

Os benefícios e os custos do cumprimento fiscal:

Cidália Maria da Mota Lopes¹

Summary

This paper analyses the theory of the costs of taxation and its more recent theoretical developments, in particular the benefits of tax compliance. Most studies conducted internationally only assess the costs which result from the tax system. However, it is also possible to isolate and consider some "benefits" arising from the set of tax obligations, which the tax law generally requires, especially in the point of view of the tax private costs. Therefore, in this article, we investigate the latest developments of the theory of costs and benefits of tax compliance, as well as their implications for tax policy.

Sumário

O presente artigo versa sobre a análise da teoria dos custos da tributação e os seus desenvolvimentos teóricos mais recentes, em particular os benefícios resultantes do cumprimento fiscal. A maioria dos estudos realizados internacionalmente, até ao momento, apenas se preocupou em avaliar os custos que resultam do funcionamento de um sistema fiscal. Contudo, também é possível isolar alguns "benefícios" decorrentes do conjunto de obrigações a que a legislação fiscal normalmente obriga, nomeadamente na perspectiva dos custos privados.

Assim, neste artigo, pretendemos dar conta dos desenvolvimentos mais recentes da teoria dos custos e dos benefícios do cumprimento fiscal, bem como das suas implicações em matéria de política fiscal.

ÍNDICE

1- Introdução; 2- A teoria dos custos de tributação: revisão da literatura e desenvolvimentos mais recentes; 2.1 - Os custos administrativos e o sector público; 2.2 - Os custos de cumprimento e o sector privado; 2.3 - Os custos de cumprimento: análise comparativa e resultados de estudos internacionais;

¹ Doutora em Organização e Gestão de Empresas pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) e Docente do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC). c.lobes@iscac.pt; c.motalopes@sapo.pt

2.4 - Os benefícios decorrentes do cumprimento fiscal; 3. Custos de cumprimento: sector público ou sector privado?; 4. Notas Conclusivas

1. Introdução

A existência de um qualquer imposto introduz, como é sabido, uma diversidade de custos, quer para o sector privado, quer para o sector público.

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

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.²

A adicionar a estes custos temos, ainda, os custos de funcionamento do sistema fiscal ou de um imposto em particular (*tax operating costs* ou *running costs*), os quais são constituídos por um conjunto bastante amplo e diversificado de custos. São eles os custos do sector público (*administrative costs*) e os do sector privado (*compliance costs*):

A necessidade de minimização dos custos de funcionamento foi sublinhada pela primeira vez, por Adam Smith, em 1776, nas suas célebres quatro máximas acerca dos impostos em geral: igualdade, certeza, conveniência no pagamento e economia na cobrança.³

Todavia, só mais tardiamente, os custos da tributação começaram a ser objecto de atenção na literatura fiscal. O carácter embrionário das metodologias utilizadas, bem como as dificuldades e limitações existentes, não impossibilitaram, porém, o aparecimento, nomeadamente nos últimos anos, de diversos estudos, com diferentes graus de abrangência e de análise, os quais são unânimes nas seguintes conclusões: i) os custos de cumprimento são elevados; ii) a distribuição dos custos de cumprimento das

² Para uma análise mais detalhada das situações em que a aplicação de impostos pode gerar perdas de eficiência na economia, numa perspectiva teórica ver: Gomes Santos, José Carlos (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, Gomes Santos, José Carlos (2006), “Equidade fiscal revisitada”, in: *Homenagem José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 407-418.

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

famílias e empresas são regressivos; iii) a principal determinante dos custos de cumprimento é a complexidade fiscal⁴.

Mais recentemente também a literatura dos custos da tributação tem sublinhado a necessidade de tomar em consideração os “benefícios” do cumprimento fiscal. Na verdade, até ao momento, a maioria dos estudos realizados internacionalmente apenas se preocupou em avaliar os custos 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.

Assim, neste artigo, pretendemos dar conta dos desenvolvimentos mais recentes da teoria dos custos e dos benefícios do cumprimento fiscal, bem como das suas implicações em matéria de política fiscal.

2. A teoria dos custos de tributação: revisão da literatura e desenvolvimentos mais recentes

2.1 Os custos administrativos e o sector público

Como se observa na figura abaixo apresentada, a existência de impostos conduz a custos de natureza diversa, os quais podemos dividir em custos do sector público e do sector privado.

Figura 1 – Os custos de tributação

Custos de tributação	Custos de recolha e cobrança dos impostos	Custos do sector privado (cumprimento)	Monetários	Involuntários
				Voluntários
			Não Monetários	Involuntários
				Voluntários
Custos do sector público (administrativos)				
Custos de Eficiência				

⁴ Ver, numa perspectiva internacional, uma análise comparativa recente de estudos dos custos da tributação, com muito interesse: Lang, Michael et al (Eds) (2008), *Tax compliance costs for companies in na Enlarged European Community*. Netherlands: Kluwer Law International.

No que diz respeito aos custos do sector público, os custos mais óbvios 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 fiscal.

Os custos administrativos incluem todos os recursos que o sector público utiliza para cobrar impostos, tais como os vencimentos dos funcionários da administração fiscal, o equipamento e os materiais usados. Esta noção de custos administrativos tem a vantagem de se aproximar, de muito perto, dos custos da administração fiscal. Por regra, estes custos são apresentados sob a forma de um indicador ou rácio de gestão fiscal, o qual mede a relação entre os custos da administração fiscal e as receitas fiscais colectadas. Trata-se de um rácio frequentemente usado para elaborar comparações internacionais sobre a eficiência das administrações fiscais⁵.

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, têm sido apresentados fora do âmbito desta definição.

