

OS CUSTOS DE UM SISTEMA FISCAL: IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO

Cidália M. Mota Lopes¹

Doutorada em Organização e Gestão de Empresas FEUC
Docente no ISCAC

Summary

In the present paper, we analyse and identify the costs of taxation. We study the administrative costs related to the management and administration of the fiscal system as well as the compliance costs incurred by taxpayers, always bearing in mind the definition of operating costs. We identify the main components of compliance costs and their distribution in time, in order to evaluate the quantification problems, mainly the taxpayer's valuation of time spent fulfilling their fiscal obligations.

Resumo

No presente artigo analisa-se e identifica-se os custos de um sistema fiscal. Partindo da definição de custos de funcionamento do sistema tributário, abordamos os custos administrativos associados à gestão e administração do sistema fiscal e, ainda, os custos de cumprimento suportados pelos contribuintes no processo de cumprimento tributário. Identificadas as principais componentes dos custos de cumprimento, bem como a sua distribuição temporal, avaliamos os problemas de medição e quantificação dos mesmos, em particular, as dificuldades da valoração do tempo gasto pelos contribuintes nos seus assuntos fiscais.

Sumário

1. Introdução

2. O conceito de custos de tributação

2.1 Os custos do sector público

2.1.1 Os custos administrativos: seus componentes

2.1.2 A medição dos custos administrativos: algumas comparações

2.1.3 A teoria fiscal dos custos de administração

2.2 Os custos do sector privado

2.2.1 Os custos de cumprimento das obrigações tributárias

2.2.2 Os custos de planeamento fiscal

2.2.3 Os benefícios ou compensações dos custos de cumprimento

2.2.4 A medição dos custos de cumprimento: alguns problemas

2.3 A distribuição temporal e as categorias dos custos de tributação

2.4 A relação entre custos administrativos e de cumprimento

3. Notas conclusivas

1. Introdução

¹ Este artigo corresponde, com algumas adaptações, a uma parte da dissertação de doutoramento em Organização e Gestão de Empresas da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), apresentada e defendida em Julho do presente ano.

O objectivo principal da cobrança de impostos é, historicamente, a obtenção de receitas necessárias ao financiamento das despesas do sector público.² A imposição fiscal representa, assim, uma transferência de recursos dos contribuintes, individuais e colectivos, para o Estado.

Esta transferência origina quatro tipos de custos³: de redução da capacidade económica, de eficiência; administrativos; e de cumprimento.

Em primeiro lugar, o custo mais óbvio é aquele que deriva da redução da capacidade económica dos indivíduos por virtude do pagamento de impostos, custo e sacrifício esse que pode e deve ser confrontado com os benefícios resultantes das despesas públicas que o mesmo permite financiar.

Os custos de eficiência surgem de os impostos arrastarem consigo modificações ou comportamentos económicos eficientes dos agentes - indivíduos ou empresas - actuando, por exemplo, como desincentivo ao esforço, à iniciativa ou ao risco, e alterando as escolhas de consumo e de produção, o que pode conduzir a perdas para a economia.⁴

Por sua vez, os custos administrativos são os incorridos pelo governo na recolha e cobrança de impostos. Por último, os custos de cumprimento correspondem às despesas suportadas pelos contribuintes no cumprimento das suas obrigações fiscais.⁵ O conjunto dos custos administrativos e de cumprimento

² Considera-se que um sistema fiscal deve obedecer a um conjunto de objectivos: suficiência de receitas; neutralidade; justiça; e, por fim, simplicidade e minimização dos custos de cobrança. A estes objectivos, Xavier de Basto acrescenta ainda a capacidade concorrencial dos sistemas fiscais. Embora beneficiem de uma aceitação generalizada, estes objectivos entram frequentemente em conflito uns com os outros, e diferentes economistas possuem perspectivas diversas sobre o equilíbrio adequado que deverá existir entre eles. Sobre os objectivos de um sistema fiscal pode ver-se por exemplo: Xavier de Basto, José Guilherme (2005), "Tópicos para uma reforma fiscal impossível", in: *Notas Económicas*, n.º 19, pp. 8-17; Casalta Nabais, José (2003), *Direito Fiscal*; 2ª Edição, Coimbra, Almedina, pp.123-206; Freitas Pereira, Manuel Henrique (2005), *Fiscalidade*, Coimbra, Almedina, pp. 63-74; Saldanha Sanches, José Luís (2002), *Manual de Direito Fiscal*, 2ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 47-54; Silva Lopes, José (2001), "Sistema Fiscal Português", in: *Enciclopédia de Economia*, coordenação David R. Henderson e João César das Neves, Lisboa, Principia, pp. 377-387.

³ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath, Fiscal Publications, pp.3 e ss; Evans, Chris *et al.*(2000), "Tax compliance costs: research methodology and empirical evidence from Australia", in: *National Tax Journal*, Volume 53, n.º 2, pp. 320-345; e, na bibliografia portuguesa, Santos, José Carlos Gomes (1995), "Uma visão integrada dos custos associados ao financiamento público através de impostos - o caso dos custos de eficiência, administração e cumprimento", in: *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 378, pp. 31-59; Lopes, Cidália M. Mota (2006), "Os custos de tributação na história da economia", in: *Homenagem José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 83-127.

⁴ Para uma análise mais detalhada das situações em que a aplicação de impostos pode gerar perdas de eficiência na economia, numa perspectiva teórica ver: Santos, José Carlos Gomes (1995), "Uma visão integrada dos custos associados ao financiamento público através de impostos – o caso dos custos de eficiência, administração e cumprimento", in: *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 378, pp. 31-59; e ver, também, Santos, José Carlos Gomes (2006), "Equidade fiscal revisitada", in: *Homenagem José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 407-418.

⁵ Estes custos são designados, por Sandford, de "*Hidden Costs of Taxation*", são difíceis de calcular mas assumem a maior importância, somando-se aos custos de eficiência para calcular os custos implicados pelos diferentes impostos. Podem,

constitui os custos de funcionamento do sistema fiscal. Estes custos decorrem dos recursos utilizados na manutenção e funcionamento do sistema fiscal (ou de um imposto em particular), e que seriam poupados se o sistema fiscal (ou o imposto) não existisse.

A necessidade de minimização dos custos de funcionamento foi sublinhada pela primeira vez por Adam Smith, nas suas célebres quatro máximas acerca dos impostos em geral: igualdade, certeza, conveniência no pagamento e economia na cobrança.⁶

Todavia, só tardiamente os custos da tributação começaram a ser objecto de atenção na literatura fiscal. Inicialmente pensava-se que os custos de cumprimento dos sistemas fiscais seriam reduzidos ou insignificantes. Também não existia um modelo formal teórico explícito na política fiscal para minimizar os custos de tributação. Por sua vez, a exigência de estimativas fiáveis para quantificar os custos do sistema fiscal implicava uma investigação muito minuciosa e dispendiosa. Esta última envolve, com efeito, a recolha de uma grande quantidade de informação e a construção de bases de dados muito volumosas.⁷

Pode-se, no entanto, dizer que, em matéria de custos de funcionamento do sistema fiscal e das metodologias utilizadas, as dificuldades e limitações existentes não impossibilitaram o aparecimento, nomeadamente nos últimos anos, de diversos estudos, com diferentes graus de abrangência e de análise. Tal concretiza o crescente interesse internacional num ambiente de acrescida preocupação, por um lado, pelo peso e efeitos da fiscalidade e, por outro, pela necessidade de redução das despesas e défices públicos.

Nesta medida, a minimização dos custos e perdas de bem-estar gerados pelo sistema fiscal constitui hoje especial preocupação dos decisores públicos, ainda que sejam bem conhecidas as dificuldades em estabelecer o adequado equilíbrio entre, por um lado, a busca de maior eficiência, simplicidade e neutralidade e, por outro, o imperativo, não menos relevante socialmente, da equidade e da justiça fiscal. No presente artigo analisa-se, então, a natureza dos custos operacionais ou de funcionamento do sistema fiscal, procedendo à definição dos conceitos e principais tipos de custos de funcionamento do sistema fiscal.

além disso, introduzir um factor de regressividade nos impostos, se os custos de cumprimento não tiverem em conta a diferente dimensão económica dos obrigados fiscais. Cfr. Sandford, Cedric (1973), *Hidden Costs of Taxation*, London, Institute for Fiscal Studies, pp. 5 e ss.

⁶ Smith, Adam (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*, tradução portuguesa: Smith, Adam (1983) *Riqueza das Nações*, Volume II, 3ª Edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 485-489.

⁷ Acresce ainda o facto de, grande parte das vezes, esta informação não estar disponível e publicada.

2. O conceito de custos de tributação

Os custos de funcionamento do sistema fiscal ou de um imposto em particular (aquilo a que na literatura anglo-saxónica se chama *tax operating costs* ou *running costs*) são constituídos por um conjunto bastante amplo e diversificado de custos que importa identificar e sistematizar.

Propõe-se uma primeira distinção entre os custos incorridos pelo sector público e pelo sector privado, para, a partir desta distinção, proceder à destriça entre os custos administrativos e os custos de cumprimento.

2.1 Os custos do sector público

Os custos do sector público resultantes de um dado imposto são, em sentido lato, os gastos suportados regularmente pelo Estado com o funcionamento do sistema fiscal, ou os recursos que seriam poupados se o sistema fiscal, ou um imposto particular, não existisse.

A curto prazo, estas duas medidas de definição não são idênticas, já que existem custos iniciais ou temporários associados à introdução de um novo imposto. A longo prazo, as duas medidas de definição de custos do sector público tendem a convergir, uma vez que o efeito inicial dos custos de introdução de um novo imposto tende a diminuir, restando apenas os custos regulares do sistema fiscal.

Os custos do sector público mais óbvios são os incorridos na recolha e cobrança dos impostos, tais como ordenados e salários da administração fiscal, materiais e equipamento usado. Estes custos são os designados custos administrativos do sistema fiscal. Ainda assim, não constituem o total dos custos do sector público e, muitas vezes, o limite entre o que deve ser classificado como “custos administrativos” e “outros custos” não é explícito.⁸

Para calcular todos os custos de tributação do sector público, deveremos ter também em atenção os custos legislativos e outros resultantes da introdução de um novo imposto, bem como os custos de mudanças fiscais, os quais não se incluem na estrutura de custos da administração fiscal.

⁸ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath, Fiscal Publications, pp.3 e ss; e James, Simon; Nobes, Christopher (2000), *The Economics of Taxation – Principles, Police and Practice*, 7th Edition, London, Pearson Education, pp 38-45.

São os Ministérios, em especial o das Finanças, os principais determinantes da política fiscal e que, por isso, gastam o tempo necessário com os aspectos legislativos. Deste modo, os legisladores e as comissões nomeadas para elaborar novas leis ou para interpretar as já existentes auferem um salário que lhes é atribuído e pago pelo Estado.

A adicionar aos custos do sector público temos, ainda, os custos incorridos pelos tribunais. Por exemplo, podemos ter o julgamento de um caso de um imposto em dívida ou, referindo outro tipo de gastos, os custos do edifício do tribunal, os salários dos funcionários que se ocupam dos diferentes casos fiscais, até mesmo salários das empregadas de limpeza.⁹

Um outro tipo de custos do sector público, mas de natureza muito diferente dos anteriores, decorre da análise do conceito de “empréstimo livre de encargos” aos contribuintes.¹⁰ Quer isto dizer que, em muitos impostos, contribuintes e terceiras entidades, nomeadamente empresas, são por vezes legalmente autorizadas a dispor, durante um certo período de tempo, de determinados impostos, tais como o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), ou a reter na fonte, no caso dos impostos sobre o rendimento, uma parte do imposto. Esta situação corresponde, para as empresas, a um benefício de *cash flow* resultante da inexistência de uma coincidência temporal entre o facto gerador e o pagamento do imposto.¹¹ Na verdade, isto não significa um real empréstimo do Estado aos contribuintes e terceiras entidades, mas pode representar um custo financeiro para o Estado pela dilação no recebimento do tributo.¹²

Podemos, então, reflectir sobre as seguintes questões: quais os elementos que compõem os custos administrativos? Os custos associados à introdução de um novo imposto, os custos legais e os de oportunidade, são custos administrativos?

⁹ Gammie, Malcolm (Ed.) (1993), *Striking the Balance: Tax Administration, Enforcement and Compliance in the 1990s*, London, The Institute for Fiscal Studies, p. 23.

¹⁰ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, p. 4.

¹¹ Por exemplo, em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) existem dois períodos de imposto. O período de “colecta”, no qual as empresas recolhem o imposto em nome das autoridades fiscais, e o período de “graça”, no qual as empresas estão autorizadas a reter o imposto, e por isso a utilizá-lo, antes de o entregar ao Estado. Em Portugal, e segundo o art. 28º e art. 40º do Código do IVA, o período de recolha é de 1 ou 3 meses, dependendo do volume de negócios da empresa (se superior ou inferior a 498 797,90 Euros, respectivamente), e o período de “graça” é 1 mês e 10 dias, ou 1,5 meses, também dependendo do volume negócios.

