



# Quanto Custa Pagar Tributos?\*

**Aldo V. Bertolucci**

Doutorando em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP

**Diogo Toledo do Nascimento**

Prof. Dr. do Departamento de Contabilidade e Atuária – FEA/USP

## RESUMO

O custo de pagar tributos não se restringe ao tributo em si, mas refere-se a todos os aspectos formais e burocráticos de que os contribuintes têm de cuidar por determinação legal. O estudo desses custos se iniciou recentemente no mundo e só em 2001 começou a ser pesquisado no Brasil. Este trabalho apresenta um panorama dos estudos mundiais a respeito do tema e o resultado de pesquisa realizada junto às companhias de capital aberto no Brasil. A pesquisa confirma as tendências mundiais e estima que os recursos despendidos no País em 1999 com os Custos de Conformidade à Tributação alcançaram R\$ 7,2 bilhões. Uma legislação tributária mais racional poderia economizar parte desses recursos reduzindo o Custo Brasil.

**Palavras-chave:** Contabilidade fiscal, Tributos, Custo de Conformidade

## ABSTRACT

*The cost of taxation does not include only taxes but also all formal and bureaucratic aspects of taxation that taxpayers have to comply according to the tax legislation. This study began recently in the world and only in 2001 there was a survey in Brazil. This work presents a general vision of the studies worldwide and the results of a survey with public companies in Brazil. The survey confirms the international tendencies and estimates that resources spent in 1999 with Compliance Costs of Taxation reached R\$ 7,2 billion. A more rational fiscal legislation could reduce part of these costs, reducing the operational costs of Brazilian companies.*

**Key words:** Tax Accounting, Taxation, Compliance Costs

\* Este artigo foi elaborado com base no trabalho de Dissertação do co-autor Aldo V. Bertolucci.

Recebido em dezembro/2001

## 1) INTRODUÇÃO

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 sobre o qual 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 que os Custos de Conformidade no Brasil podem ser superiores aos de outros países e devem ser reduzidos quando possível.

Com este trabalho, procura-se dar uma visão panorâmica desse tema em vários países 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 das companhias abertas 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 para cumprir as determinações das leis tributárias, em vez de alocá-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.

## 2) CUSTOS DOS TRIBUTOS

Cedric Sandford, ex-diretor da Universidade de Bath, no Reino Unido, é um dos principais pesquisadores dos Custos de Conformidade. 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, 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, que abrangem as pessoas físicas e jurídicas que têm de cumprir as obrigações principais e acessórias definidas pelo Poder Público e que representam o sacrifício de recursos para atender às disposições legais. No exterior, são designados como *compliance costs of taxation*. O termo é ambíguo tanto em inglês como em português, mas deve ser compreendido como o custo de conformar a atividade às normas

tributárias, de acordo com a forma estabelecida pelo Poder Público.

Para Sandford, 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 apoiem no preenchimento de declarações tributárias ou, para 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 de 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.

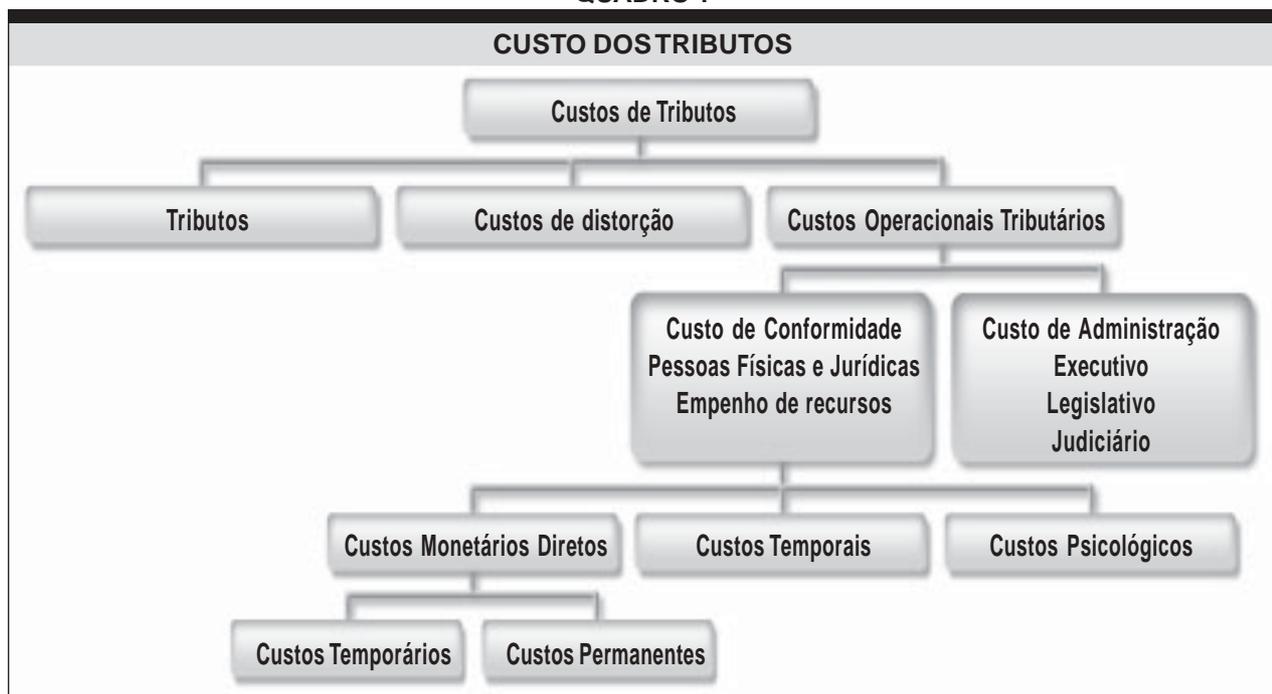
Outro conceito levantado por Sandford é a distinção entre custos temporários e permanentes.