Mais recentemente, em resultado do aumento generalizado da complexidade tributária nos sistemas fiscais mais desenvolvidos, não se pode, todavia, descurar o valor dos custos legislativos, sob pena de estar a subestimar o valor dos custos do sector público⁶.

Como medir e avaliar a complexidade fiscal?

A literatura sugere a análise da complexidade fiscal em duas perspectivas: a legislativa e a técnica⁷.

No que diz respeito à complexidade técnica, a literatura recente tem incidido o seu estudo na variável “percepção de complexidade”, a qual pode ser analisada em várias perspectivas: a dos contribuintes individuais; a dos contribuintes colectivos; a dos profissionais da contabilidade; e a da administração fiscal⁸. Através das diferentes perspectivas, são, por regra, identificadas, através de uma análise

⁵ Sobre este assunto ver: OCDE (2004), *Tax administration in OCDE countries: comparative information series*. Paris: Centre for Tax Policy and Administration - OCDE Publications; Lopes, Cidália Maria da Mota (2008), *Quanto custa pagar impostos em Portugal – Os custos da tributação do rendimento*. Coimbra: Almedina.

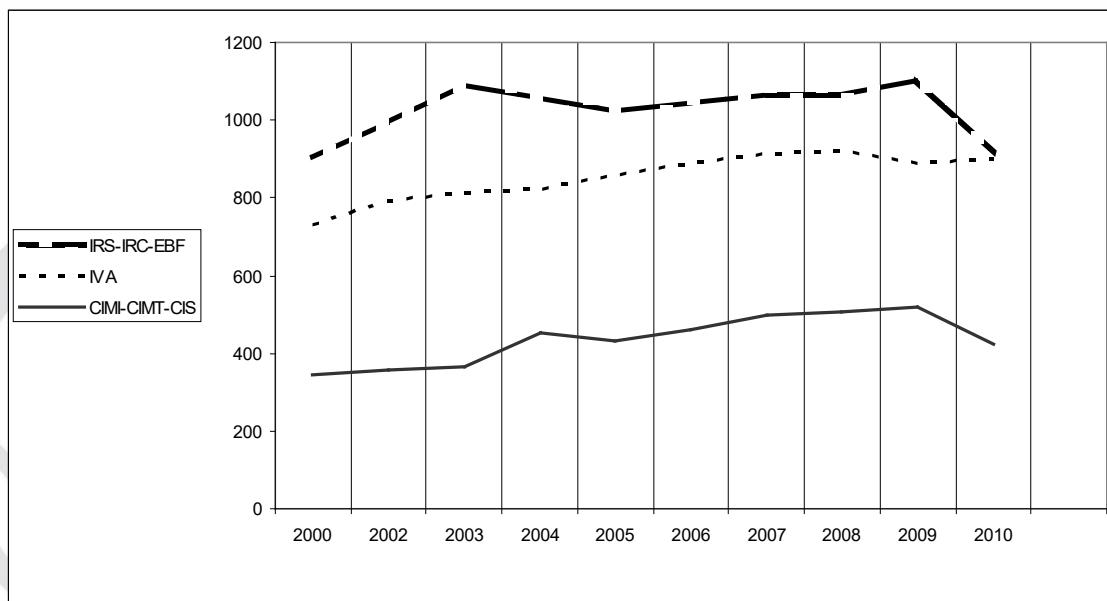
⁶ Oliver, Tracy; Bartley, Scott (2010), “Tax system complexity and compliance – some theoretical considerations” (online), in: *Economic round – up*. Winter 2005: 53-68.

⁷ Wallschutzky, Ian; Simon, James (1997), “Tax law improvement in Australia and the UK: The need for a strategy for simplification”, in *Fiscal Studies*. Volume 18, n.º 4, pp. 445 – 460; Prebble, John (2000), “Evaluation of the New Zealand Income Tax Law Rewrite Project from a Compliance Cost Perspective”, in: *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Volume 54, n.º6, pp. 290-299; e, mais recentemente, Oliver, Tracy; Bartley, Scott (2010), “Tax system complexity and compliance – some theoretical considerations” (online), in: *Economic round – up*. Winter 2005: 53-68.

⁸ Lignier, Philip (2009), “The managerial benefits of tax compliance: perception by small business taxpayers”, in: *eJournal*

qualitativa, as áreas do sistema fiscal mais complexas, as dificuldades técnicas dos contribuintes no cumprimento e a relação dos contribuintes com a administração fiscal e com o sistema de impostos. Por sua vez, e no que se refere à complexidade legislativa, o aumento do volume da legislação e a interpretação da mesma são dois indicadores de natureza qualitativa frequentemente utilizados⁹. Vejamos, a este propósito, o que tem acontecido em Portugal, nos últimos 10 anos, utilizando para tal, um indicador grosseiro como seja o número de páginas dos Códigos tributários publicados pela Editora Almedina, os quais constituem, como é sabido, uma referência no mundo profissional e académico dos impostos.

Figura 2 – Evolução da Legislação fiscal em Portugal – Códigos tributários da Editora Almedina no período de 2000 a 2010



of Tax Research, Volume 7, n.º 2, pp. 106-133; Malta, Giavany *et al* (2008), “Custos de conformidade à tributação: uma análise de percepção dos gestores e colaboradores de uma empresa”, in: *ABCustos Associação Brasileira de Custos*, Volume III, n.º 3, pp. 1-23.

⁹ Utilizando indicadores de natureza objectiva um estudo recentemente publicado no Expresso concluiu que as leis mal feitas custam em Portugal 7,5 mil milhões ao país. Segundo Nuno Garoupa, um investigador americano especialista em *Impact Assesment Law*, este valor encontrar-se-á, porventura, subestimado. Ver: *Jornal Expresso*, 23 de Janeiro de 2010.

