro possível para evitar que existam oportunidades de mudar o comportamento do contribuinte e mudar seu imposto. O imposto de renda pessoa física e a tributação sobre dividendos podem fazer com que seja mudada a política de remuneração da diretoria de uma empresa passando de honorários para dividendos ou vice versa, aumentando os Custos de Conformidade.

d) Estar mais preparado para compensar pelos Custos de Conformidade, ou seja, quando estes custos são elevados, a administração tributária deveria estar disponível para compensá-los.

4.2 Comentários Finais

O estudo e pesquisa dos Custos de Conformidade são relativamente novos em todo o mundo; só em anos mais recentes se começou a definir uma abordagem mais completa e surgiram resultados práticos.

No Brasil, as partes envolvidas – contribuintes, administração tributária e o meio acadêmico – ainda não iniciaram a discussão deste tema que, certamente, poderá levar à economia de grandes recursos pelo país.

Note-se que também a outra face desta moeda, os custos administrativos que o Poder Público aloca à gestão tributária, também ainda não foram discutidos de forma sistemática. Os esforços de redução de custos que alguns entes do Estado tem realizado não se originaram da conscientização da necessidade de controlar os custos administrativos, mas somente da falta de recursos disponíveis. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o interesse pela redução dos custos administrativos também aumentará e possibilitará que os custos totais de tributação – os de conformidade e os de administração – venham a se tornar centro de atenção do mundo acadêmico, das associações de classe e do Poder Público. Atingido esse ponto, haverá certamente a possibilidade de reduzir esta parte do “Custo Brasil” e aumentar a competitividade do país com benefícios ao emprego e à economia.

BIBLIOGRAFIA

ACUÑA, Luis Fernando Ramírez. *Privatization of Tax Administration*. In: **BIRD**, Richard M., **JANTSCHER**, Milka Casanegra de. *Improving Tax Administration In Developing Countries*. Washington: International Monetary Fund, 1992. cap. 11, p. 377-395.

ALLERS, Maarten. *Tax Compliance Costs in the Netherlands*. In: **SANDFORD** Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995, p. 173-195.

AMOROS, Miguel, **HERRERO**, Ignácio. *National Report – Spain*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation .Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II , p. 251-261.

AOKI, Torao. *National Report – Japan*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation .Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II , p. 437-455.

BANNOCK, Grahah. *Can small scale surveys of compliance costs work?* In: **EVANS**, Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*. St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001, p. 87-98

BIRD, Richard M., **JANTSCHER**, Milka Casanegra de. *Improving Tax Administration In Developing Countries*. Washington: International Monetary Fund, 1992. cap. 1, p.1-13.

BLUMENTHAL, Marsha e **SLEMROD**, Joel. *Recent Tax Compliance Cost Research in the United States*. In: **SANDFORD** Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995, p. 142-172

BOSKIN, Michael J., **McLURE**, Charles E. *World Tax Reform – Case studies of developed and developing countries*. San Francisco, California: ICS Press, 1990.

BUENO NETO, Francisco P. *National Report – Brazil*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation .Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II , p. 251-261.

BULHÕES, Octávio Gouveia de. *Considerações sobre Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Octávio Gouveia de Bulhões, 2000.

CARVALHO, Antonio J. *National Report – Portugal*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation .Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II , p. 511-527.

CINTRA, Marcos. *Tributação no Brasil e o Imposto Único*. São Paulo: Makron, 1994.

CODIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. *Lei 5172/66 atualizada e acompanhada de legislação complementar.* 27 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

COLLARD, David. *Compliance Costs and Efficiency costs of Taxation. Appendix E.* In: **SANDFORD,** Cedric, **GODWIN,** Michael, **HADRWICK,** Peter. *Administrative and Compliance Costs of Taxation.* Bath, UK: Fiscal Publications, 1989, p.273-277.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

COPP, Andrew. *Compliance issues, costs and remedies of VAT disputes, enforcement and appeals in the United Kingdom.* In: **EVANS,** Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford.* St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001, p. 113-138

CORDOVA-NOVION, Cesar, **YOUNG,** Cassandra de. *The OECD-PUMA Multi Country Business Survey – benchmarking the regulatory and business environment.* In: **EVANS,** Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford.* St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001 , p. 205-228

DEL GIUDICE, Michele. *National Report – Italy.* In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE.** *Administrative and Compliance Costs of Taxation .Cahiers de Droit Fiscal International.* Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II , p. 425-435.

DUISENBERG, Willem F. in **KNOESTER**, Anthonie. *Taxation in the United States and Europe*. Nova York: St. Martin's Press, 1993, p. 12.

ELAND, Mike. *Tax Compliance costs: the Problems and the practice – Customs and Excise*. In: **SANDFORD** Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995, p. 39-72

ERARD, Brian. *The income tax compliance burden on Canadian big business*. In:

EVANS, Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*. St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001, p. 317-338

ETHERINGTON, K. *National Report – United Kingdom*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation .Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II , p. 541-559.

EVANS, Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*. St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001

FELDSTEIN, Martin. *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.

FEYDEAU, Henri de, **KULBOKAS**, François. *National Report – France*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation .Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II, p. 363-369.

FISCHER, Lutz. *National Report – Germany*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation .Cahiers*

de Droit Fiscal International. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II, p.172.

FREIDKES, Nahum, **GAVISH**, Moshe. *National Report – Israel*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation* .*Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II , p. 403-419.

GLASSBERG, Barry, **SMYTH**, Christina. *Tax Compliance Costs: The Problems and the Practice*. In: **SANDFORD** Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995, p.15-38

GODWIN, Michael. *The Compliance Costs of the United Kingdom Tax System*. In: **SANDFORD** Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995, p. 73-100

GRAETZ, Michael, **DUBLIN**, Jeffrey, **WILDE**, Louis. *National Report – U.S.A.* . In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation* .*Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II , p. 314-328.

GREMAUD, M. *National Report – Switzerland*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation* .*Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989, p. 595-619.

GURD, Bruce, **TURNER**, John L. *Tax compliance costs research – a cost management perspective*. In: **EVANS**, Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A*

Festschrift for Cedric Sandford. St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001, p. 69-86

HARBERGER, Arnold C. *Taxation and Welfare*. Boston: Little, Brown, 1974.

HASSELDINE, John. *Compliance Costs in Business Taxes in New Zealand*. In : **SANDFORD** Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995, p. 126-141

HASSELDINE, John. *Linkages between compliance costs and taxpayer compliance research* In: **EVANS**, Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*. St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001, p. 3-14.

IMHOF, F. W. *National Report – Netherlands*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation* .Cahiers de *Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II , p. 483-507.

JUNQUERA, Manuela F. *La Hacienda Local en un Estado Federal*. Madrid: Marcial Pons, 1994.

LEBAUBE, Robert, **VEHORN**, Charles L. *Assisting Taxpayers in Meeting Their Obligations Under the Law*. In: **BIRD**, Richard M., **JANTSCHER**, Milka Casanegra de. *Improving Tax Administration In Developing Countries*. Washington: International Monetary Fund, 1992.cap.9 , p. 310-333.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Lei Complementar n. 101, de 4-5-2000. São Paulo: Saraiva, 2000.

LONGO Carlos Alberto. *Caminhos para a reforma tributária*. São Paulo: Pioneira, 1986.

MALMER, Hakan. *The Swedish Tax Reform in 1990-1991 and Tax Compliance Costs in Sweden*. In: **SANDFORD** Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995, p. 226-262

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MARTONE Celso et alii. *Uma proposta de reforma fiscal para o Brasil*. São Paulo: FIPE, 1994.

MATHEU, Luis Maria, **SECCHI**, Angel Gustavo. *Argentina – National Report*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap.II, p.189.