¹² Os benefícios de *cash flow* são, apenas, transferências entre o sector público e privado na economia. Na realidade, aquele benefício significa que a empresa recebe do Estado um “empréstimo livre de encargos”, ao qual está associado um determinado custo de oportunidade para o sector público, como analisaremos, mais à frente aquando do estudo dos custos do sector privado.

A fronteira não é clara.

Os custos associados à introdução de um novo imposto, que podemos designar de custos legislativos, incluem os custos com o pessoal da administração fiscal, do Ministério das Finanças e do Parlamento, bem como de outros solicitados para elaboração da lei fiscal.^{13/14} Aos tribunais fiscais cabe interpretar e fazer cumprir a lei fiscal.

Mas parece razoável que os custos legislativos a que nos referimos anteriormente, aquando da introdução de uma nova lei fiscal ou novo imposto, bem como os custos dos tribunais fiscais, na interpretação e cumprimento da lei fiscal, sejam considerados como custos administrativos do sistema fiscal. Todavia, o procedimento mais usual, na literatura económica dos custos da tributação, é excluir o tempo gasto pelo Parlamento ou outros órgãos na elaboração da lei fiscal, assim como os custos dos tribunais, por se considerar que não fazem parte dos custos gerais incorridos para fazer funcionar o sistema fiscal. Segundo Sandford, no Reino Unido, considerava-se custos administrativos os directamente suportados pela administração fiscal e pelos seus departamentos.¹⁵ Também Vaillancourt, no Canadá, no seu estudo sobre os custos de cumprimento do imposto sobre o rendimento, concluiu que os custos fiscais dos tribunais constituem uma percentagem muito pequena do total de custos, por isso, ignorá-los não distorce, em muito, o valor dos custos gerais de funcionamento do sistema fiscal.¹⁶

Por último, e quanto aos custos de oportunidade relacionados com os “empréstimos livre de encargos” ao sector privado, não parece correcto que sejam classificados como custos administrativos, dado tratar-se de um tipo de custos que não está sob o controlo da administração fiscal. Podem existir, todavia, casos que justifiquem a inclusão de “empréstimos livre de encargos” nos custos administrativos, como

¹³ Nos termos do art. 165º n.º 1, alínea i) da Constituição da República (CRP) “É da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização do governo (...) legislar sobre a criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”. O que significa que só a Assembleia da República pode legislar regulando directa e totalmente a matéria através das suas Leis ou, pode, através de uma Lei de autorização legislativa, autorizar o Governo da República (art. 165º n.º 1, i) CRP), as Regiões Autónomas (art. 227º, n.º 1, i) da CRP) ou as Autarquias Locais (art. 238º, n.º 4 da CRP) a legislarem em conformidade com os objectivos e parâmetros por si fixados.

¹⁴ Por seu lado, sob a epígrafe “Sistema fiscal” e segundo os números 2 e 3 do art. 103º: “Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”; e, “ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroactiva ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei.”

¹⁵ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, pp. 3-22.

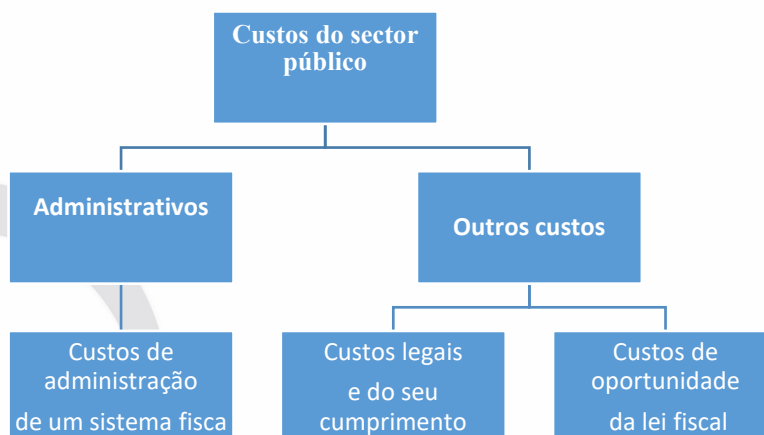
¹⁶ Vaillancourt, François (1989), “The Administrative and Compliance Costs of Personal Income Taxes and Payroll Tax System in Canada”, *Canadian Tax Paper*, n.º 86, Toronto, Canadian Tax Foundation.

no caso de o contribuinte não cumprir a lei, não pagando o imposto retido no tempo devido. Mas, em princípio, existem penalidades previstas que compensarão este custo.

Assim, a definição mais consensual de custos administrativos é a que corresponde aos custos do sector público incorridos na administração de um sistema fiscal (incluindo os custos da sua modificação).¹⁷ Os custos legislativos da introdução de novas leis fiscais, bem como os custos legais, com a interpretação da lei e o cumprimento fiscal nos tribunais, e os custos de oportunidade resultantes dos “empréstimos sem juros”, estão, por conveniência prática, habitualmente fora da definição de custos administrativos.

Apresenta-se, na figura 1.1, a estrutura dos custos do sector público.¹⁸

[Figura n.º 1.1] Definição de custos do sector público



Fonte:

Sandford, Cedric *et al.* (1989), *Ob. Cit.*, p. 6.

2.1.1 Os custos administrativos: seus componentes

Os custos administrativos (*administrative costs*) são, então, constituídos pelas despesas e encargos com a manutenção e actividade dos departamentos do Estado competentes em matéria de cobrança e

¹⁷ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath, Fiscal Publications, p. 5.

¹⁸ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, p. 6.

fiscalização. Compreendem, nomeadamente, os custos com o pessoal, isto é, os vencimentos e outras remunerações dos funcionários da administração fiscal, bem como os custos de alojamento (água, luz, rendas e limpeza) e outros custos de correios, telefone, viagens, *software*, além dos custos fixos em equipamento e outros materiais usados.¹⁹

A definição de custos administrativos anteriormente apresentada tem a vantagem de se aproximar, de muito perto, dos custos suportados pela administração fiscal.

A principal dificuldade encontrada no cálculo e quantificação dos custos administrativos é, em grande parte das vezes, a falta de informação disponível.

Existem muitos países que não elaboram e guardam as componentes detalhadas da despesa pública para, posteriormente, atribuí-la a um imposto particular. Uma outra limitação decorre da dificuldade em atribuir um valor a esses custos. Na verdade, para estimar os custos de administração é necessário determinar o valor monetário dos recursos públicos afectos à administração e cobrança de um imposto particular. Pelo que, ao carácter parcelar da abordagem se somam, ainda, imputações algo arbitrárias relativas a custos comuns de instalação, equipamento e funcionamento, tanto mais difíceis quanto menor o tipo e o pormenor da informação disponível na administração pública.

Apesar destas limitações e dificuldades de cálculo, os custos administrativos têm sido objecto de avaliação.

2.1.2 A medição dos custos administrativos: algumas comparações

O indicador mais usado para medir os custos administrativos tem sido uma taxa de gestão fiscal.^{20/21}

Esta é obtida através do rácio entre os custos da administração fiscal e as receitas fiscais colectadas.

As taxas de gestão fiscal são frequentemente usadas para elaborar comparações internacionais sobre a eficiência das administrações fiscais.²²

¹⁹ Sandford, Cedric (1973), *Hidden Costs of Taxation*, London, Institute for Fiscal Studies, pp. 1-3.

²⁰ Summary Working Document (2001), *Learning labour on the cost of tax management following the meeting of 1st October*, 20 pp.

²¹ Designada também de *cost of collection ratio* em muitos documentos de trabalho.

²² Existem pelo menos dois significados para o requisito da eficiência da tributação: o da eficiência económica, entendida como ausência de distorções na afectação de recursos por via dos impostos; e o da eficiência enquanto requisito constitucional, que o art. 267,º n.º5 da CRP refere tratar-se da “racionalização dos meios a utilizar pelos serviços.” É este último sentido que agora nos interessa na nossa análise, já que se encontra mais directamente relacionado com a actuação da administração fiscal. Assim, do princípio da eficiência decorre para a administração em geral e, portanto, também para

Veja-se, no quadro 1.1, o valor das taxas de gestão para os anos 2000, 2001 e 2002, em alguns países da OCDE, de modo a elaborar algumas comparações e a situar o caso português no conjunto das restantes administrações fiscais.

[Quadro n.º 1.1] Comparação da taxa de gestão fiscal em alguns países da OCDE

(em percentagem)

Países	Taxa de gestão fiscal = custos administrativos / receitas fiscais		
	2000	2001	2002
Alemanha	-	-	-
Austrália	1,11	1,27	1,19
Áustria	0,80	0,71	0,72
Bélgica	-	-	1,00
Canadá	1,07	1,08	1,20
Coreia do Sul	0,80	0,85	0,85
Dinamarca	-	-	0,73
Espanha	-	0,81	0,78
Estados Unidos da América	0,43	0,46	0,52
Finlândia	0,60	0,61	0,67
França	1,40	1,41	1,44
Grécia	-	-	-
Hungria	1,45	1,23	1,35
Irlanda	0,81	0,90	0,95
Islândia	-	-	1,12
Itália	-	-	-
Japão	1,42	1,54	1,62
Luxemburgo	-	-	-
México	-	-	-
Noruega	-	0,56	0,59
Nova Zelândia	1,44	1,21	1,17
Países Baixos	1,70	1,74	1,76

a administração em particular, um dever de boa administração, isto é, tal como refere Freitas do Amaral “um dever de a administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível.” Cfr. Brás Carlos, Américo Fernando, (2005), “Os princípios da eficácia e da eficiência fiscais”, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º416, Lisboa, Ministério das Finanças, 163-181, e Brás Carlos, Américo Fernando, (2006), *Impostos – Teoria Geral*, Coimbra, Almedina, pp. 140-144.

Polónia	0,95	1,06	1,32
Portugal	1,60	1,61	1,68
Reino Unido	1,10	1,11	1,15
República Checa	1,30	1,43	1,46
Suécia	0,43	0,44	0,42
Suiça	-	-	-
Turquia	1,94	2,12	0,86

Fonte: OCDE (2004), *Ob. Cit.*, p. 65.

Pela análise do quadro podemos dividir os países em três grupos.

O primeiro é constituído pela Suécia, Estados Unidos e Noruega, incluindo as administrações fiscais mais eficientes, com custos de 0,5% das receitas fiscais colectadas, aproximadamente. No segundo grupo, estão as administrações fiscais menos eficientes (Japão, Países Baixos e Portugal), com custos superiores a 1,5% das receitas fiscais. Por último, e no terceiro grupo, estão os restantes países com custos das receitas fiscais colectadas aproximadamente compreendidos entre 0,5% e 1,5%.

Como se observa a partir do quadro 1.1, as taxas de gestão fiscal divergem consideravelmente entre os países da OCDE. Estas diferenças devem-se a um conjunto de factores que não são os mesmos em todos os países.²³

Em primeiro lugar, as diferenças existentes nas taxas e na estrutura dos impostos têm um impacto nas receitas fiscais e nos custos administrativos, afectando o valor do rácio. Por isso, as comparações elaboradas entre países que têm uma carga fiscal elevada (como por exemplo, em muitos países europeus em que a carga fiscal se situa normalmente nos 40%) e os que têm uma carga fiscal baixa (como é o caso dos países da Ásia) são pouco realistas, tendo em conta o peso da tributação nos diferentes países.

É necessário ter em consideração quando estamos a analisar o rácio custos e receitas fiscais, a existência de vários níveis de administração, isto é, as diferenças na administração dos vários impostos pelas instituições governamentais nos vários países. Por exemplo, nos EUA, os impostos directos são administrados a nível federal, enquanto que os impostos indirectos são administrados maioritariamente

²³ OCDE (2004), *Tax Administration in OCDE Countries: comparative information series*, Centre for Tax Policy and Administration, Paris, OECD Publications, pp. 23-26 e p. 65.

por autoridades a nível regional ou estadual. Noutros países, uma autoridade nacional recolhe os impostos a todos os níveis, como é o caso da maioria dos países europeus.

Ao mesmo tempo, as funções atribuídas às administrações fiscais podem divergir consoante o país. Por exemplo, em alguns países o combate à evasão e fraude é feito por uma instituição governamental separada da administração fiscal, o que implica que os custos dessa instituição não são tidos em consideração no rácio da taxa de gestão fiscal. Muitas vezes, a administração tributária é incumbida de outras funções, não relacionadas directamente com a administração dos impostos, tais como pagamentos de certos benefícios sociais ou de saúde.