Da leitura da figura 2, observa-se uma grande aceleração no ritmo da produção legislativa onde os impostos sobre o rendimento assumem a liderança da complexidade fiscal legislativa, a qual parece tender a diminuir no último ano.

A queda do número de páginas no ano de 2010 deveu-se apenas ao objectivo de diminuição dos custos de edição e não a qualquer tendência de diminuição do volume de legislação produzida e em vigor.

Na realidade, sabe-se que este ano e nos próximos anos, na actual conjuntura de crise, existe uma tendência redobrada para produzir mais legislação fiscal, com um ciclo de vida de curto e médio prazo. A crise gera, como é sabido, uma certa pressão no sentido da aprovação de pacotes fiscais avulsos¹⁰, com consequências na qualidade da legislação fiscal aprovada.

Este aumento do volume legislativo, bem como a ineficiente produção legislativa implicam custos quer para o sector público, quer para o sector privado.

Assim, a longo prazo, e sob o ponto de vista dos custos de tributação, seria desejável, à semelhança do que se passa nos EUA e no Reino Unido, que a discussão da legislação fiscal importante fosse acompanhada de uma análise de impacto custo-benefício, sob pena de não se consagrarem soluções, introduzidas em época de crise, ineficientes do ponto de vista custo-benefício. Todavia, tão importante quanto a quantificação da análise custo – benefício é a sua divulgação não apenas aos decisores políticos mas também aos contribuintes ou ao sector privado. Esta análise seria importante no sentido de poder contribuir para uma melhoria não do custo de cumprimento, do ponto de vista quantitativo, mas da “percepção do custo”, do ponto de vista qualitativo da parte dos contribuintes. E, como é sabido, a percepção que os contribuintes têm dos impostos influencia a sua aceitação do sistema fiscal.

A complexidade fiscal, em especial, a percepção de complexidade fiscal por parte dos contribuintes é, pois, uma nova variável a ser tomada em consideração em estudos que procuram identificar os factores associados aos custos de cumprimento. A revisão da literatura mais recente sugere que complexidade fiscal varia em função proporcional da percepção de complexidade dos contribuintes.¹¹ Assim, a

¹⁰ É possível observar que, em épocas de crise, no passado foram aprovadas medidas fiscais avulsas, tais como pequenos impostos e penalizações selectivas. Veja-se o caso português. Em 1942, surgiria o imposto sobre os lucros extraordinários de guerra, tributava os lucros superiores à remuneração normal do capital. Em 1961, quando estala a guerra colonial, vemos surgir o imposto para a defesa e valorização do ultramar e o imposto sobre os consumos de luxo, tais como electrodomésticos ou enfeites de Natal. Em 1979, já depois da revolução, temos o imposto extraordinário sobre os rendimentos e uso de veículos, e, em 1983, o imposto sobre *boites, night clubs e cabarets*. Sobre este assunto ver: Vasques, Sérgio (2010), “Igualdade e Coerência na Fiscalidade de Crise”, in: *Conferência Crise, Justiça Social e Finanças Públicas*. Lisboa: Almedina, pp. 351.

¹¹ Lignier, Philip (2009, “The managerial benefits of tax compliance: perception by small business taxpayers”, in: *eJournal*

introdução de medidas de avaliação de impacto custo – benefício, bem como a sua divulgação pública, pode assumir um papel crucial no desenho da política fiscal dos custos da tributação, na medida em que poderão influenciar os custos de cumprimento fiscal dos contribuintes, os quais identificamos já de seguida.

2.2 Os custos de cumprimento e o sector privado

No que diz respeito ao sector privado, temos, como já referido anteriormente, os custos financeiros, os de eficiência e os de cumprimento incorridos pelos contribuintes e terceiras entidades, os quais constituem aqui objecto de análise.

Os custos de cumprimento, segundo Sandford *et al* (1989), dividem-se em três grupos principais: os custos de tempo; outros custos monetários; e os custos psicológicos¹².

Os custos de tempo são, de uma forma geral, o valor do tempo gasto pelos contribuintes individuais e colectivos no cumprimento das obrigações fiscais.

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.

Por fim, os custos psicológicos, tais como alguma ansiedade e nervosismo suportados no processo de pagamento dos impostos, deverão ser igualmente considerados.¹³ Alguns contribuintes recorrem, pois,

of Tax Research, Volume 7, n.º 2, pp. 106-133; Malta, Giavany *et al* (2008) “Custos de conformidade à tributação: uma análise de percepção dos gestores e colaboradores de uma empresa”, in: *ABCustos Associação Brasileira de Custos*, Volume III, n.º 3, pp. 1-23. Oliver, Tracy; Bartley, Scott (2010), “Tax system complexity and compliance – some theoretical considerations” (online), in: *Economic round – up*. Winter 2005: 53-68.

¹² Sobre este assunto ver: Sandford, Cedric (1973), *Hidden Costs of Taxation*. London: Institute for Fiscal Studies, pp. 10; Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. Bath: Fiscal Publications, p. 12; Sandford, Cedric, (1995), *Tax Compliance Costs - Measurement and Policy*. Bath: Fiscal Publications; Sandford, Cedric (2000), *Why Tax Systems Differ? - A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*. Bath: Fiscal Publications.

¹³ Segundo James e Nobes, os custos de cumprimento devem incluir também os custos psicológicos suportados pelos

a profissionais para diminuir o seu grau de preocupação. Assim, muitas vezes, estes custos psicológicos transformam-se em custos monetários. Os custos psicológicos são intangíveis e não constituem uma despesa pecuniária directa. 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.