NICOLAISSEN, Rolf. *National Report – Norway*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation* .*Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989, p. 461-479.

NORRMAN, Bo, **MALMER**, Hakan. *National Report – Sweden*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation* .*Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989, p. 563-587.

OECD - ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Harmful tax competition – An emerging global issue*. Paris: OECD Publications, 1998.

POPE, Jeff. *The Compliance Costs of Major Taxes in Australia*. In: **SANDFORD** Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995, p. 101-125

PRESIDENT OF THE UNITED STATES, *The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth, and Simplicity*. Washington: US Government Printing House, 1985. p. 1-8 e 103-113.

RAZIM Assaf, **SLEMROD**, Joel. *Taxation in the global economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990. DFor Public Policy Research, 1981.

RICE, Philip. *The UK approach to compliance cost assessment of tax changes – the development of risk impact assessments in the UK*. In: **EVANS**, Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*. St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001, p. 339

ROCHA Flávio. *A derrama contemporânea e a questão do imposto único*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1992.

SANDFORD Cedric, **GODWIN** Michael, **HARDWICK** Peter. *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1989.

SANDFORD, Cedric. *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. 1, p.19-39

SANDFORD Cedric. *Successful Tax Reform*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1993.

SANDFORD Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995.

SANDFORD, Cedric. *Introduction*. In: **EVANS**, Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*. St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001, p.xxv-xxvii

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Instrução Normativa SRF 26/95 de 26 de maio de 1995*. Diário Oficial da União de 29 de maio de 1995, p. 9568.

SILVANI, Carlos A . *Improving Tax Compliance*. In: **BIRD**, Richard M., **JANTSCHER**, Milka Casanegra de. *Improving Tax Administration In Developing Countries*. Washington: International Monetary Fund, 1992. cap. 8, p.274-307.

SIMON, William E. *Reforming the income tax system*. Washington: American Institute For Public Policy Research, 1981.

STEINMO, Sven. *Taxation and Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1993.

SHOVEN, John B. In: **BOSKIN**, Michael J., **McLURE**, Charles E. *World Tax Reform – Case studies of developed and developing countries*. San Francisco, California: ICS Press, 1990, p. 177-185

TANZI, Vito. *Foreword*. In: **BIRD**, Richard M., **JANTSCHER**, Milka Casanegra de. *Improving Tax Administration In Developing Countries*. Washington: International Monetary Fund, 1992. Foreword, p.iii-iv

THE US TREASURY DEPARTMENT, *Tax reform for fairness, simplicity and economic growth – The Treasury Department Report to the President*. Washington: v. 1, 1984.

VAILLANCOURT, François, **REID**, Robert J. *National Report – Canada*. In: **ASSOCIATION FISCALE INTERNATIONALE**. *Administrative and Compliance Costs of Taxation. Cahiers de Droit Fiscal International*. Rotterdam, Holanda: Kluwer Law, 1989. cap. II , p. 270-271.

VAILLANCOURT, F. *The Administrative and Compliance Costs of personal income taxes and Payroll Taxes, Canada, 1986*. Canadian Tax Foundation, 1989.

VERWAAL, Ernst, **CNOSSEN**, Sijbren. *VAT compliance costs of cross border business transactions in the EU*. In: **EVANS**, Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*. St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001, p. 99-112

WOELLNER, Robin et alii. *Taxation or Vexation – Measuring the psychological costs of tax compliance*. In: **EVANS**, Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A*

Festschrift for Cedric Sandford. St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001,

p. 35-50

ANEXOS

ANEXO 1: A pesquisa enviada às empresas via Internet

ANEXOS

ANEXO 2: Questionários enviados pelo correio

ANEXOS

**ANEXO 3: A revista da ABRASCA – Associação Brasileira das
Companhias Abertas divulgando a pesquisa**

ANEXOS

ANEXO 4: FIBGE – Sistema de contas nacionais – quadros sinóticos 1998 tabela 2. Valores correntes planilhas 12, 13 e 14.