As diferenças no processo de administração, liquidação e cobrança das contribuições para a segurança social e das pensões são, provavelmente, uma das principais razões explicativas da disparidade das taxas de gestão fiscal. Em alguns países, as contribuições para a segurança social são recolhidas pela mesma instituição responsável pela recolha dos impostos, como é o exemplo do Canadá, da Finlândia, dos Países Baixos, da Noruega, dos Estados Unidos e do Reino Unido. Outros países administram e cobram as contribuições para a segurança social através de uma instituição governamental própria e separadamente da administração fiscal, por exemplo a França, a Alemanha, a Polónia, Espanha e Portugal.

Considerando que as contribuições para a segurança social constituem a principal fonte de rendimento em muitos países, a sua inclusão ou exclusão das receitas fiscais pode ter um impacto significativo no valor da taxa de gestão fiscal, pondo em causa a fiabilidade das comparações internacionais.²⁴

Por fim, é necessário sublinhar que não existe uma metodologia comum a todos os países para medir as taxas de gestão fiscal. Os países que publicam as taxas de gestão fiscal não revelam, por regra, os detalhes dos seus cálculos. Assim, são certamente diferentes os custos considerados pelas diferentes administrações fiscais, tais como os recursos humanos, os tecnológicos e os de informação. O rácio pode ser também influenciado pela base de cálculo das receitas fiscais. Podem tratar-se de receitas fiscais brutas ou líquidas, isto é, após os reembolsos devidos em vários impostos.²⁵

²⁴ Por exemplo, recalculando a taxa de gestão fiscal para a França, agregando os impostos com as contribuições para a segurança social, esta diminuiria de 1,4% para 1,13%.

²⁵ Refira-se, a este propósito, que os Estados Unidos e a Irlanda, que apresentam rácios baixos, utilizam as receitas fiscais brutas no cálculo da taxa de gestão fiscal, enquanto a maioria dos restantes países recorre às receitas fiscais líquidas.

Na realidade, só uma harmonização das definições de custos e receitas a considerar poderia, eventualmente, homogeneizar os resultados. Assim, e tendo em atenção estas dificuldades, é discutível se a taxa de gestão fiscal constitui um bom indicador da eficiência de uma administração fiscal.

Na verdade, para além das limitações anteriormente referidas, a variabilidade das taxas de gestão fiscal pode, também, ficar a dever-se a outros factores que não se encontram relacionados com a eficiência das administrações fiscais, e que influenciam os valores do rácio.²⁶

Em primeiro lugar, as alterações nas taxas de imposto podem ser um factor determinante da relação entre custos e receitas. Em teoria, a decisão de aumentar a carga fiscal pode diminuir a taxa de gestão fiscal em montante correspondente; porém, esta diminuição do rácio não está relacionada com a eficiência da administração fiscal.

Também as mudanças anormais nas taxas de crescimento económico ou nas taxas de inflação influenciam as receitas fiscais colectadas pela administração fiscal e, conseqüentemente, a relação entre custos administrativos e receitas fiscais.

Em terceiro lugar, a administração fiscal efectua, por regra, e de tempos a tempos, investimentos novos em material informático, equipamentos, edifícios ou outros materiais, os quais aumentam os custos administrativos a médio prazo, afectando, assim, a eficiência da administração fiscal a curto prazo, bem como a relação entre os custos e as receitas fiscais. A introdução de novos impostos também conduz a um incremento inicial dos custos administrativos, o que implica um impacto no rácio de custos e receitas, mas que tende a desvanecer-se a longo prazo.

Em quarto lugar, mudanças na entidade responsável por recolher um imposto particular podem conduzir a uma melhoria no rácio dos custos e receitas, a qual não se encontra relacionada com a eficiência da administração fiscal.²⁷

Apesar destes factores externos limitarem a utilidade da taxa de gestão fiscal como indicador de eficiência, tem existido uma tendência para usá-lo em comparações internacionais.

A sua utilidade encontra-se, todavia, limitada por um factor fundamental, ainda não mencionado, o qual está relacionado com o montante de receitas fiscais potenciais. Este problema conduz-nos à necessidade

²⁶ OCDE (2004), *Tax Administration in OCDE Countries: comparative information series*, Centre for Tax Policy and Administration, Paris, OECD Publications, pp. 23-26 e p. 65

²⁷ Por exemplo, na Austrália, a responsabilidade de colectar o imposto *excises* passou, em 1999, da *Customs Authority* para ser responsabilidade do *Australian Taxation Office (ATO)*, o que conduziu a uma melhoria do rácio. Cfr. OCDE (2004), *Tax Administration in OCDE Countries: comparative information series*, Centre for Tax Policy and Administration, Paris, OECD Publications, p. 24.

de introduzir na análise outra noção, que está longe de ser nova na literatura económica, mas que foi desde sempre muito controversa – a noção de capacidade tributária, que pode ser definida como a aptidão de um país para consagrar, através do imposto, uma parte dos seus rendimentos ao financiamento das despesas públicas. Da capacidade tributária resulta um nível de fiscalidade estimado ou potencial, ou seja, a quantidade de receitas fiscais que poderiam ser obtidas tendo em conta a capacidade tributária de cada país.²⁸

A taxa de gestão fiscal não toma em consideração a diferença entre o montante de receitas fiscais efectivamente cobradas e o máximo de receitas fiscais potenciais, a qual é designada na literatura por *tax gap*. Quer isto dizer que o montante de receitas fiscais efectivamente cobradas comparadas com as receitas fiscais potenciais, em percentagem, expressa o nível de cumprimento e mede também a eficiência da administração fiscal.

Assim, iniciativas que melhorem o cumprimento da lei fiscal, isto é, melhorem a eficiência, têm um impacto na relação dos custos e das receitas fiscais. Porém, porque este rácio ignora as receitas fiscais potenciais de cada sistema fiscal, o seu valor como indicador de eficiência é bastante limitado, já que países com o mesmo rácio podem revelar valores de eficiência das administrações fiscais bastante díspares. Na secção seguinte analisamos, então, a teoria fiscal subjacente aos custos administrativos, onde se toma em consideração o montante dos custos, bem como as receitas fiscais colectadas efectivas e potenciais.

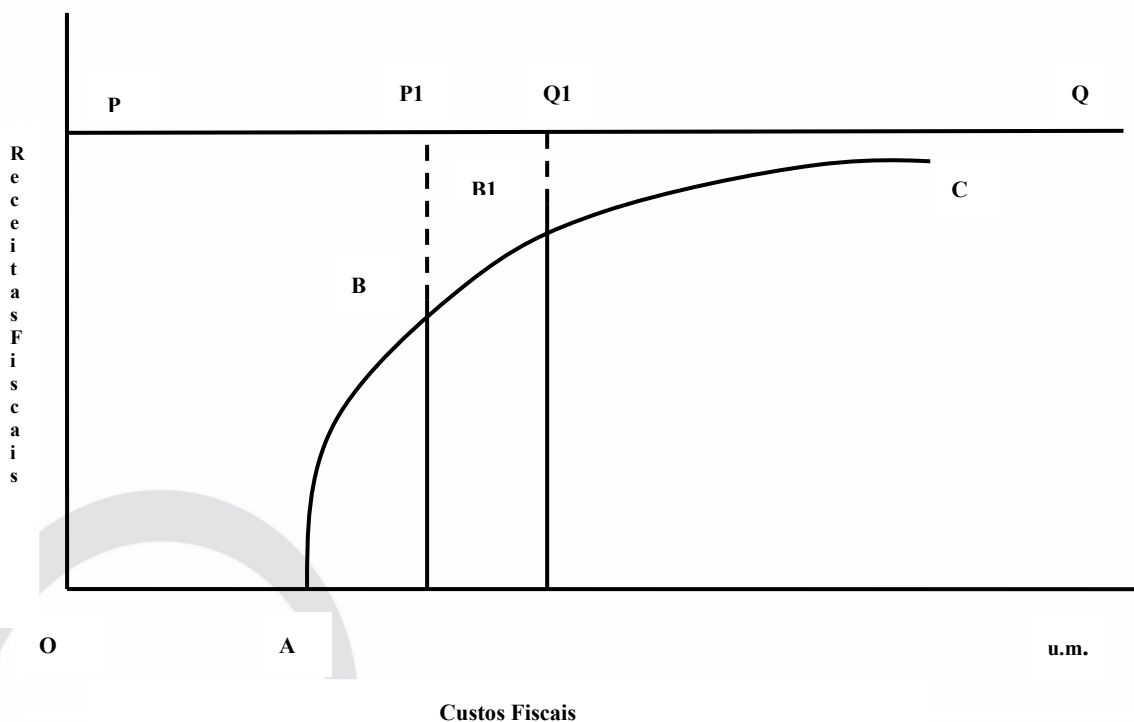
2.1.3 A teoria fiscal dos custos de administração

Ilustramos a nossa análise através da figura 1.2, onde se exemplifica a relação entre as receitas fiscais, no eixo vertical, e custos fiscais, no eixo horizontal, para um imposto particular, um grupo de impostos ou para o sistema fiscal no seu conjunto.

²⁸ Cfr. Freitas Pereira, Manuel Henrique (2005), *Fiscalidade*, Coimbra, Almedina, pp. 316 e ss; e Bahl, Roy W. (1971) “A regression approach to tax effort and tax ratio analysis”, in: *Staff Papers – International Monetary Fund*, Washington, Volume 18, n.º 3, pp. 570-612.

Seguimos nesta análise, de perto, Peter Dean, no seu estudo de 1973, acerca dos custos de funcionamento do sistema do imposto pessoal de rendimento, no Reino Unido.²⁹

[Figura n.º 1.2] A relação entre os custos administrativos e as receitas fiscais efectivas e potenciais



Fonte: Dean, Peter (1973), *Ob. Cit.*, p.5.

A linha PQ representa os rendimentos fiscais potenciais máximos, isto é, a base tributável multiplicada pelas taxas de imposto. A curva ABC apresenta a relação estabelecida entre os custos administrativos e os rendimentos ou receitas fiscais colectadas. Por sua vez, a distância OA mede os custos fiscais fixos iniciais. Na realidade, alguns custos administrativos iniciais são sempre incorridos antes de qualquer rendimento ser gerado.

²⁹ Dean, Peter (1973), *Some Aspects of Tax Operating Costs with Particular Reference to Personal Taxation in United Kingdom*, PhD Dissertation, Bath, Bath University, pp. 5-12.

A curva ABC apresenta, inicialmente, um formato curvo.³⁰ O ponto A, no qual rendimentos fiscais colectados são zero e certos custos fixos já foram incorridos, corresponde ao ponto no qual um novo imposto é introduzido no sistema fiscal. A partir do ponto A verificamos que, numa fase inicial, aumentos relativamente pequenos nos custos fiscais conduzem a aumentos em maior percentagem na receita fiscal colectada. Esta situação reflecte uma predisposição generalizada dos contribuintes para cumprir voluntariamente com o sistema fiscal, bem como a capacidade de gestão fiscal das autoridades fiscais para seleccionar os casos mais fáceis e, por isso, mais rentáveis para o Estado.

Todavia, após o ponto B, aumentos substanciais dos custos administrativos conduzem a uma diminuição na proporção das receitas colectadas. Assim, a curva ABC vai-se tornando horizontal à medida que a linha PQ se aproxima, o que conduz a uma diminuição da taxa de crescimento das receitas à medida que os custos administrativos aumentam. Significa isto que, quanto mais a curva ABC se aproxima do eixo PQ, maiores são os custos necessários para recolher uma unidade adicional de receitas fiscais, isto é, os custos marginais são superiores às receitas marginais.

Na verdade, em toda a área entre B e C temos contribuintes aos quais cada vez é mais difícil extrair imposto. Neste caso, podemos concluir que alguns contribuintes que se encontram nesta área são mais difíceis de contactar, outros resistem ao pagamento dos impostos até ao último momento, enquanto outros estarão preparados para fugir ao cumprimento. As autoridades fiscais deparam-se assim com situações cada vez mais complexas, aumentando, deste modo, o custo por unidade de receitas fiscais colectadas. Por este motivo, a curva ABC vai-se tornando horizontal à medida que se aproxima a linha PQ.

A linha PQ representa, como vimos, o total de receitas fiscais potenciais máximas. Aparece aqui definida como uma linha, porém, na prática é de definição rigorosa difícil devido aos fenómenos de fuga, evasão e fraude fiscal.³¹

A fraude fiscal, ao resultar de uma erosão da base tributável, conduz, no diagrama em análise, à deslocação da linha PQ para baixo em direcção ao eixo horizontal. Assim, o intervalo entre a linha PQ

³⁰ Em relação ao formato da curva ABC não foi feito nenhum estudo empírico que comprove a sua forma. Por isso, esta é baseada numa suposição.

³¹ A definição destes conceitos, bem como das suas consequências na sociedade e na economia em geral, é feita no capítulo seguinte, aquando da análise do comportamento dos contribuintes, de cumprimento ou não cumprimento das suas obrigações fiscais.

e a curva ABC representa a parte do rendimento ou das receitas que é legalmente recuperável mas que se mantém por colectar.