Também na literatura económica que versa sobre custos de cumprimento distinguem-se os custos de cumprimento involuntários dos voluntários.^{14/15}

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

Após a definição de custos de cumprimento, procedemos, na secção seguinte, a uma breve nota dos resultados mais importantes a que chegaram alguns estudos realizados internacionalmente.

2.3 Os custos de cumprimento: análise comparativa e resultados de estudos internacionais

As diferenças na metodologia utilizada nos vários estudos tornam impossíveis conclusões e resultados claros sobre o nível e a natureza dos custos de cumprimento.

Todavia, uma conclusão interessante e unânime no que diz respeito aos custos de cumprimento é a distribuição regressiva desses mesmos custos.

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*. London: Pearson Education, pp. 38-42.

¹⁴ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter (1989), *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. Bath: Fiscal Publications, p. 12.

¹⁵ 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.

Dean (1973) sublinha, a este propósito, o seguinte: “*The single finding on which practically all researchers are agreed is that compliance costs are proportionately heavier for small tax-paying units than they are for larger ones.*”¹⁶

Os estudos dos custos de cumprimento das empresas são unânimes em sublinhar que estes são maiores, em termos absolutos, para as empresas de maior dimensão do que para as empresas de pequena e média dimensão. Contudo, em termos relativos, o mesmo já não se verifica, já que os custos de cumprimento das empresas tendem a ser regressivos, isto é, incidem proporcionalmente mais sobre as pequenas e médias empresas do que sobre as suas congéneres de maior dimensão.

Vejamos, no quadro seguinte, a título de exemplo, o estudo de Chris Evans, realizado na Austrália, em 2000¹⁷.

Quadro n.º 1 – Custos médios de cumprimento de acordo com a dimensão da empresa na Austrália

Categoria de empresa	Pequena	Média	Grande
Custos de cumprimento (Doláres)	1707	8 784	91 864
Custos de cumprimento % Volume de Negócios (VN)	24%	0,98%	(0,60)

Fonte: Evans *et. al.* (2000), *Ob. Cit.*, pp. 344.

Também a Comissão Europeia,¹⁸ num estudo relativamente recente, concluiu que os custos de cumprimento do imposto sobre os lucros das empresas, na União Europeia, incidiam proporcionalmente mais sobre as pequenas e médias empresas do que sobre as suas concorrentes de maior dimensão, como podemos observar no quadro 2.

¹⁶Dean, Peter, (1973), *Some Aspects of Tax Operating Costs with Particular Reference to Personal Taxation in the United Kingdom*, PhD Dissertation. Bath: Bath University, pp. 112.

¹⁷ 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.

¹⁸ Comissão Europeia (2004), “European tax survey”, *Working Paper*, n.º 3, in: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/taxation.htm

Quadro n.º 2 – Custos de cumprimento do imposto sobre os lucros das empresas na União Europeia

(em milhões de Euros e em percentagem)

Empresas	Custo médio de cumprimento (1 000 Euros)	Custo de cumprimento em % de imposto pago	Custo de cumprimento em % de volume negócios
Pequenas e Médias	203	30,9	2,6
Empresas grandes	1 460	1,9	0,02

Fonte: Comissão Europeia (2004), *Ob. Cit.*, pp. 23.

Em Portugal, num estudo realizado em 2007, chegámos a resultados semelhantes dos obtidos internacionalmente. Vejamos, pois, no quadro seguinte.

Quadro n.º 3 – Custo médio total de cumprimento fiscal, em IRC, em percentagem do volume de negócios

Custos de cumprimento das empresas	Volume de negócios (em milhões de Euros)				Média
	<2	2-10	10-50	>50	
Custo total de cumprimento	11 739	32 413	65 844	97 414	37 860
Custos de cumprimento (CC) em percentagem do VN	5,27	0,89	0,35	0,05	2,48

Fonte: Lopes, Cidália (2008), *Ob. Cit.*, pp. 367

Os resultados dos estudos apresentados acerca da incidência relativa dos custos de cumprimento das empresas são semelhantes e vão no sentido da regressividade desses custos.

Existem várias razões responsáveis pela regressividade dos custos de cumprimento das empresas¹⁹.

O primeiro motivo assenta na complexidade das diferentes estruturas fiscais. Para o cumprimento fiscal das obrigações tributárias, as pequenas empresas, com rendimentos de origem profissional ou empresarial, necessitam de dispor de um conjunto de informações e conhecimentos fiscais, ou, então,

¹⁹ Comissão Europeia (2004), “European tax survey”, *Working Paper*, n.º 3, in: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/taxation.htm

de recursos monetários para recorrer à ajuda externa, o que não acontece, com muita frequência, neste tipo de empresas. Esta situação implica que dediquem mais tempo às tarefas do cumprimento fiscal.

O segundo motivo que poderá explicar a regressividade dos custos de cumprimento do sistema tributário prende-se com as oportunidades oferecidas para o planeamento fiscal. Na verdade, são as grandes empresas que, regra geral, têm esquemas de planeamento fiscal mais agressivo, beneficiando, assim, de maiores deduções, o que lhes permite poupar mais nos seus impostos. Esta situação pode conduzir a uma distribuição regressiva dos custos de cumprimento das empresas.

Uma questão preocupante é que a regressividade dos custos de cumprimento tende a ser maior na actual conjuntura de crise, em resultado da diminuição do rendimento disponível das empresas, as quais não conseguem, muitas vezes, recorrer a ajuda profissionalizada.