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.

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

QUADRO 1



Este trabalho é feito com o seguinte 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, atuar e processar com base nessa legislação anacrônica.

### 3) ALGUMAS PESQUISAS INTERNACIONAIS

Nos anos de 1988, 1994 e 2000, foram realizados congressos internacionais no Rio, Oxford (Inglaterra) e Sydney, respectivamente, para discutir esse tema que era praticamente desconhecido pelo mundo acadêmico.

As pesquisas feitas inicialmente visavam a estimar os custos totais em relação à arrecadação ou ao PIB. Posteriormente, evoluíram para análises específicas de alguns tributos com o objetivo de reduzir os seus Custos de Conformidade.

O Quadro 2 mostra algumas informações a respeito das estimativas dos vários países, e se percebe claramente que faltam muitas informações:

QUADRO 2

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
Austrália	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
Espanha (2)	ND	ND	3,3	ND	ND	ND
Canadá (2)	1,3	ND	0,7	ND	2,0	ND
Alemanha	ND	0,6	ND	2,7	ND	3,3
Argentina	ND	ND	ND	1,3	ND	ND
França	ND	1,5	ND	ND	ND	ND
Israel	ND	0,5	ND	1,1	ND	1,6
Suíça	ND	0,7	ND	ND	ND	ND

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

(2) Só imposto de renda pessoas físicas

É nos Custos de Conformidade das empresas que os pesquisadores constataram os maiores desequilíbrios. A regressividade destes custos é, na opinião deles, a principal conclusão da sua pesquisa: qualquer que seja o imposto, o custo incide desproporcionalmente sobre os pequenos.

Em pesquisa realizada no Reino Unido em 1988, 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.

Um aspecto importante do congresso de Sydney é que cerca de metade das entidades patrocinadoras do evento 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.

#### 4) A PESQUISA NAS COMPANHIAS ABERTAS NO BRASIL

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 têm de ser estimadas e calculadas,

a dificuldade de receber respostas é ainda maior.

- d) 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.

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 têm 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 quadro 5, apresentado na p. 63.

**Pergunta 3:** “Custos de Conformidade. Os Custos de Conformidade relacionados a seguir têm 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, dava-se 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 porcentagem 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.

Deu-se às empresas a garantia de que suas respostas individuais seriam preservadas, e só seriam divulgados dados agregados. Mesmo as-

sim, uma empresa recusou-se a responder por não querer fornecer tal informação.

Foram recebidas 25 respostas válidas, correspondentes a aproximadamente 12% da população total.

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

- O total das empresas (quadro 3).
- As empresas com receita operacional bruta até R\$ 100 milhões/ano (quadro 4).

Esta separação decorreu do fato de que as em-

presas agrupadas na categoria "b" apresentaram custos muito superiores, percentualmente, aos das companhias maiores. Isto confirma os resultados das pesquisas de Sandford, Godwin e Hardwick, 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.

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

### Todas as empresas

#### QUADRO 3

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
<b>Total custos internos</b>	<b>123.483</b>	<b>100,00</b>	<b>78,97</b>
Incidência sobre a receita bruta	0,26%		
Audidores 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
<b>Total custos externos</b>	<b>32.888</b>	<b>100,00</b>	<b>21,03</b>
Incidência sobre a receita bruta	0,07%		
<b>Total Custos de Conformidade</b>	<b>156.371</b>		<b>100,00</b>
Incidência sobre a receita bruta	0,32%		
<b>Economia prevista</b>	<b>25.564</b>		
<b>Redução %</b>	<b>16,35%</b>		
Incidência sobre a receita bruta	0,05%		