Existem, fundamentalmente, dois motivos principais que tornam difícil conseguir colectar estas receitas para as autoridades fiscais.

O primeiro está relacionado com um comportamento intencional supostamente conhecido dos contribuintes e que é contrário à lei. Aqui estamos perante uma situação de não cumprimento voluntário, ao qual está geralmente associado um montante de evasão fiscal intencional ou voluntária.

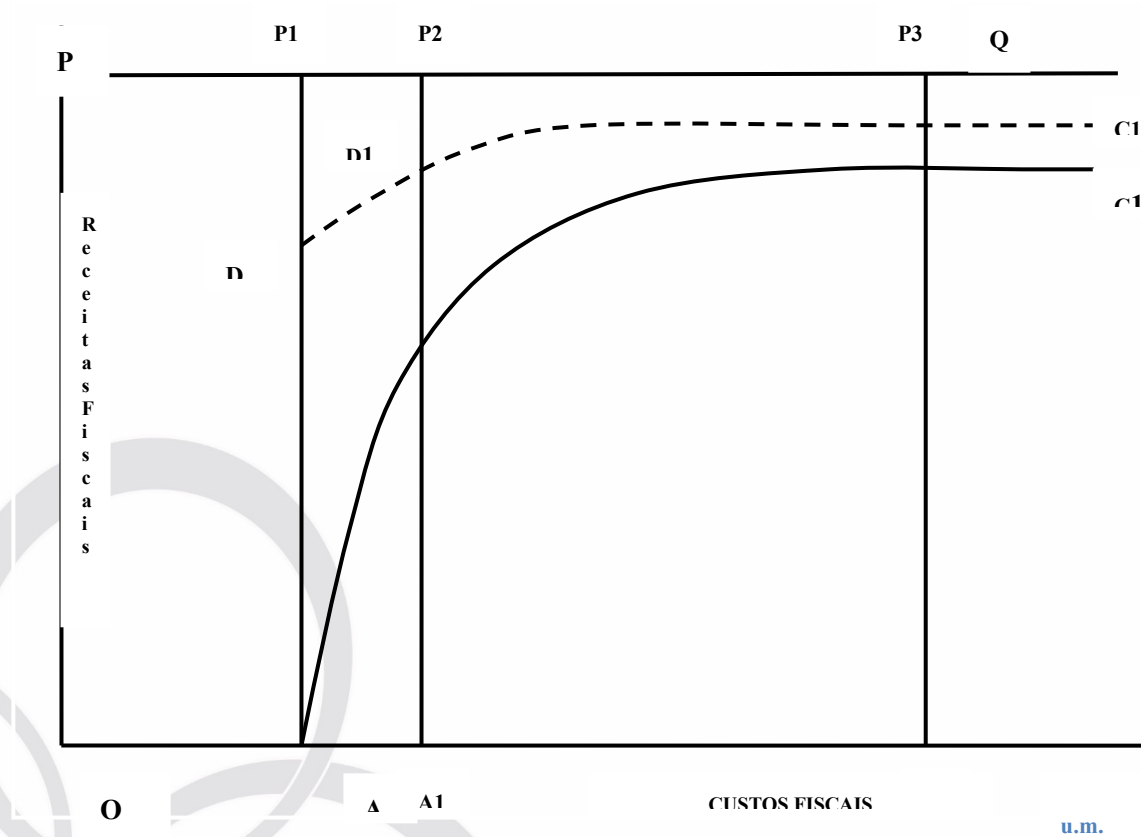
O segundo factor deriva de um comportamento não intencional dos contribuintes, o qual é devido à ignorância de regras fiscais fundamentais. Neste caso, temos uma situação de não cumprimento involuntário, com um montante de evasão fiscal não intencional ou involuntária.

Em sistemas fiscais desenvolvidos, uma grande parte do rendimento por colectar deve-se à evasão intencional ou ao não cumprimento voluntário dos contribuintes. Nestes sistemas, os contribuintes estão normalmente familiarizados com os conceitos fiscais e com as suas obrigações. O rendimento por colectar reflecte, assim, um pequeno número de contribuintes porventura mal informados das suas responsabilidades fiscais, bem como os efeitos conscientes daqueles que pretendem reduzir os seus impostos através de métodos contrários à lei.

Se considerarmos, todavia, a introdução de um imposto sobre o rendimento numa economia subdesenvolvida caracterizada, entre outras coisas, por um grande analfabetismo e um peso bastante elevado do sector de subsistência, uma grande parte de receitas perdidas deve-se à evasão não intencional, particularmente, se os recursos da administração fiscal forem limitados.³² Neste caso, a curva ABC deslocar-se-ia para baixo, como podemos ver na figura 1.3.

³² Na generalidade destes países, a relação entre o conjunto dos impostos e o rendimento nacional é bastante baixa, por motivos que se prendem com o baixo nível do rendimento individual e das empresas, com o reduzido papel do Estado, com a má qualidade da administração fiscal e com a impossibilidade material de proceder às cobranças com regularidade. Normalmente nestes países a administração fiscal é pouco eficiente, por vezes pesada em termos de efectivos, ao que acresce muitas vezes a circunstância de as próprias leis fiscais herdadas de situações coloniais serem inadequadas às estruturas económicas e às necessárias políticas de desenvolvimento. Para uma análise mais detalhada sobre este assunto ver, por exemplo, Sousa Franco, António L. (1996), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume II, 4ª Edição – 3ª Reimpressão, Coimbra, Almedina Editora, p. 171.)

[Figura n.º 1.3] A relação entre os custos administrativos e as receitas fiscais nos sistemas tributários dos países desenvolvidos e dos países subdesenvolvidos



Fonte: Dean, Peter (1973), *Ob. Cit.*, p. 8.

Como observamos a partir da figura 1.3, a curva AC representa as receitas tributárias realmente arrecadadas pelas autoridades fiscais. O intervalo entre a curva AC e a linha PQ traduz a parte das receitas fiscais perdidas ou por colectar. A evasão fiscal não intencional ocupa, agora, a área entre AC e DC1. Atente-se que a distância vertical entre estas curvas diminui à medida que os custos aumentam, o que se deve, em parte, a um melhor e mais efectivo controlo fiscal dos contribuintes.

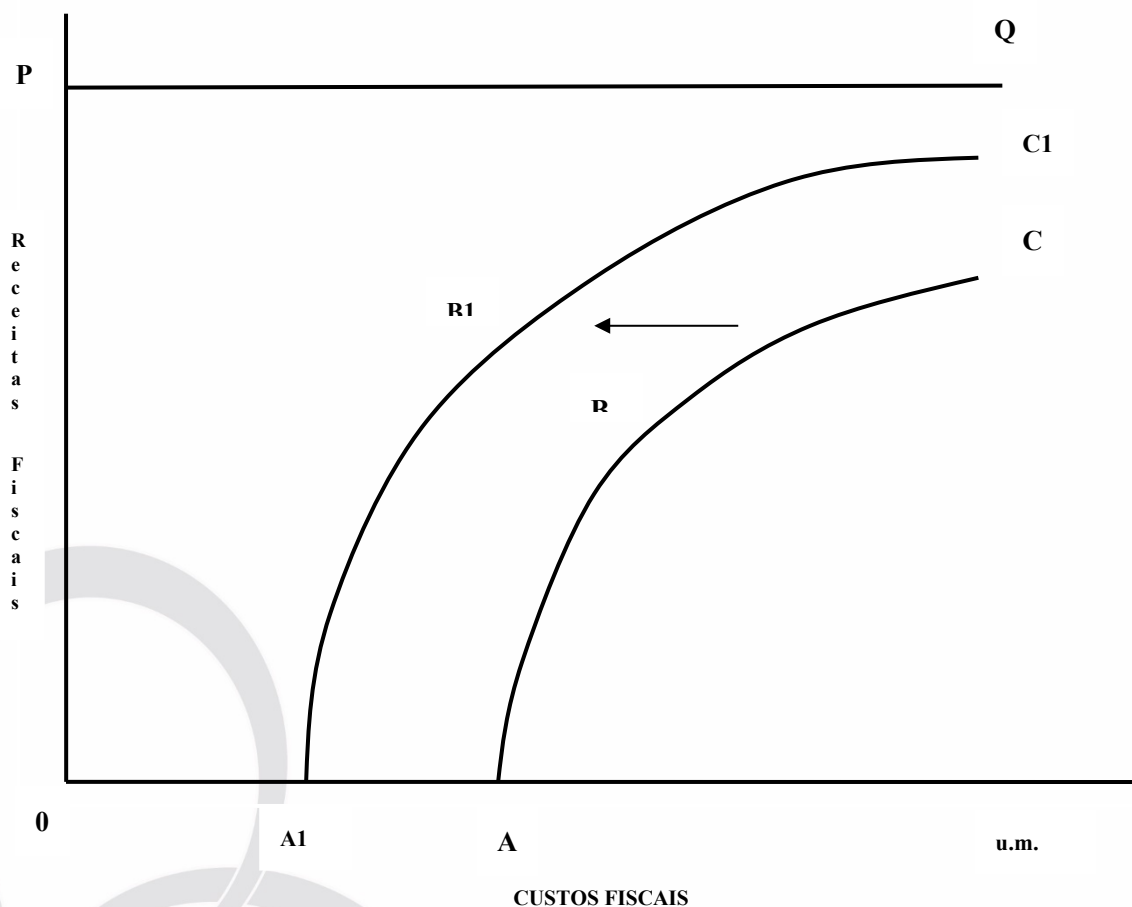
Tal como será discutido no capítulo seguinte, a posição da linha AC é provavelmente diferente de país para país, bem como de imposto para imposto, sendo certamente o produto de diversos factores, tais como a probabilidade de uma inspecção, a importância e a natureza das penalidades, o nível das taxas fiscais, os métodos administrativos de recolha de impostos e a moralidade fiscal dos contribuintes em geral.

Numa economia desenvolvida, com uma população de contribuintes educada e uma administração fiscal eficiente, opera-se com uma baixa diferença entre a receita fiscal potencial e a efectiva. Assim, a maioria do rendimento tributável potencial é colectado, e a parte por arrecadar deve-se, fundamentalmente, a um grau de evasão fiscal aceitável. Na verdade, uma pequena percentagem de evasão fiscal está sempre presente, qualquer que seja o sistema fiscal. Nesta situação, os custos fiscais surgem até ao ponto onde os aumentos de rendimento resultam de incrementos substanciais de custos que não são de negligenciar. Numa economia subdesenvolvida, com uma população analfabetizada e grande peso do sector de subsistência, a administração fiscal opera com uma grande diferença entre a receita fiscal potencial e a efectiva. Os rendimentos são, assim, receptivos a aumentos de custos, enquanto uma grande parte das receitas fiscais potenciais permanece por arrecadar. A evasão fiscal não intencional engloba, então, uma grande parte do rendimento por recolher das autoridades fiscais.

Podemos, pois, concluir que qualquer que seja o sistema fiscal, o nível de taxas de imposto ou a estrutura fiscal, a administração fiscal tem sempre como objectivos principais a arrecadação de receitas fiscais com o menor nível de custos, o que implica uma deslocação da curva ABC para a esquerda, e o combate à fraude e evasão fiscal, o que conduz a uma deslocação da linha PQ para baixo e em direcção ao eixo do X.

Esta situação aparece descrita na figura 1.4.