A literatura mais recente tem, todavia, sublinhado que a distribuição regressiva dos custos de cumprimento pode ser compensada pelos “benefícios” resultantes do cumprimento fiscal, em especial, nas Pequenas e Médias Empresas (PME)²⁰. Esta conclusão pode, na verdade, questionar, o único resultado unânime a que muitos estudos internacionais chegaram aquando da quantificação dos seus custos de cumprimento.

Na secção seguinte, identificamos e analisamos os benefícios resultantes do cumprimento fiscal.

2.4 Os benefícios decorrentes do cumprimento fiscal

Das exigências fiscais não resultam apenas custos, existem, também, alguns benefícios, os quais a literatura tem enfatizado mais recentemente.²¹

Trata-se, em primeiro lugar, dos benefícios de *cash flow*, os quais resultam das empresas usufruírem, durante um certo período, dos impostos antes da sua entrega ao Estado. Em segundo lugar, temos, ainda, os benefícios de gestão, os quais são obtidos pela imposição das obrigações fiscais, as quais obrigam à

²⁰ A este respeito, Slemrod (2004) acrescenta ainda que os maiores custos de cumprimento incorridos nesta categoria de empresas são compensados também por uma maior taxa de evasão fiscal. Cfr. AARON, Henry J.; SLEMROD, Joel (Eds) (2004), *The Crisis in Tax Administration*, Washington, Brookings Institution Press.

²¹ Lignier, Philip (2006), “The costs and benefits of complying with the tax system and their impact on the Financial Management of the Small Firm”, in: *Journal of the Australian Tax Teachers Association*, Volume 2, n.º 1, pp. 121- 143; Lignier, Philip (2009), “The managerial benefits of tax compliance: perception by small business taxpayers”, in: *eJournal of Tax Research*, Volume 7, n.º 2, pp. 106-133.

introdução de alguma disciplina no processo de gestão das empresas, em particular nas pequenas empresas.

No que diz respeito aos benefícios 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.

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. Estes benefícios são, na verdade, muito explícitos em sede de imposto sobre o valor acrescentado (IVA), uma vez que o processo de recolha do imposto pode proporcionar às empresas benefícios de *cash flow* resultantes das mesmas usufruírem do montante dos impostos “livre de encargos” até ao pagamento do imposto.

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

$$\text{CUSTOS DE CUMPRIMENTO} = \text{TEMPO DESPENDIDO CUMPRIMENTO} + \text{HONORÁRIOS} + \text{DESPESAS GERAIS} - \text{BENEFÍCIOS DE CASH FLOW.}$$

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.

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, acerca dos custos e benefícios resultantes da introdução do IVA, no Reino Unido.²²

²² Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter; Butterworth, Ian (1981), *Costs and Benefits of VAT*, London,

Quadro 4 – Benefícios de *cash flow* resultantes da introdução do IVA (£ milhões)

Custos de cumprimento		Volume de Negócios (£ milhões)						Total
		0-10	≥10-20	≥20-50	≥50-100	≥100-1000	≥1000	
Custos de cumprimento		29,0	49,7	88,5	69,3	105,6	49,9	392,0
<i>Cash Flow Benefits</i>		0,2	0,7	1,7	1,9	2,2	49,4	56,1
Custos de cumprimento líquidos		28,8	49,0	86,8	67,4	103,4	0,5	335,9

Fonte: Sandford *et al* (1981), *Ob. Cit.* pp. 98

Estudos posteriores não manifestaram muita preocupação na quantificação dos benefícios de *cash flow*, não os considerando de todo nas suas estimativas. É na Austrália, todavia, que os benefícios de *cash flow* e a sua quantificação têm merecido mais atenção. Assim, vejamos novamente, alguns desses resultados obtidos, por Chris Evans²³, no quadro seguinte.

Quadro 5 – Custos de cumprimento de acordo com a dimensão da empresa na Austrália

Categoria de empresa	Pequena	Média	Grande
Custos de Cumprimento	1707	8 784	91 864
<i>Cash Flow Benefits</i> (CFB)	(113)	(1 016)	(96 963)
CC % Volume de Negócios	24%	0,98%	(0,60)

Fonte: Evans *et. al.* (2000), *Ob. Cit.*, pp. 344.

Observamos que os benefícios de *cash flow* assumem uma importância grande nas empresas de maior dimensão, conduzindo, muitas vezes, a custos de cumprimento líquidos negativos nesta categoria de empresas. Neste caso, parece que os benefícios compensam, efectivamente, os custos de cumprimento fiscal.

Heinemann, pp. 75-96.

²³ Evans, Chris, *et. al.* (2000); "Taxation compliance costs: some lessons from "down-under"; in: *British Tax Review*, n. º 4, Sweet&Maxwell, pp. 244-271.

Por sua vez, e no que diz respeito aos benefícios de gestão, estes traduzem-se, como já referido anteriormente, nas vantagens associadas a maior capacidade de gestão nas empresas. Na verdade, as exigências fiscais têm virtudes pedagógicas, ao incentivarem os empresários a dotar-se dos instrumentos de informação necessários para uma boa gestão.

Existe 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, isto é, os de “melhoria de gestão”, representam uma poupança de recursos, do ponto de vista da economia. Assim, e uma vez que as exigências fiscais obrigam o contribuinte a preparar-se para as cumprir, sem recorrer a ajuda externa, existirão potenciais poupanças nos honorários a pagar aos profissionais fiscais.

Os benefícios de gestão introduzidos pelo cumprimento fiscal resultam, pois, de melhorias no sistema de informação e na tomada de decisões, no controlo de stocks e, também, numa possível poupança de recursos nas empresas.

Como medir e quantificar os benefícios de gestão?

Existem alguns problemas na medição e avaliação dos benefícios de gestão resultantes das imposições fiscais²⁴.