## Empresas com receita bruta até R\$ 100 milhões/ano

QUADRO 4

<b>QUANTO CUSTA PAGAR IMPOSTO?</b>			
<b>(Valores em milhares de reais)</b>			
<b>Receita bruta até R\$ 100 milhões/ano</b>			
<b>Receita bruta total das empresas: R\$ 154.194</b>		<b>Empresas: 4</b>	
<b>Área da empresa</b>	<b>Valor</b>	<b>% Parcial</b>	<b>% Total</b>
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
<b>Total custos internos</b>	<b>2.025</b>	<b>100,00</b>	<b>79,16</b>
<b>Incidência sobre a receita bruta</b>	<b>1,31 %</b>		
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
<b>Total custos externos</b>	<b>533</b>	<b>100,00</b>	<b>20,84</b>
<b>Incidência sobre a receita bruta</b>	<b>0,35%</b>		
<b>Total Custos de Conformidade</b>	<b>2.558</b>		<b>100,00</b>
<b>Incidência sobre a receita bruta</b>	<b>1,66%</b>		
<b>Economia prevista</b>	<b>70</b>		
<b>Redução %</b>	<b>2,74</b>		
<b>Incidência sobre a receita bruta</b>	<b>0,05%</b>		

Além de relacionar os Custos de Conformidade com a receita bruta das empresas, é importante relacioná-los com o PIB – Produto Interno Bruto.

Os resultados são apresentados no Quadro 5, a seguir:

QUADRO 5

CUSTOS DE CONFORMIDADE DAS COMPANHIAS ABERTAS					
Incidência sobre o PIB					
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	3.736	19.631	24.610	48.131
Custos internos de conformidade	2,0	19,6	76,5	25,3	123,5
Custos externos de conformidade	0,5	5,7	18,3	8,3	32,9
Custos totais de conformidade	2,5	25,3	94,8	33,6	156,4
Economia prevista em caso de estabilidade de normas (%)	2,74%	9,27%	14,72%	27,28%	16,35%
Valor adicionado FIBGE	14.240	54.215	70.918	80.764	147.362
Valor da produção FIBGE	49.964	150.951	183.381	141.571	341.787
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 os Custos de Conformidade representariam para o país se incidissem na porcentagem calculada.

Há algumas considerações a serem feitas:

- a) 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](http://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.

- b) 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 Nº 5), a incidência dos Custos de Conformidade sobre o PIB é de 0,75%, equivalente a R\$ 7,2 bilhões em moeda de 1999. O autor faz notar que estes custos são repassados pelas empresas a seus clientes, fazendo com que o País seja onerado nesse valor. Além disso, estes custos reduzem a competitividade das empresas brasileiras nas suas exportações. Para tornar mais claro o impacto que esse custo tem no país, o autor destaca que o valor adicionado bruto a preço básico produzido pela indústria de automóveis, caminhões e ônibus no ano de 1998 foi de R\$ 5,3 bilhões e o da siderurgia brasileira foi também de R\$ 5,3 bilhões. (FIBGE – Sistema de Contas Nacionais – Quadros sinóticos 1998 – Operações 12 e 05).

- c) Assumindo que a legislação não mude 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.
- d) As empresas menores, com receita bruta anual até R\$ 100 milhões, têm 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%. Em virtude do tamanho da amostra, não é possível estendê-la a todo o País. Esta tendência confirma pesquisas realizadas no Reino Unido e Nova Zelândia e provoca as seguintes conseqüências:
- 1) Uma redução da capacidade competitiva das empresas menores provocada pelo Estado;
  - 2) Um estímulo para as empresas se transferirem ao mercado informal pela impossibilidade de cumprirem todas as determinações tributárias.
- e) A amostra utilizada é relativamente pequena, principalmente nas empresas com menos de R\$ 100 milhões de receita bruta anual e nas empresas com mais de R\$ 5 bilhões por ano, e pode conter viés não representativo.
- f) 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 estariam sendo desperdiçados pelo país.
- g) Nas empresas menores, a estimativa de redução de custos se a legislação não mudar mais foi estimada em 2,74% dos custos. 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.
- h) As empresas pesquisadas encontraram muita dificuldade para levantar as informações pedidas, e isto chama a atenção principalmente quando se considera que estão entre as maiores do País. Verifica-se a necessidade de desenvolverem instrumentos mais adequados para mensurar estes custos que o autor entende poderiam ser controlados pelo método ABC - *Activity Based Costing* através de *Cost Drivers* adequados.
- i) O quadro 6, apresentado a seguir, compara os dados relativos a Custos de Conformidade e de Administração levantados em vários países. Esta comparação deve ser avaliada com cautela, pois as épocas dos levantamentos são diferentes, alguns dados se referem só a parte dos impostos ou a parte dos contribuintes e, no caso brasileiro, abrange só grandes empresas cujo custo tem se verificado ser muito inferior à média das empresas. Por esse motivo, o autor julgou necessário incluir, além da incidência do total das empresas, também a incidência por tamanho de empresa, que demonstra claramente a tendência altamente regressiva desses custos nas empresas menores. Considerando a relação de quatro para um existente entre custos de conformidade e custos de administração levantados por alguns países e constantes no quadro 6, o autor apresenta, de forma puramente exemplificativa e sem pretensão de validade científica, quais poderiam ser os custos administrativos no Brasil se a proporção se mantivesse. É importante notar que a estrutura federativa do Brasil tende a aumentar os custos administrativos em virtude da descentralização das administrações tributárias.