[Figura n.º 1.4] O combate à fraude e evasão fiscal e a relação entre custos administrativos e receitas fiscais

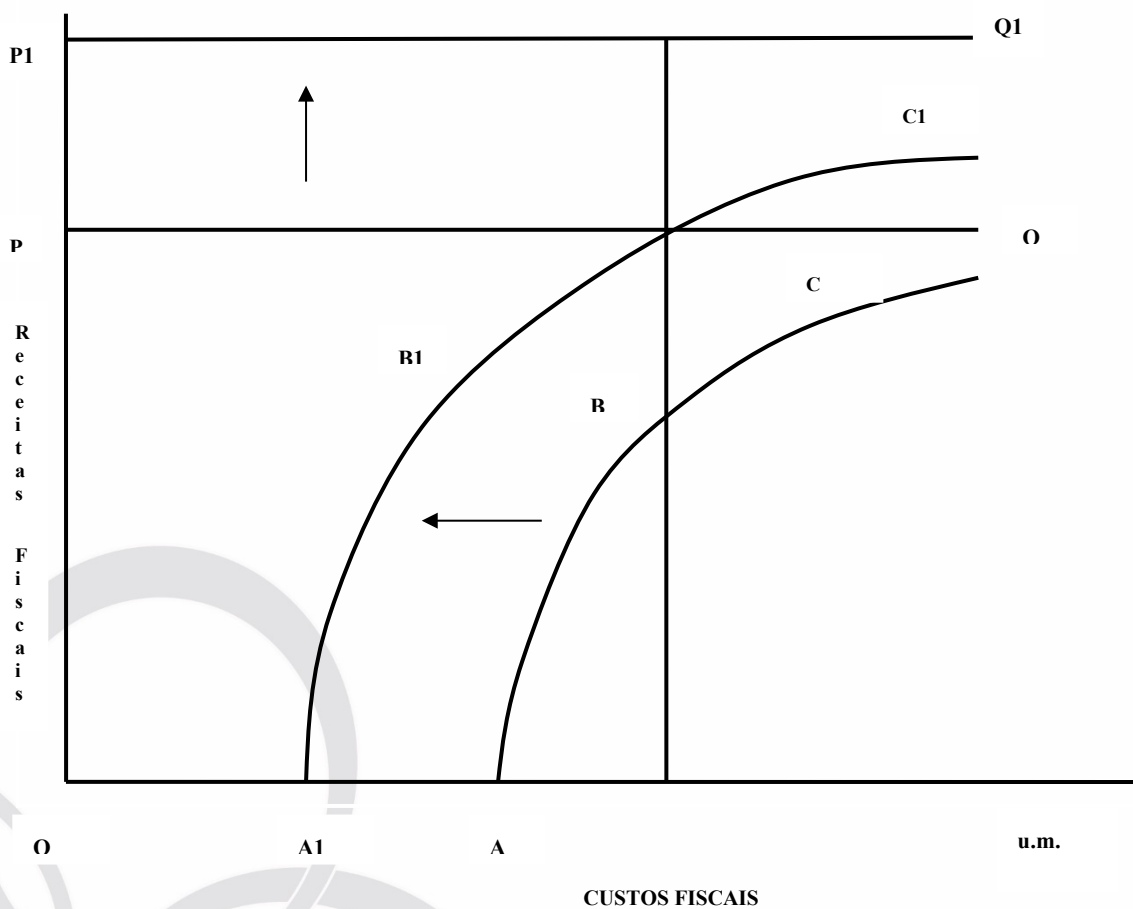


Fonte: Dean, Peter, (1973), *Ob. Cit.*, p. 10.

Da análise da figura 1.4 podemos verificar que a deslocação da curva ABC para cima e para a esquerda, para a curva A1 B1 C1, conduz a um ganho de produtividade para a administração fiscal. Assim, as mesmas receitas são arrecadadas a um menor custo, ou o mesmo será dizer que mais receitas serão colectadas ao mesmo custo.

Uma subida nas taxas de imposto provoca, por seu turno, um efeito na estrutura dos custos e das receitas fiscais de um determinado sistema fiscal. Vejamos, assim, as mudanças observadas na figura 1.5.

[Figura n.º 1.5] As taxas de imposto e a estrutura de custos e receitas fiscais



Fonte: Dean, Peter (1973), *Ob. Cit.*, p. 12.

Como podemos observar pela análise da figura 1.5, verifica-se uma deslocação da linha PQ para P_1Q_1 , e da curva ABC para $A_1B_1C_1$ e, assim, um novo rácio custo fiscal/receitas fiscais.

O intervalo que representa a evasão ou fraude fiscal, a área entre a curva $A_1B_1C_1$ e a linha P_1Q_1 é, agora, maior do que o intervalo na situação inicial.

Na verdade, esta situação está de acordo com o princípio geralmente aceite em finanças públicas de que um aumento nas taxas de imposto estaria, *ceteris paribus*, associado a mais evasão, uma vez que as

taxas de imposto marginais altas aumentam os incentivos para os indivíduos com rendimentos mais elevados investirem em complicados esquemas de fuga aos impostos.³³

A teoria dos custos da tributação sublinhada acima sugere dois critérios para que um imposto seja administrado eficientemente.

O primeiro critério baseia-se no estudo dos custos do sistema fiscal em percentagem das receitas fiscais obtidas. Este critério é, pois, uma condição necessária, mas não suficiente, da eficiência, dado que apenas assegura que o conjunto das receitas cobradas está disponível para os objectivos de política fiscal.

O segundo critério de eficiência assenta no facto da recolha de impostos dever, também, ser representada por uma percentagem dos rendimentos fiscais potenciais de acordo com uma determinada base tributável e determinadas taxas de imposto.

É difícil pôr em prática estes dois critérios de eficiência porque nenhum deles é absoluto. Na realidade, não existe nenhuma forma objectiva de conhecer se um dado nível de eficiência ou um dado valor do rácio custo/receitas é o mais adequado para um sistema fiscal. Mais ainda, estes dois critérios entram frequentemente em conflito. Na verdade, e regra geral, níveis elevados de eficiência implicam altos níveis de custos para as receitas obtidas, enquanto baixos rácios de custo/receitas conduzem a um inaceitável grau de evasão fiscal. Os dois critérios em conjunto vão, todavia, na mesma direcção, especificando as condições para aumentar a eficiência da administração fiscal. Não podemos, ainda assim, deixar de sublinhar, uma vez mais, os cuidados a ter na interpretação do significado e uso do rácio custos fiscais/receitas fiscais.

2.2 Os custos do sector privado

A existência de um qualquer imposto introduz uma diversidade de custos para o sector privado.³⁴

³³ A este propósito, refere Xavier de Basto que taxas muito elevadas constituem em si mesmas um factor de incremento da fuga aos impostos. São porventura, um sinal claro do não controlo da evasão e da fraude pelos serviços, pois, muitas vezes, as taxas legais crescem porque as efectivas não se aplicam na prática. Ao contrário, as taxas legais moderadas são um estímulo ao cumprimento voluntário da lei. Com taxas não muito elevadas, o benefício pela evasão pode deixar de compensar os riscos ligados à sua descoberta. Xavier de Basto, José Guilherme (1994), “Uma reflexão sobre a Administração fiscal”; in: *Notas Económicas*, n.º 4, Novembro, pp. 100-108.

³⁴ Sandford, Cedric (1995), “Minimising administrative and compliance costs”, in: *More Key Issues in Tax Reform*, Bath, Fiscal Publications, pp. 89-105.

O custo mais óbvio para o contribuinte é o financeiro, ou seja, o correspondente ao pagamento do imposto.

Existem, também, custos sociais e de bem-estar que surgem das distorções provocadas por um imposto. Assim, um imposto sobre o rendimento distorce as decisões entre trabalho e lazer, enquanto um imposto sobre os bens e serviços pode alterar os padrões de consumo ou de produção, provocando, por exemplo, ineficiências na afectação de recursos.

A adicionar a estes custos temos, ainda, os incorridos pelos contribuintes e terceiras entidades no cumprimento das suas obrigações tributárias, nomeadamente, o tempo dispendido no preenchimento da declaração de rendimentos, na recolha de informações ou outro material necessário.

Podemos, agora, suscitar a seguinte questão: quais os custos do sector privado que deveremos classificar como custos de cumprimento?

A resposta a esta questão não é simples. Na verdade, a fronteira entre os custos de eficiência e os custos formais de cumprimento também não é muito clara.

Os custos de eficiência não são apenas função da existência do imposto, mas também da forma como este foi concebido. Por exemplo, para um nível de rendimento igual, um imposto sobre o consumo incidente sobre todas as transacções, sem crédito de imposto para os *inputs*, isto é, um imposto em cascata ou cumulativo,³⁵ pode originar distorções na estrutura industrial, ou seja, na forma como os proprietários organizam os seus negócios. Na realidade, um imposto cumulativo penaliza os processos produtivos desintegrados (isto é, em que intervêm muitas unidades independentes) e estimula a integração vertical das fases produtivas,³⁶ enquanto que um tributo operando com crédito imposto suportado é neutro, dado não introduzir distorções deste tipo.

Os custos de eficiência são, então, os incorridos pelo sector privado e que resultam da introdução e estrutura de um dado imposto. As regras para corrigir algumas das distorções mais graves são elas próprias, muitas vezes, fonte de complexidade e contencioso.

No presente trabalho não pretendemos, porém, analisar os custos de eficiência inerentes à introdução de um imposto. O nosso primeiro objectivo centra-se, antes, no estudo dos custos incorridos pelos

³⁵ Hoje, os impostos em cascata praticamente não existem nos sistemas fiscais dos países desenvolvidos. Na Europa, a Espanha foi o último país a abandonar este tipo de imposto de transacções.

³⁶ Sobre este problema, hoje sem o mesmo interesse prático de outrora, pode ver-se, por exemplo, Xavier de Basto, José Guilherme (1991), "A tributação do consumo e a sua coordenação internacional", in: *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 164, Lisboa, Ministério das Finanças, pp. 28-35.

contribuintes e terceiras entidades em cumprirem com um determinado conjunto de obrigações resultantes de um imposto.

É necessário, assim, clarificar o conceito de custos de cumprimento, dada a ambiguidade literária que o mesmo pode suscitar.

De um lado, podemos considerar estes custos como os incorridos pelas autoridades em assegurar o cumprimento da lei fiscal. Neste caso, estaríamos perante um custo do sector público em que uma parte seria custos administrativos. De outro lado, temos os custos suportados pelos contribuintes e terceiras entidades no cumprimento das obrigações fiscais. Nesta situação, estamos perante um custo do sector privado.

Para os fins que nos interessam, que são os da análise dos custos de cumprimento, iremos debruçar-nos apenas sobre os custos habitualmente designados por “custos de cumprimento do contribuinte”. Por isso, quando nos referirmos, neste trabalho, aos custos de cumprimento é unicamente na perspectiva do contribuinte.

2.2.1 Os custos de cumprimento das obrigações tributárias

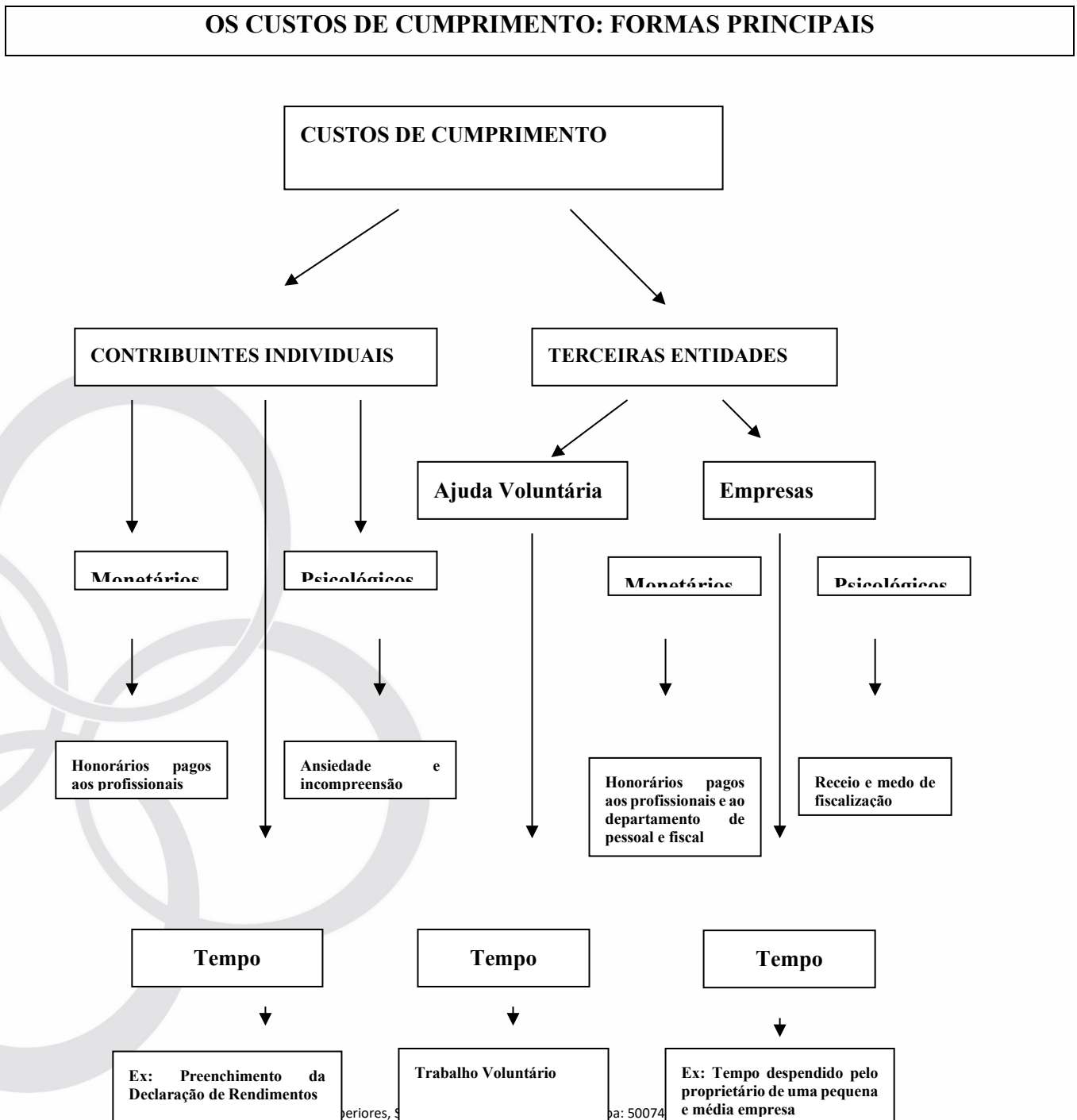
Segundo Sandford,³⁷ e tal como já foi referido anteriormente, os custos de cumprimento incluem não só o tempo despendido pelos contribuintes com os seus assuntos fiscais, mas também as despesas incorridas com guias fiscais, equipamento informático, e com consultores fiscais, a quem os contribuintes recorrem para cumprirem com as suas obrigações tributárias.³⁸

A figura 1.6 é, pois, uma tentativa de sistematização das principais formas que assumem os custos de cumprimento.