O primeiro resulta das tarefas fiscais serem realizadas em simultâneo com as contabilísticas, em especial, nas pequenas e médias empresas (PME). 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, os benefícios de gestão não são, em princípio, tão expressivos como nas suas concorrentes de menor dimensão.²⁵

O segundo problema está relacionado com a percepção que o próprio contribuinte tem do sistema fiscal e das tarefas associadas ao cumprimento fiscal. Num extremo, temos as empresas que consideram que

²⁴ Lignier, Philip (2009), “The managerial benefits of tax compliance: perception by small business taxpayers”, in: *eJournal of Tax Research*, Volume 7, n.º 2, pp. 106-133; Lignier, Philip (2006), “The costs and benefits of complying with the tax system and their impact on the Financial Management of the Small Firm”, in: *Journal of the Australian Tax Teachers Association*, Volume 2, n.º 1, pp. 121- 143.

²⁵ 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.

todo o custo contabilístico é um custo fiscal pois só possuem contabilidade para efeitos fiscais. Neste caso, qualquer uso de informação fornecida para outros efeitos que não os fiscais deve ser vista como um benefício de gestão imposto pelas exigências fiscais. No outro extremo, estão as empresas que consideram que os custos de cumprimento dos impostos sobre o rendimento são mínimos ou insignificantes, uma vez que os custos que incorrem na empresa são contabilísticos e já existiam independentemente das obrigações em sede de impostos sobre o rendimento. Neste caso, os benefícios de gestão são insignificantes²⁶.

Assim, os estudos com evidência empírica dos benefícios de gestão nas empresas foram e ainda hoje são praticamente inexistentes.

O estudo de Sandford *et al*, de 1981, foi a primeira tentativa de quantificar os benefícios de gestão. Os proprietários das empresas (2 232 empresas) responderam acerca do número de benefícios que, segundo a sua opinião, resultaram da introdução do IVA²⁷.

Quadro 6 – Os benefícios do cumprimento do IVA, em percentagem, no Reino Unido

Custos de cumprimento	Volume de negócios (milhões de Libras)						Total
	0-10	≥10-20	≥20-50	≥50-100	≥100-1000	≥1000	
0	4,8	7,1	8,1	6,5	8,2	12,7	47,5
1	2,7	3,2	3,6	3,2	3,7	5,4	21,8
2	2,3	2,6	3,3	2,1	2,5	1,6	14,4
3	1,6	1,7	1,7	1,3	1,0	0,7	8,0
4	1,2	1,0	1,1	0,7	0,6	0,1	4,7
≥ 4	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	0,2	3,6
Total*	8,4	9,2	10,5	8,0	8,4	8,0	52,5

* A coluna do total exclui aqueles que consideram não existir qualquer benefício

Fonte: Sandford *et al* (1981), *Ob. Cit.*, pp. 94.

²⁶ Lignier, Philip (2009), “The managerial benefits of tax compliance: perception by small business taxpayers”, in: *eJournal of Tax Research*, Volume 7, n.º 2, pp. 106-133; Lignier, Philip (2006), “The costs and benefits of complying with the tax system and their impact on the Financial Management of the Small Firm”, in: *Journal of the Australian Tax Teachers Association*, Volume 2, n.º 1, pp. 121- 143.

²⁷ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter; Butterworth, Ian (1981), *Costs and Benefits of VAT*. London: Heinemann, pp. 75-96.

Na análise do quadro acima observamos que 47% dos inquiridos não consideram existir qualquer benefício, enquanto 53% dos contribuintes afirmam existir pelo menos um benefício do cumprimento do IVA. Não podemos, todavia, ignorar o facto de na análise constarem todos os benefícios, quer os de *cash flow*, quer os de gestão.

É, ainda, de salientar que as empresas que consideram existir mais benefícios são as pequenas e médias empresas (PME) por comparação com as suas concorrentes de maior dimensão (Volume de Negócios \geq £1000). Na realidade, as suas concorrentes de maior dimensão têm departamentos contabilísticos e fiscais, os quais são responsáveis pela preparação de toda a informação contabilística, de gestão e de auditoria para outros fins que não os exclusivamente fiscais.

Mais tarde, em 1995, Evans *et al*²⁸ observaram que apenas para uma pequena maioria dos proprietários das PME as exigências fiscais do imposto sobre o rendimento ajudavam a introduzir disciplina e melhorias na gestão das empresas.

Em 2003, um estudo realizado pela CPA Austrália observou que para 75% dos proprietários das PME as obrigações fiscais funcionavam como um incentivo para introduzir melhorias no arquivo, no controlo de stocks e na gestão da empresa. Se assim não fosse, não usufruiriam de um sistema de informação e gestão organizado e estruturado.²⁹

Parece, todavia, não existir muita coerência entre os resultados obtidos nos dois estudos realizados na Austrália.

Mais recentemente, em 2009, Lignier, também na Austrália, mediu e avaliou, de forma qualitativa, os benefícios de gestão. Concluiu, pois, no sentido da regressividade dos benefícios de gestão, à semelhança dos resultados obtidos na literatura internacional acerca dos custos de cumprimento³⁰.

Inicialmente, os proprietários das empresas foram convidados a responder à seguinte questão: “*Complying with tax obligations has benefits that compensate some of the costs*”.

²⁸ Evans, C.; Ritchie, T.; Tran-Nam; Walpole, M.; (1996) *A Report into Incremental Costs of Taxpayer Compliance*.