QUADRO 6

Incidência de custos de conformidade e de administração sobre o PIB			
País	Custos de Conformidade	Custos de Administração	Custos Operacionais Tributários
Alemanha	2,4%	0,6%	3,0%
Argentina	1,3%	ND	ND
Canada	ND	0,4%	ND
França	ND	1,5%	ND
Israel	1,1%	0,5%	1,6%
Holanda	1,5%	ND	ND
Portugal	ND	0,7%	ND
Reino Unido	1,0%	0,5%	1,5%
Suécia	0,7%	0,3%	1,0%
Suíça	ND	0,7%	ND
Austrália	2,1%	0,2%	2,3%
Nova Zelândia	2,5%	0,5%	3,0%
Brasil (total)	0,8%	0,2%	1,0%
Brasil (Até 100 MM)	5,8%	1,5%	7,3%
Brasil (De 100 a 1.000MM)	1,9%	0,5%	2,4%
Brasil (De 1.000 a 5.000 MM)	1,3%	0,3%	1,6%
Brasil (Acima de 5.000 MM)	0,2%	0,05%	0,25%

## 5) CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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. Dever-se-á procurar apontar para princípios gerais que possam 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 à do Brasil.

Sandford é da opinião de 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 a de procurar obter a melhor relação custo-arrecadação com o menor custo operacional tributário, ou seja, aque-

la em 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.

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.

Deve haver uma política sempre presente para a administração tributária e que 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 de 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.

O estudo e a 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.

É importante reconhecer que uma parte da administração tributária no Brasil tem demonstrado sensibilidade para o tema, como está demonstrado nos pontos relatados a seguir:

a. A criação do “Simples” como forma de apuração dos impostos a serem recolhidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte. Por esta legislação, as empresas com receita bruta anual de até R\$ 1.200.000,00 podem recolher impostos e contribuições federais mediante a aplicação de porcentagem sobre essa receita. Os impostos abrangidos são o imposto de renda pessoa jurídica, o imposto sobre produtos industrializados, o PIS – Programa de Integração Social, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e a Contribuição ao INSS – Instituto Nacional de Seguro Social. As porcentagens variam de 3,5% até 9,0% da receita. Por convênio com estados e municípios, o ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e o ISS – Imposto sobre Serviços podem ser incluídos no programa com aumento da alíquota de 1,0% até 2,5%. Desde a criação do “Simples”, mais de um

milhão de empresas se inscreveram e o autor estima que muitas se transferiram do mercado informal para o formal com custos relativamente baixos e, muitas delas, saindo de um círculo vicioso de corrupção que deve ser extirpado do País. Além disso, as pequenas empresas são grandes geradoras de empregos e é importante mantê-las na economia formal para evitar distorções que só prejudicam o País.

b. A implantação de sistemas amigáveis de cálculo, apuração, transmissão e pagamento de imposto de renda pessoas físicas e jurídicas com redução dos tempos de estudo, cálculo e preenchimento de declarações de renda.

c. A criação da modalidade de cálculo do lucro presumido para empresas de porte médio, com receita anual de R\$ 24 milhões, que pode simplificar muito sua apuração de resultado com grande redução de custo de conformidade.

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.

O autor chama a atenção para as estimativas de evasão fiscal realizadas em países como os Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica, Austrália, Holanda, Suécia, Suíça e Itália, com valores e porcentagens de evasão muito elevados. Somos da opinião de que uma parte desta evasão pode decorrer de reação à complexidade e aparente injustiça da legislação tributária, pois parte dos contribuintes tem a impressão de que os ricos pagam menos impostos que os assalariados. A legislação tributária deve levar em conta estes aspectos para evitar essa reação por parte dos contribuintes.

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 têm 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. Atingi-

do 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.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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*. São Paulo: Dissertação (Mestrado) FEA/USP, 2001.
- EVANS, Chris et alii. *Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*. St. Leonards, Australia: Prospect Media, 2001.
- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Lei Complementar n. 101, de 4-5-2000. São Paulo: Saraiva, 2000.
- 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.
- SANDFORD Cedric et alii. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, UK: Fiscal Publications, 1995.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Instrução Normativa SRF 26/95 de 26 de maio de 1995. *Diário Oficial da União*, 29 de maio de 1995, p. 9568.