³⁷ Sandford, Cedric (1973), *Hidden Costs of Taxation*, London, Institute for Fiscal Studies, p. 10.

³⁸ Em Portugal, Albano Santos designou os custos de cumprimento por *custos de sujeição*. Estes últimos incluem todos os custos susceptíveis de avaliação pecuniária que o sistema fiscal faz o contribuinte suportar directamente, o que compreende um conjunto variado de encargos onde, a par da soma entregue nos cofres públicos para pagamento dos impostos, se deve contar a expressão financeira de outros ónus suportados, seja para o cumprimento das obrigações fiscais (por exemplo, o tempo gasto no preenchimento de formulários e nos contactos com a administração tributária, custos de recolha e conservação dos elementos contabilísticos que documentam a situação fiscal), seja para se subtrair a essas obrigações (por exemplo, gastos com o aconselhamento tributário). Cfr. Santos, Albano (2003), *Teoria Fiscal*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, pp. 437-438.

[Figura n.º 1.6] Os custos de cumprimento: formas principais



Fonte: Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, p. 11.

Como se pode concluir da figura 1.6, os custos de cumprimento dividem-se em três grupos principais: os custos de tempo; outros custos monetários; e os custos psicológicos.

Os custos de tempo são, de uma forma geral, o valor do tempo gasto pelos contribuintes individuais e colectivos no cumprimento das obrigações fiscais.³⁹ Diga-se, a este respeito, que é particularmente difícil de medir o tempo gasto em perguntas e dúvidas acerca dos impostos. Esta dificuldade aumenta quando os esclarecimentos fiscais são dados, não por profissionais, mas por familiares e amigos.

Para os contribuintes individuais, os custos incluem o tempo despendido no arquivo de documentos e no preenchimento da declaração de rendimentos. E os custos monetários englobam outras despesas de carácter geral, tais como telefone, livros, equipamento e honorários pagos a consultores fiscais.

Por sua vez, para os contribuintes colectivos, os custos de cumprimento dividem-se em internos e externos. Os primeiros correspondem ao tempo gasto internamente pelos empregados e directores da empresa com os assuntos fiscais, o qual é valorado através do ordenado atribuído aos mesmos. Por sua vez, os custos externos representam os incorridos fora da empresa com o aconselhamento fiscal.

Temos, ainda, a acrescentar, nos dois tipos de contribuintes, o custo com a aquisição de conhecimentos para levar a cabo as tarefas inerentes ao cumprimento fiscal, incluindo os conhecimentos das suas obrigações legais e respectivas penalidades.

Para terminar, a complexidade e incerteza na legislação fiscal⁴⁰ pode implicar custos adicionais de cumprimento para os contribuintes (empresas e particulares), bem como alguma ansiedade no processo de cumprimento e pagamento dos impostos.

³⁹ O tempo gasto no cumprimento fiscal acaba por se transformar por certo num encargo adicional que atinge montantes significativos, pois é amplamente perfilhado pelos contribuintes dos sistemas fiscais mais modernos que "são tantas as guias, os talões, as assinaturas, as complicações (...) que o trabalho e tempo despendido pelo contribuinte, em satisfazer todas essas formalidades, e os prejuízos causados pelas demoras, representam, em grandíssimo número de casos, maiores valores do que as somas pagas ao Estado." Santos, Albano (2003), *Teoria Fiscal*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, p. 438.

⁴⁰ Sobre a noção de complexidade fiscal, bem como dos factores responsáveis por ela, ver, por exemplo, Slemrod, Joel, Bakija, Jon (2001), *Taxing Ourselves – A citizen's guide to the great debate over Tax Reform*, 2nd Edição, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, pp. 133-164. e Slemrod, Joel (Ed.) (1992), *Why People Pay Taxes - Tax Compliance and Enforcement*, Michigan, The University of Michigan Press, pp. 333-349.

Os custos psicológicos, tais como alguma ansiedade e nervosismo suportados no processo de pagamento dos impostos, deverão ser igualmente incluídos.⁴¹ Alguns contribuintes recorrem, pois, a profissionais para diminuir o seu grau de preocupação. Assim, muitas vezes, estes custos psicológicos transformam-se em custos monetários.

Este receio e ansiedade suportados pelos contribuintes podem ter várias causas.

A primeira resulta da complexidade da declaração de rendimentos, a qual aumenta com o número de categorias de rendimento auferido, o que, obviamente, complica o processo de apuramento dos impostos.

Outra causa de preocupação, mesmo para os contribuintes mais honestos, é a pressão gerada por uma provável inspecção fiscal.

Talvez existam, também, custos psicológicos administrativos, se os funcionários da administração fiscal, em contacto com o público, considerarem o seu emprego muito complexo e o transmitirem, posteriormente, aos contribuintes.⁴²

Os custos psicológicos são intangíveis e não constituem uma despesa pecuniária directa. Para além disso, não existe na literatura fiscal uma definição geralmente aceite de custos psicológicos, nem um método comum para avaliá-los. Variando de contribuinte para contribuinte, são difíceis, senão impossíveis, de quantificar. Por isso, os custos psicológicos não são alvo de avaliação em muitos estudos. Não devem, porém, ser descurados.

Na verdade, os custos psicológicos poderão constituir uma componente tão significativa quanto os custos de tempo ou outros custos monetários no total dos custos de cumprimento.

2.2.2 Os custos de planeamento fiscal

⁴¹ Segundo James e Nobes, os custos de cumprimento devem incluir também os custos psicológicos suportados pelos contribuintes como consequência da ansiedade que experimentam na sua relação com o imposto. Esta tese parece, aliás, ser adoptada por Adam Smith quando, ao abordar as “diferentes maneiras em que os impostos são frequentemente mais onerosos para as pessoas do que benéficos para o soberano”, refere que “ (...) embora o vexame não seja, rigorosamente falando, uma despesa, é certamente equivalente ao custo pelo qual todo o homem estaria disposto a redimir-se dele”. James, Simon; Nobes, Christopher (2000), *The Economics of Taxation - Principles, Policy and Practice*, 7th Edition, London, Pearson Education, pp. 38-42.

⁴² Slemrod, Joel (Ed.) (1992), *Why People Pay Taxes - Tax Compliance and Enforcement*, Michigan, The University of Michigan Press, pp. 43-95 e pp. 193-259.

Na literatura económica que versa sobre custos de cumprimento distinguem-se os custos de cumprimento involuntários dos voluntários.^{43/44}

Os custos involuntários são aqueles que o contribuinte necessita obrigatoriamente de suportar para cumprir com as suas obrigações legais. Por sua vez, os custos voluntários são os custos de planeamento fiscal incorridos pelo contribuinte de modo a diminuir o pagamento dos seus impostos.

Assim, podemos questionar se os custos de planeamento fiscal deverão fazer parte das estimativas dos custos de cumprimento. Se é verdade que os custos de planeamento são voluntários e, por isso, não deveriam integrar os custos de cumprimento, não é menos verdade que, apesar da discricionariedade destes custos, eles resultam da existência do sistema fiscal, pelo que deveriam fazer parte da noção de custos de cumprimento.

A distinção entre custos voluntários e involuntários ou inevitáveis apresenta, todavia, algumas limitações.

Para os contribuintes individuais, por exemplo, o imposto sobre o rendimento contém, regra geral, um determinado número de benefícios fiscais. Temos o caso das despesas de saúde, educação, habitação, seguros de vida, entre outras, as quais o contribuinte não tem obrigatoriamente que utilizar. Assim, o arquivo destas informações, isto é, de facturas e recibos, para preencher a declaração de rendimentos é, pois, um acto voluntário do contribuinte. Todavia, pode ser entendido, também, como um acto normal e essencial das tarefas que envolvem o cumprimento fiscal.

Se estivermos perante uma empresa multinacional existe maior necessidade de planeamento fiscal. No sentido literal, trata-se de um custo voluntário. No entanto, nenhuma empresa com operações multilaterais pode ignorar os custos de planeamento fiscal, os quais consistem num exame detalhado das transacções e métodos que minimizem os seus impostos. Nesta situação, os custos de planeamento fiscal tornam-se um elemento necessário na actividade comercial. Trata-se, antes de mais, de uma atitude “defensiva” e “não ofensiva”.⁴⁵ Se uma distinção entre este tipo de custos tivesse de ser feita,

⁴³ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath, Fiscal Publications, p. 12.

⁴⁴ Joel Slemrod, investigador da Universidade de Michigan, nos EUA tem feito vários estudos sobre os custos de cumprimento voluntários e os involuntários, isto é, na perspectiva da evasão e fuga fiscal. Sobre este assunto pode ver-se por exemplo Slemrod, Joel; Yitzhaki, Shlomo (2000), “Tax Avoidance, Evasion, and Administration”, *Working Paper 7473*, in: www.nber.org/org/papers/w7473, 76 pp.

⁴⁵ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, p. 13.

seria aceitável a de custos de planeamento fiscal associados a uma normal transacção comercial, por um lado, e a que envolve transacções puramente artificiais, por outro.

As informações e estimativas obtidas pelos diferentes estudos sobre custos de cumprimento raramente permitem distinguir estes custos.

2.2.3 Os benefícios ou compensações dos custos de cumprimento

Até aqui apenas foram abordados os custos, de natureza diversa, que resultam do funcionamento de um imposto ou de todo um sistema fiscal. Contudo, também é possível isolar alguns “benefícios” decorrentes do conjunto de obrigações a que a legislação fiscal normalmente sujeita os contribuintes, nomeadamente na perspectiva dos custos privados. Tal permite distinguir os “custos de cumprimento brutos” dos “custos de cumprimento líquidos”,⁴⁶ sendo a diferença representada pelas vantagens resultantes do cumprimento das obrigações impostas pelo sistema.

Esta situação pode ser particularmente relevante para indivíduos e empresas nos casos, por exemplo, em que existe a possibilidade legal de dispor, durante um certo período de tempo, dos impostos cobrados aos consumidores dos seus produtos, ou dos impostos retidos na fonte sobre os rendimentos do trabalho ou capital, antes da sua entrega nos cofres públicos. Trata-se, portanto, de um benefício em termos de fluxo de caixa (*cash flow*).

Na verdade, a determinados impostos sobre o rendimento ou o consumo estão associados benefícios de *cash flow*, os quais derivam do facto de as empresas usufruírem, durante um certo período, dos impostos antes da sua entrega ao Estado.

O cumprimento das obrigações fiscais pode trazer também vantagens associadas a maior capacidade de gestão nas empresas, nomeadamente, nas pequenas unidades. Como é sabido, as exigências contabilísticas e fiscais têm virtudes pedagógicas, ao incentivarem os empresários a dotar-se dos instrumentos de informação necessários para uma boa gestão.⁴⁷

⁴⁶ Os conceitos de custos de cumprimento líquidos e brutos são bastante desenvolvidos, na Austrália, pelo grupo de investigadores que se ocupam do estudo dos custos de cumprimento. Ver por exemplo: Evans, Chris, *et al.* (1999); “Taxation compliance costs: some lessons from “down-under””; in: *British Tax Review*, n.º 4, Sweet&Maxwell, pp. 244-271; Evans, Chris *et al.* (2000), “Tax compliance costs: research methodology and empirical evidence from Australia”, in: *National Tax Journal*, Volume 53; n.º 2, pp. 320-345; Evans, Chris (2000), “The operating costs of taxing capital gains”, in: *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Official Journal of the International Fiscal Association, Volume 54, n.º 7, pp. 357-365.

⁴⁷ Gurd, Bruce; Turn, John (2001), “Tax compliance research – a cost management perspective”, in: Evans, C.; Pope, J.;

Existe, porém, uma diferença importante entre as duas formas de “benefício”, isto é, entre o benefício de *cash flow* e o benefício da capacidade de gestão. Ambos podem constituir vantagens para as empresas, mas só os segundos representam uma poupança de recursos.

Os benefícios em termos de *cash flow* são apenas transferências entre os sectores público e privado da economia. Na verdade, o benefício de *cash flow* significa que a empresa recebe do Estado um “empréstimo livre de encargos”, ao qual está associado um determinado custo de oportunidade para o sector público.