²⁹ CPA Austrália (2003), *Small Business Survey Program: Compliance burden* (CPA Austrália), pp. 17, citado por Lignier, Philip (2009), “The managerial benefits of tax compliance: perception by small business taxpayers”, in: *eJournal of Tax Research*, Volume 7, n.º 2, pp. 106-133

³⁰ Lignier, Philip (2009), “The managerial benefits of tax compliance: perception by small business taxpayers”, in: *eJournal of Tax Research*, Volume 7, n.º 2, pp. 106-133.

Quadro 7 – Percepção dos benefícios de gestão nas PME na Austrália

Opinião	Numero de empregados			Total
	0	1-4	≥5	
Concorda	48	31	45	40
Não Concorda	30	36	22	29
Indiferente	23	34	33	32
Total	100	100	100	100

Fonte: Lignier, Philip (2009), *Ob. Cit.* pp.

Da análise do quadro, observa-se que a percentagem que concorda com a existência de benefícios de gestão (40%) é maior do que a percentagem que não concorda (32%). Estes resultados parecem, assim, ser indicadores da existência de, pelo menos, alguns benefícios decorrentes das obrigações fiscais. Vejamos, pois, no quadro seguinte, a comparação entre os dois estudos realizados, até ao momento, mais recentemente, na literatura internacional, acerca da percepção dos benefícios do cumprimento fiscal³¹.

Quadro 8 – Percepção dos benefícios de gestão nas pequenas empresas na Austrália

Benefícios de gestão	Inquiridos que concordam com os benefícios de gestão (em percentagem)	
	Lignier 2007	Evans 1995
	Inquiridos que concordam que existem benefícios de gestão (em percentagem)	
Melhoria no arquivo	72	50
Melhor conhecimento da posição financeira	66	37
Melhor conhecimento do sistema de informação	63	37
Melhor gestão dos <i>cash flows</i>	58	34
Melhor controlo de <i>stocks</i>	31	15
Melhor tomada de decisões	47	N/A

Fonte: Lignier, Philip (2009), *Ob. Cit.* pp.

³¹ Lignier, Philip (2009), "The managerial benefits of tax compliance: perception by small business taxpayers", in: *eJournal of Tax Research*, Volume 7, n.º 2, pp. 106-133.

Os resultados de ambos os estudos são comparáveis, na medida em que contêm perguntas similares. Assim, a comparação dos resultados sugere, desde logo, que, na actualidade, existe uma maioria de inquiridos que concorda com a existência dos benefícios de gestão. Verifica-se, então, uma percepção crescente, da parte dos contribuintes, dos benefícios de gestão introduzidos pela disciplina do cumprimento das obrigações fiscais.

A avaliação dos benefícios de gestão, porém, acarreta alguns problemas de medição, na medida em que se baseia em percepções e, portanto, em avaliações subjectivas dos contribuintes, não constituindo, muitas vezes, um indicador satisfatório de medição. Não são mais do que uma avaliação subjectiva em que factores, pessoais e outros, influenciam a percepção dos pequenos empresários acerca dos benefícios do cumprimento fiscal. São disso exemplo, a idade, o nível de instrução, os conhecimentos de contabilidade e a experiência de negócios do proprietário da empresa.

O problema de medição da percepção dos benefícios de gestão pode, todavia, segundo Lignier³², ser sustentado recorrendo à teoria da utilidade marginal.

Assim, o valor dos benefícios de gestão resulta da utilidade marginal obtida pelo uso de informação financeira adicional por parte do contribuinte. À medida que aumenta uma unidade adicional de informação contabilística, diminui a utilidade marginal resultante do uso adicional dessa informação pelo contribuinte. Quer-se com isto dizer que, uma empresa onde não exista antecipadamente um sistema de informação financeira e contabilística é susceptível de incorrer em mais benefícios de gestão, resultantes do uso dessa informação, impostos pelas obrigações fiscais, em relação a uma empresa onde a contabilidade, enquanto sistema de informação, já esteja devidamente implantada.

A existência de benefícios de gestão e a sua magnitude depende sempre, na prática, da forma como o sistema de informação financeira e contabilística é avaliado pelo proprietário da empresa. No limite, se o proprietário não atribui qualquer valor ao sistema de informação contabilístico e financeiro, quer porque este não é fundamental para a tomada de decisões, quer simplesmente porque o percebe como irrelevante, o seu valor subjectivo é zero.

Segundo Lignier os benefícios de gestão podem, também, ser avaliados de forma objectiva, não obstante a avaliação da percepção destes benefícios pelo proprietário da empresa. Segundo o mesmo autor, os benefícios de gestão podem ser representados pelo ganho económico resultante da mais eficiente

³² Lignier, Philip (2009), "The managerial benefits of tax compliance: perception by small business taxpayers", in: *eJournal of Tax Research*, Volume 7, n.º 2, pp. 106-133.

performance das empresas, a qual resulta de uma melhoria na tomada de decisões. Ainda assim, não deixa de ser um facto que a realização destes ganhos depende da forma como o proprietário da empresa usa o sistema de informação financeira e contabilística. Deste modo, se o proprietário da empresa não atribui importância aos potenciais benefícios resultantes do uso do sistema de informação contabilística, os benefícios de gestão são irrelevantes. Mais ainda, o proprietário da empresa pode não reconhecer os ganhos da melhoria da performance da empresa aos benefícios de gestão resultantes das obrigações fiscais.

O estudo dos benefícios de gestão no cumprimento das obrigações fiscais encontra-se, assim, numa fase pioneira de investigação no que se refere à sua avaliação e impacto na política fiscal dos custos.

A este propósito a teoria dos benefícios de gestão leva-nos a reflectir sobre as possíveis consequências da introdução, em Portugal, do regime contabilístico das Micro Entidades. Vejamos porquê.