O primeiro autor a sublinhar a importância dos benefícios de *cash flow* na investigação dos custos de cumprimento foi Sandford, no seu estudo de 1981.⁴⁸ Allers, na Holanda, teve também em consideração os benefícios de *cash flow* nas suas estimativas acerca dos custos de cumprimento das empresas.⁴⁹

É na Austrália, todavia, que os benefícios de *cash flow* e a sua quantificação têm merecido mais atenção. Pope reconheceu a importância destes benefícios. Porém, não os estimou devido à falta de informação.⁵⁰

O grupo de investigadores da *Australian Taxation Studies Program* (ATAX) desenvolveu um conjunto de estudos, a cargo da *Australian Taxation Office* (ATO), onde apresentou estimativas dos custos de cumprimento “brutos” e “líquidos” para os contribuintes individuais e colectivos. Chris Evans e outros incluíram nos seus estudos todas as componentes dos custos de cumprimento, incluindo os benefícios de *cash flow*.^{51/52}

Assim, nesta linha, os custos de cumprimento das empresas, individuais e colectivas, obtêm-se através da seguinte fórmula:

Hasseldine, J. (Eds), *Tax Compliance: A Festschrift for Cedric Sandford*, St Leonards, Prospect Media Pty Ltd, pp. 69-87.

⁴⁸ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter; Butterworth, Ian (1981), *Costs and Benefits of VAT*, London, Heinemann, pp. 75-96.

⁴⁹ Allers, Marten (1994), *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Publics Transfers in Netherlands*, Groningen, Wolter-Noordhoff, 210 pp.

⁵⁰ Pope, Jeff (1995), “The compliance costs of major taxes in Australia”, in: Sandford, Cedric (Ed.), *Tax Compliance Costs – Measurement and Policy*, Bath, Fiscal Publications, pp. 101-126.

⁵¹ Cfr. Evans, Chris; Walpole, M. (1999), *Compliance Cost Control: a review of tax impact statements in the OCDE*, Sidney, Australian Tax Research Foundation.; e Evans, Chris, et. al. (1999); “Taxation compliance costs: some lessons from “down-under””; in: *British Tax Review*, n.º 4, Sweet&Maxwell, pp. 244-271.

⁵² Glover, John; Tran-Nam, Binh (2002), “Estimating the transitional compliance costs of the GST in Australia: A case study approach”, in: *Australian Tax Forum*, Volume 17, n.º 4, pp. 499-536.

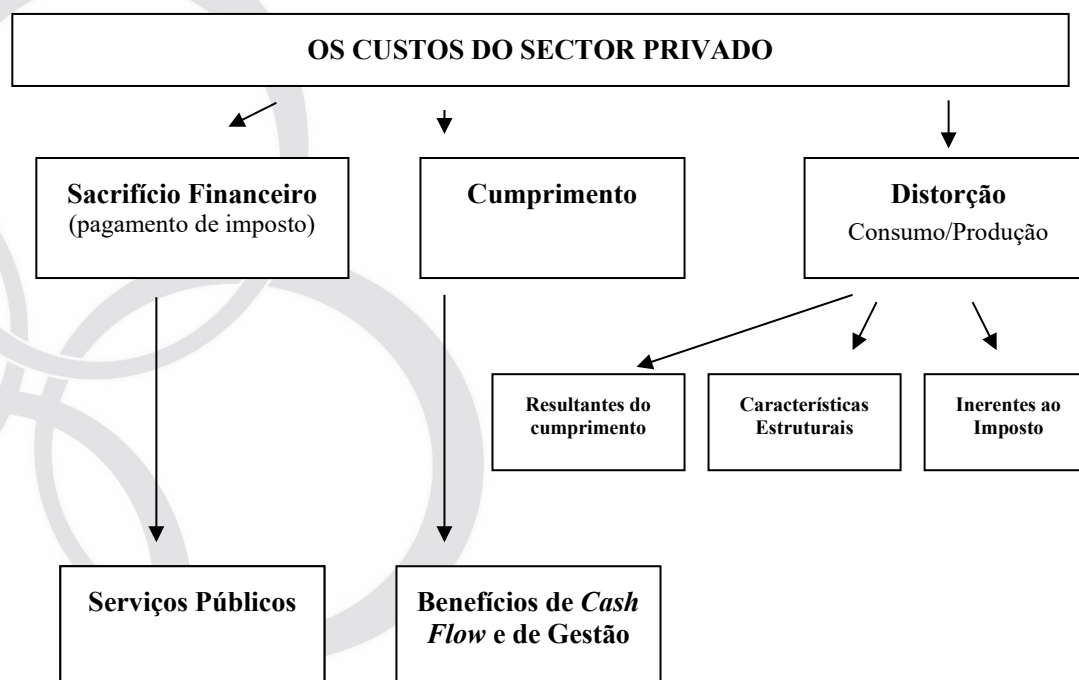
CUSTOS DE CUMPRIMENTO = TEMPO DESPENDIDO CUMPRIMENTO + HONORÁRIOS + DESPESAS GERAIS – BENEFÍCIOS DE *CASH FLOW*.

Por sua vez, para os indivíduos, os custos de cumprimento das obrigações fiscais seriam:

CUSTOS DE CUMPRIMENTO = TEMPO DESPENDIDO CUMPRIMENTO + HONORÁRIOS + DESPESAS GERAIS⁵³ + CUSTOS DE *CASH FLOW*.

Apresenta-se, seguidamente, um esquema dos custos do sector privado resultantes do cumprimento fiscal bem como dos seus benefícios.

[Figura 1.7] Os benefícios do cumprimento



⁵³ Nestas despesas gerais incluem-se os outros custos, tais como correio, telefone, *software*, viagens, livros técnicos, entre outros, incorridos pelos contribuintes individuais e empresas, necessários ao cumprimento das suas obrigações fiscais.



Fonte: Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, p. 15.

Os custos de cumprimento líquidos são os obtidos pela diferença entre os custos e o valor do benefício de *cash flow*. Na literatura fiscal, quando o conceito de custos de cumprimento é usado simplesmente, sem qualquer adjectivo, refere-se aos custos de cumprimento brutos. Assim, neste trabalho, quando utilizamos a expressão custos de cumprimento, estamos a referir-nos aos custos brutos.

Após a definição de custos de cumprimento, é necessário saber como medir e atribuir um valor aos custos resultantes do sistema fiscal.

2.2.4 A medição dos custos de cumprimento: alguns problemas

A medição dos diferentes custos associados à obtenção de receitas através de impostos constitui, pela sua própria natureza, uma tarefa extremamente difícil, o que obriga a interpretar e comparar os diferentes resultados com extrema cautela.

Existem custos incorridos pelos contribuintes cujo valor é apurado sem grandes dificuldades, como os associados a determinadas despesas, tais como a compra de impressos ou ao pagamento a consultores fiscais. Outras componentes levantam, porém, importantes problemas de medição.

O primeiro consiste na dificuldade em identificar e distinguir os custos especificamente suportados por causa dos impostos ou, em alternativa, os custos que seriam poupados se um determinado imposto não existisse. Estas medidas são, na prática, difíceis de obter, o que muitas vezes impossibilita o cálculo rigoroso do valor dos custos do sistema fiscal.

Vejamos, por exemplo, um contribuinte que recorre aos serviços de um profissional fiscal. O mesmo contribuinte recebe, posteriormente, uma factura com os honorários cobrados, os quais incluem, entre

outros, os assuntos fiscais. Sabe-se que uma parte desta dívida inclui os custos de cumprimento. Porém, o valor a atribuir é susceptível de dúvidas, em especial, nos pequenos empresários.⁵⁴

Nas pequenas e médias empresas, as tarefas fiscais são realizadas em simultâneo com as contabilísticas. Por sua vez, para uma grande empresa é mais eficiente separar o departamento contabilístico do fiscal, dado que a este último é necessário dedicar uma atenção acrescida. Assim, nas empresas de maior dimensão, dotadas por regra de um departamento fiscal e de uma boa estrutura organizacional, é mais fácil a imputação de um valor aos custos incorridos por causa dos impostos, especialmente quando as comparamos com as suas concorrentes de menor dimensão.⁵⁵

O segundo problema de medição dos custos resulta, com efeito, da dificuldade em determinar o aumento dos custos marginais causados pela introdução de um novo imposto. Se a empresa possuir um departamento fiscal, o custo marginal da introdução de mais um imposto será zero, se o departamento de pessoal já existente na empresa levar a cabo o trabalho extra. Ao invés, nas situações onde esta tarefa não beneficia do apoio dos empregados já existentes, o custo marginal da introdução de mais um imposto é o correspondente ao custo do trabalho extra incorrido.

Sabemos, como já notámos anteriormente, que muitos dos custos de cumprimento fiscal são custos de tempo. Existem igualmente dificuldades na valoração do tempo gasto, pelos contribuintes individuais e colectivos, no cumprimento das obrigações tributárias.

O tempo gasto pelos contribuintes individuais que recorrem a ajuda profissional não origina, em princípio, qualquer problema conceptual de valoração. Trata-se, em grande medida, de uma despesa efectiva, pois corresponde fundamentalmente aos honorários cobrados pelos profissionais fiscais. Estes honorários representam o custo quer para o cliente, quer para a economia no seu todo. Os honorários incluem, no entanto, outros serviços, para além dos de trabalho fiscal, tais como os de gestão e de

⁵⁴ Estas empresas também têm uma insuficiência grave de mão-de-obra qualificada e de dirigentes para planificar e orientar o seu crescimento. De facto, a maior parte das funções de gestão são assumidas, nas empresas de pequena dimensão, pelo próprio proprietário da empresa, devendo este passar da função de produtor à de gestor. Para uma análise mais detalhada deste assunto ver por exemplo: Baldwin, Trevor (1989), “Taxation compliance costs-implications for the small business”, in: *British Tax Review*, Sweet&Maxwell, pp. 319-331; Rametse, Nthathi; Pope, Jeff (2002), “Start-up tax compliance costs of the GST: Empirical evidence from Western Australian Small Business”, in: *Australian Tax Forum – Tribute Edition to Cedric Sandford*, Volume 17, n.º 4, pp. 407-443.

⁵⁵ As empresas de maior dimensão possuem contabilidade não só por razões fiscais, mas sobretudo por motivos legais, comerciais e de gestão. Estas sociedades são obrigadas, por imposição legal, a publicar relatórios anuais de contas, para benefício e uso dos seus accionistas e, assim, podem, em qualquer caso, recolher a informação com objectivos extra-fiscais, isto é, negociais, de desenvolvimento e expansão da empresa.

administração da empresa. Assim, poderão existir alguns problemas práticos na separação das despesas do trabalho fiscal das despesas com outros serviços.

Na verdade, quando o tempo gasto com os impostos é pago aos profissionais fiscais, o custo parece evidente, correspondendo ao valor dos honorários cobrados. Quando o custo é trabalho adicional executado fora de horas pelo proprietário de uma pequena empresa, família ou amigos, o cálculo do valor do tempo é, porém, mais difícil de obter. Mais ainda, quando o custo corresponde ao tempo de lazer gasto pelo indivíduo no cumprimento das suas obrigações fiscais, a determinação do custo é certamente ainda mais difícil.

A valorização do tempo de lazer beneficia da contribuição da literatura económica dos transportes, onde a relação entre custos e benefícios das diferentes alternativas de transportes depende crucialmente do valor do tempo poupado.

Para responder a esta questão, os estudos de transportes oferecem dois argumentos válidos.

O primeiro assenta na ideia de que o valor do tempo é uma função da forma como o indivíduo está condicionado a gastar esse tempo, bem como da utilidade dada à poupança do tempo.⁵⁶

A segunda teoria de valoração do tempo, nos estudos de transportes, parte da ideia de que as pessoas não têm atitudes uniformes. Têm existido algumas discussões sobre o método de analisar os custos através da relação entre diferentes modos de viajar. Neste caso, dividem-se os viajantes em dois grupos, um dos quais prefere tempo em vez de dinheiro enquanto o outro prefere dinheiro ao invés do tempo.

Assim, segundo Sandford⁵⁷ o tempo despendido no cumprimento fiscal deve ser fixado por um valor superior ao do tempo poupado referido nos estudos de transportes; isto quer porque o trabalho fiscal não é compatível com outras actividades de lazer, quer porque existe uma utilidade a si associada.

Uma vez que as pessoas têm atitudes diferentes em relação ao tempo que gastam no cumprimento das suas obrigações fiscais, a valoração própria de cada indivíduo surge, aqui, como uma medida adequada para atribuir um valor ao tempo gasto nesta actividade em particular.

⁵⁶ Muitos estudos, na literatura dos transportes, foram realizados na tentativa de medir o valor que as pessoas dão ao tempo. Por exemplo, de diferentes caminhos ou modos de viajar (devagar e barato ou rápido e caro) para dar uma relação entre tempo e custo. O resultado destes estudos foi variável. Algumas pessoas valoraram o tempo poupado de acordo com a taxa de remuneração individual, outras pessoas, porém, com valores muito acima da sua taxa salarial. Isto deve-se, em parte, à utilidade dada ao tempo poupado. Na verdade, durante uma viagem o indivíduo pode compatibilizar a actividade de viajar com algumas actividades de lazer e trabalho. Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, p. 38.