Segundo este regime, as entidades com total de balanço inferior a 500 000 Euros, com um total de volume de negócios inferior a 1 000 000 Euros e um número de trabalhadores inferior a 5, podem optar pelo regime das Micro Entidades, o qual prevê a criação de um regime especial simplificado para das normas e informações contabilísticas, bem como a dispensa, no todo ou em parte, de obrigações declarativas e de registo.³³

A justificação para a introdução do regime das Micro Entidades prende-se, pois, com questões relacionadas com custos de cumprimento e administrativos, dado que o objectivo deste regime é, ao isentar as Micro Entidades da obrigatoriedade de contabilidade organizada, aligeirar a sua carga burocrática³⁴.

Entendemos, porém, e atendendo à teoria dos benefícios de gestão, que um regime desta natureza pode trazer consequências graves para a competitividade desta categoria de empresas, não obstante o argumento de diminuição do peso burocrático.

³³ Lei n.º 35/2010, de 2 de Setembro.

³⁴ Não podemos ainda deixar de referir um argumento defendido, entre nós, por Ana Maria Rodrigues, de que a prestação de contas nas pequenas entidades é o preço a pagar pela limitação da responsabilidade dos seus sócios, principalmente quando optam por tipos de sociedades designadas de capitais. Assim, subjacente a qualquer medida de simplificação não se pode deixar de atender à protecção do ente societário e aos interesses de terceiros que interajam com estas entidades e que importam tutelar. Ver: Rodrigues, Ana Maria Gomes (2010); “Modelos de Relato Financeiro em Portugal - o caso das PME”, in. Comunicação: *A Contabilidade, a Fiscalidade, a Gestão e a Banca nas PME*, apresentada no ISCAC, no dia 29 de Outubro de 2010.

Se é verdade que regimes desta natureza diminuem a carga burocrática desta categoria de empresas, não é menos verdade que os mesmos não incentivam estas mesmas empresas a crescer no mesmo ambiente empresarial das suas concorrentes de maior dimensão. E, como é sabido, são as exigências contabilísticas e fiscais que introduzem disciplina no processo de gestão das PME, permitindo-lhe, deste modo, crescer.

Acresce ainda que os benefícios de gestão, ao contrário dos benefícios de *cash flow*, tendem a ser regressivos, dado que são as pequenas empresas que mais usufruem deste benefício de gestão, o qual é impulsionado pelo cumprimento das obrigações fiscais.

Assim, podemos, em síntese, concluir que os benefícios de gestão, introduzidos pela disciplina do cumprimento fiscal, têm uma importância crucial no desenvolvimento e crescimento das pequenas empresas. Ao invés, os benefícios de *cash flow* assumem uma maior importância nas grandes empresas por comparação com as suas concorrentes de menor dimensão.

Este argumento dos benefícios de gestão atenua, assim, a distribuição regressiva dos custos de cumprimento, os quais incidem proporcionalmente mais sobre a categoria de empresas de menor dimensão.

Perante este cenário, de balanço de custos e benefícios introduzidos pelas obrigações fiscais, é pertinente pôr a seguinte questão:

Os custos de cumprimento das obrigações tributárias deverão incidir mais sobre o sector público ou sobre o sector privado?

É da resposta a esta questão que nos ocuparemos na secção seguinte.

3. Custos de cumprimento: sector público ou sector privado?

A questão fundamental aqui reside em saber se, e em que medida, as tarefas de cumprimento fiscal devem ser desempenhadas pelo Estado/Administração fiscal ou, ao invés, pelos contribuintes.

Segundo Saldanha Sanches (2010), estamos perante uma falsa dicotomia, pois todas as tarefas que incumbem ao Estado implicam um custo, o qual vai ser suportado pelo contribuinte³⁵.

³⁵ Saldanha Sanches, José Luís (2010), *Justiça Tributária*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, pp. 53 e ss.

Assim sendo, o que pretendemos saber então é qual a forma mais eficiente de cobrar impostos com o mínimo de custo.

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.³⁶ 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 forma regressiva, sobrecarregando mais, em termos relativos, os contribuintes de menor capacidade económica e as empresas de menor dimensão.

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.

A teoria dos benefícios de gestão acrescenta, todavia, novos elementos nesta discussão ao questionar a distribuição regressiva dos custos de cumprimento, a qual é claramente compensada pela distribuição regressiva dos benefícios de gestão nas PME.

4. Notas Conclusivas

Do cumprimento das obrigações fiscais não decorrem só custos. É também possível isolar alguns benefícios resultantes do conjunto de obrigações a que a legislação fiscal normalmente sujeita os contribuintes.

Trata-se, em primeiro lugar, dos benefícios de *cash flow*, os quais resultam das empresas usufruírem, durante um certo período, dos impostos antes da sua entrega ao Estado. Em segundo lugar, temos os benefícios de gestão, os quais resultam de alguma disciplina de gestão introduzida pelo cumprimento das obrigações fiscais nas PME.

³⁶ Gomes Santos, José Carlos (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.

Observámos que os benefícios de *cash flow* assumem um papel importante nas grandes empresas, podendo mesmo nesta categoria de empresas obter custos de cumprimento negativos. Por sua vez, a percepção dos benefícios de gestão é maior nas pequenas unidades empresariais.

A distribuição regressiva dos custos de cumprimento nas pequenas empresas é compensada, em parte, por um nível mais elevado de benefícios de gestão.

Atendendo a estes argumentos introduzidos pela teoria dos benefícios de gestão, a discussão acerca da incidência dos custos da tributação – sector público ou sector privado – encontra-se longe de estar resolvida, sendo cada vez mais pertinente desenvolver estudos de investigação futura nesta matéria.