⁵⁷ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, p. 37.

O valor dos custos de cumprimento dos contribuintes é maior ou menor consoante o imposto é introduzido de novo ou não no sistema fiscal. O custo de tempo varia, assim, dependendo da categoria de custos de tributação (inicial, provisória ou regular) em que o imposto se encontra.

2.3 A distribuição temporal e as categorias dos custos de tributação

No que diz respeito à distribuição temporal, tanto os custos administrativos como os de cumprimento se podem dividir em três categorias diferentes: os iniciais, os provisórios e os regulares.^{58/59}

Os custos iniciais são os custos de “arranque” ou *commencement costs*, isto é, os que são suportados de uma só vez e que estão associados à introdução de um novo imposto ou a uma alteração profunda no sistema fiscal existente (reforma fiscal). Trata-se, por exemplo, dos custos associados ao conhecimento das novas regras e obrigações (*learning costs*), a eventual compra de novo equipamento e *software* informático, máquinas registadoras, a formação de pessoal, livros, manuais e novos códigos.

De seguida, os custos provisórios que são incorridos pela administração e pelos contribuintes aquando da aplicação e entrada em funcionamento do novo imposto. Trata-se, pois, dos custos adicionais de aprendizagem para o sector público e privado, isto é, para a administração fiscal e para os contribuintes. São, também, custos provisórios e adicionais os que surgem durante o período em que os funcionários fiscais e contribuintes se estão a adaptar ao novo sistema.

Por último, os custos regulares do imposto são os que decorrem do regular cumprimento das obrigações fiscais. São, pois, custos permanentes que resultam do funcionamento do sistema fiscal a partir do momento em que tanto os funcionários como contribuintes passam a actuar com carácter de rotina. Isto significa que quanto mais frequente forem as mudanças num sistema fiscal, tanto mais custos provisórios serão acrescidos aos custos regulares de funcionamento, mesmo que a mudança ou reforma fiscal contenha em si importantes ganhos de modernidade e simplificação.⁶⁰

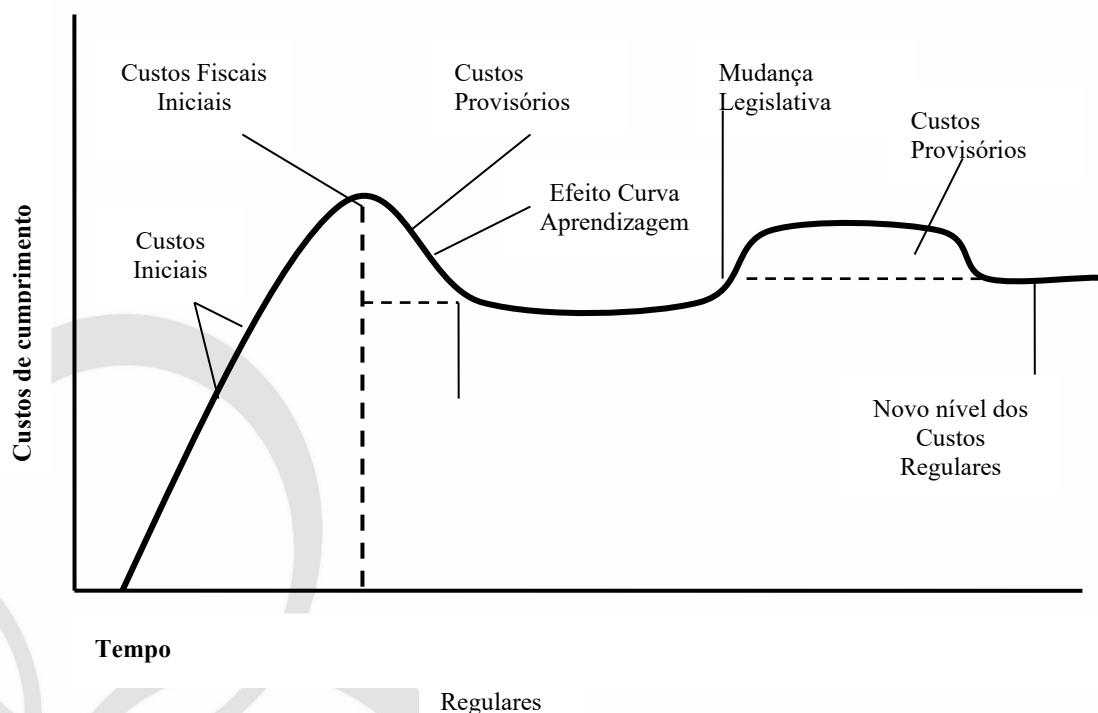
⁵⁸ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, p. 17.

⁵⁹ Haughton, Jonathan (1998), “Comparative Tax Administration”, in: www.law.harvard.edu.htm, p. 16.

⁶⁰ Muitas vezes surgem alguns problemas na distinção entre custos provisórios e regulares. Poder-se-ão, pois, distinguir os custos consoante um imposto é introduzido de novo no sistema fiscal, dos custos que acontecem quando o imposto se torna familiar. Se, todavia, da legislação concebida surgir uma larga percentagem de contribuintes em disputa com a administração fiscal existem dúvidas se devemos considerar estes custos como regulares ou como provisórios. Cfr. Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, p. 17.

Seguidamente é apresentado um modelo teórico de custos que segue a introdução ou reforma de um dado imposto.

[Figura n.º 1.8] Distribuição temporal dos custos de tributação



Fonte: Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Ob. Cit.*, p. 17.

Como podemos ver a partir da análise da figura 1.8, os custos são crescentes antes de o novo imposto ser introduzido no sistema fiscal. Por sua vez, quando se verifica uma mudança num imposto já existente observa-se um pequeno crescimento dos custos, dependendo estes da magnitude da alteração fiscal e da preparação prévia da reforma. Os custos da mudança podem, ainda assim, ser maiores do que é indicado na figura 1.8, quando a alteração exigir a aquisição de novo equipamento, bem como quando os conhecimentos necessários demoram anos a adquirir e solidificar.

2.4 A relação entre custos administrativos e de cumprimento

Os custos totais do sistema fiscal são obtidos através da soma dos custos do sector público com os do sector privado. Este conjunto é designado por custos operacionais ou de funcionamento de um sistema fiscal.

É necessário notar, porém, que alguns custos podem incidir quer sobre o sector público, quer sobre o sector privado. Praticamente todas as características de um imposto ao imporem custos a um sector também impõem, conseqüentemente, ao outro.

Existem, no entanto, outras relações, entre o sector público e privado, associadas ao funcionamento do sistema fiscal. Uma medida de simplificação fiscal pode reduzir quer os custos públicos, quer os privados, já que existe, com frequência, um forte elemento de transmissibilidade entre os custos de administração e os custos de cumprimento.

Verificam-se, também, outras transferências entre os custos de cumprimento e os administrativos. Os decisores da política fiscal podem incidir a responsabilidade de recolha e cobrança dos impostos, quer nas empresas, quer nas autoridades fiscais. Por exemplo, em matéria de impostos sobre o rendimento, no processo de retenção na fonte, existe uma clara transferência de custos do sector público para o privado, isto é, do Estado para o contribuinte, empresas ou terceiras entidades. O mesmo se observa, por exemplo, no cálculo do imposto sobre o rendimento das empresas, em que uma grande parte do rendimento é calculada por autoliquidação, ou seja, pelo próprio contribuinte. Por estes motivos é importante que ambos os custos, administrativos e de cumprimento, possam ser considerados em conjunto. Dessa conjugação poderá resultar um ganho (no caso dos benefícios dos *cash flow* ou da capacidade gestão de acrescida) ou uma perda líquida efectiva (no caso de modelos de administração e gestão do imposto de complexidade e onerosidade injustificada).

A tomada em consideração do total dos custos de tributação, bem como das relações existentes entre os custos cumprimento e os administrativos, é hoje, nas economias mais modernas, um objectivo a atender na política fiscal. Isto suscita a questão sobre se os custos do sistema fiscal devem recair primordialmente sobre o sector público, através dos custos de administração, ou sobre o sector privado, através dos custos de cumprimento.

Assim, para conseguir a minimização dos custos de tributação pode recomendar-se que a repartição dos referidos custos se oriente no sentido de mais elevados custos de administração e menores custos de cumprimento, para um mesmo nível de custos de funcionamento do sistema fiscal.⁶¹ É que, se quanto aos custos de administração se pode considerar que os mesmos serão distribuídos entre os indivíduos segundo a forma socialmente considerada mais desejável de repartição da carga fiscal, os custos de cumprimento, pelo contrário, incidem e são suportados, muitas vezes, de uma forma algo arbitrária, sobrecarregando mais, em termos relativos, os contribuintes de menor capacidade económica e as empresas de menor dimensão. Todavia, segundo Slemrod, a regressividade dos custos de cumprimento nesta categoria de empresas é compensada, em parte, por um nível elevado de não cumprimento.⁶² Tal deverá ser ponderado tendo em conta que, por mais transparentes que sejam, os custos de cumprimento tendem a gerar maiores ressentimentos e resistências do que os custos de administração. Esta situação pode conduzir a comportamentos anti-sociais acrescidos, com aumento da evasão e da economia paralela, além de aumentar os custos psicológicos da tributação, o que são efeitos de todo não desejáveis que, da mesma forma, importa minimizar.

As atitudes, a percepção e os comportamentos dos contribuintes para com o sistema fiscal, de cumprir ou não cumprir, têm, assim, um papel fundamental na determinação do montante desses custos, pelo que será objecto de análise no capítulo seguinte.

3. Notas conclusivas

A existência de impostos conduz a custos de natureza diversa. Podemos estudar estes custos tendo em atenção dois aspectos: os custos do sector público e do sector privado.

Os custos mais óbvios do sector público são os associados ao funcionamento e gestão do sistema fiscal. Trata-se dos custos incorridos na recolha dos impostos, dos gastos com a produção legislativa, dos custos legais associados à interpretação e cumprimento da lei, e dos custos de oportunidade relacionados com os “empréstimos sem juros”.

⁶¹ Santos, José Carlos Gomes (1995), “Uma visão integrada dos custos associados ao financiamento público através de impostos – o caso dos custos de eficiência, administração e cumprimento”, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 378, pp. 31-59.

⁶² Slemrod, Joel (2004), “Small Business and the tax system”, in: Aaron, Henry J.; Slemrod, Joel (Eds), *The Crisis in Tax Administration*, Washington, The Brookings Institution, pp. 69-124.

Os custos administrativos incluem todos os recursos que o sector público utiliza para cobrar impostos, tais como os vencimentos dos funcionários da administração fiscal, equipamento e os materiais usados. Os custos com a actividade de produção legislativa ou com os tribunais, bem como os encargos resultantes da actividade de outros departamentos com incidência mais ou menos directa na área fiscal, por razões de ordem prática, estão fora do âmbito desta definição.

A imposição de um qualquer imposto introduz, também, uma diversidade de custos para o sector privado. Temos os custos financeiros, os de eficiência e os de cumprimento incorridos pelos contribuintes e terceiras entidades.

Os custos de cumprimento incluem, não só o tempo despendido pelos contribuintes com os assuntos fiscais, como os gastos monetários com guias fiscais, *software* e com consultores fiscais. Os custos psicológicos reflectem alguma ansiedade suportada no processo de cumprimento fiscal. Estes, todavia, a bem dizer não são quantificáveis.

Dos custos de cumprimento de um imposto decorrem, também, alguns benefícios, os de *cash flow*, que resultam das empresas usufruírem, durante um certo período, dos impostos antes da sua entrega ao Estado. Podemos, ainda, acrescentar o benefício da disciplina no processo de gestão das empresas, em particular das pequenas empresas, imposta pelas obrigações fiscais.

A medição dos custos de cumprimento comporta alguns problemas. Entre eles temos a dificuldade em separar os custos suportados exclusivamente para os fins do cumprimento fiscal dos restantes, o aumento dos custos marginais causados pela introdução de um novo imposto, bem como a valoração do tempo gasto com os assuntos fiscais.

Os custos do sistema fiscal, administrativos e de cumprimento, são maiores ou menores, consoante a categoria de custos de tributação (inicial, provisória, ou regular).

Para minimizar os custos de cumprimento pode-se sugerir que a repartição dos mesmos se oriente mais no sentido de elevados custos administrativos e menores custos de cumprimento. A justificação prende-se com dois motivos. Por um lado, a distribuição dos custos de cumprimento não é uniforme entre os contribuintes, incidindo mais fortemente sobre os de menor dimensão, por outro, elevados custos no cumprimento geram maiores custos psicológicos e comportamentos evasivos.