

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**DA COERÇÃO À CONFORMIDADE: um balanço entre as estratégias dissuasivas na
cobrança fiscal de Brasil, Estados Unidos e Portugal**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

VICTOR HUGO REIS PEREIRA

Rio de Janeiro - 2020

VICTOR HUGO REIS PEREIRA

Da coerção à conformidade: um balanço entre as estratégias dissuasivas na cobrança fiscal de Brasil, Estados Unidos e Portugal

Dissertação apresentada à Escola
Brasileira de Administração Pública e de
Empresas para obtenção do grau de Mestre

Área de concentração: Governança

Professor Orientador: Bernardo Fajardo

Rio de Janeiro - 2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Pereira, Victor Hugo Reis

Da coerção à conformidade : um balanço entre as estratégias dissuasivas na cobrança fiscal de Brasil, Estados Unidos e Portugal / Victor Hugo Reis Pereira. – 2020.

66 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Bernardo Fajardo.

Inclui bibliografia.

1. Dívida pública - Brasil. 2. Risco (Economia). 3. Política tributária – Brasil. 4. Execução fiscal. I. Fajardo, Bernardo de Abreu Guelber. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 336.340981



VICTOR HUGO REIS PEREIRA

"DA COERÇÃO À CONFORMIDADE: UM BALANÇO ENTRE AS ESTRATÉGIAS DISSUASIVAS NA COBRANÇA FISCAL DE BRASIL, ESTADOS UNIDOS E PORTUGAL".

Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 22/09/2020

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Presidente da Comissão Examinadora: Prof^º Bernardo de Abreu Guelber Fajardo

Bernardo de Abreu Guelber Fajardo
Orientador

Francisco Gaetani
Membro Interno

Marcelo Lettieri Siqueira
Membro Externo

Em cumprimento: Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/06/20 - DOU nº 90 de 13/06/20 e ao Decreto nº 068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20, que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.

Flávio Carvalho de Vasconcelos
Diretor

Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV

Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc

AGRADECIMENTOS

À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, que me proporcionaram participar deste programa de mestrado em administração pública.

À Fundação Getúlio Vargas, pela sensacional experiência de viver seus valores e ensinamentos.

À Livia, pelo amor e companheirismo dos últimos 16 anos, e por ter sido tão resiliente quando não pude estar junto.

Ao Teo, que quando for grande vai entender o motivo do seu pai ter ficado tanto tempo à frente de um computador, quando poderia estar brincando no jardim.

Ao meu orientador, Bernardo Fajardo, pela paciência e sugestões sempre importantes ao longo do processo de pesquisa.

Aos meus amigos do curso de mestrado, com os quais tive a felicidade de conviver e aprender entre idas e vindas entre Brasília, Juazeiro do Norte e Rio de Janeiro.

RESUMO

Objetivo - Compreender o grau de alinhamento dos sistemas coercitivos de cobrança fiscal da PGFN às melhores práticas (modelo ideal) e aferir seus níveis de eficácia e eficiência na recuperação dos créditos fiscais e do FGTS.

Metodologia - Pesquisa quantitativa, com uso de indicador de aderência às melhores práticas, e aplicação do modelo teórico de Keen e Slemrod (2017), que permite a medição de eficiência e eficácia de modelos coercitivos tributários (punitivo e executivo) a partir das relações de elasticidade coerção-receita e coerção-evasão e lacuna de conformidade. Com o intuito de oferecer parâmetros de avaliação, a pesquisa tem natureza descritiva-comparativa, sendo os resultados de aderência, eficácia e eficiência da PGFN comparados com os do IRS e AT, respectivamente agências tributárias dos Estados Unidos e Portugal.

Resultados – O estudo identificou que os modelos punitivos atuam, essencialmente, sobre dívidas de menores valores. A PGFN implantou um modelo mais barato, focado em restrições a direitos públicos e crédito, e que apresentou boa elasticidade coerção-receita, porém, alta limitação. O contrário foi observado com o sistema de *design* de cobrança por notificações do IRS, que apresentou o maior potencial de arrecadação dentre todos os modelos examinados. O sistema executivo judicial da PGFN, defasado em nível legal, operacional e tecnológico, apresentou os piores níveis de retorno de receita e redução da evasão em função da coerção, bem como a maior limitação na aplicação. Isto é, um alto investimento que gera baixo risco ao sonegador, não se traduzindo em conformidade. Apesar de terem estratégias executivas opostas, IRS e AT tiveram nível de eficiência alto no que se propuseram a executar, o que pode servir de inspiração à PGFN.

Limitações – Esta pesquisa se restringe ao estudo dos meios de intervenção coercitivos (uso da força, potencial ou real) pela administração tributária, visando a conformidade fiscal em relação aos créditos definitivos e em mora, pelo que fica estrita à fase pós-auditoria fiscal. Na aplicação do modelo teórico de Keen e Slemrod (2017), foram utilizados dados de pesquisa com contribuintes nos Estados Unidos para fixação das médias de custos de conformidade e valor marginal social (Slemrod, 2004).

Relevância acadêmica – Há poucos estudos sobre a cobrança coercitiva no sistema tributário brasileiro. Ainda assim, têm sido restritos à ciência do Direito, consistentes em análises teórico-normativas. A medição, por meio de um modelo matemático, de um sistema administrativo conjugado com um judicial a partir de dados quantitativos revela a relevância acadêmica da pesquisa.

Contribuições práticas – Oferecer instrumentos que possam auxiliar a PGFN na revisão de sua estratégia de recuperação de créditos.

Contribuições sociais – A maior eficácia na arrecadação reduz as distorções econômicas decorrentes da sonegação fiscal, cooperando com o equilíbrio do sistema concorrencial de mercado.

Originalidade – A partir das pesquisas, concluiu-se que este é o primeiro estudo a aplicar o modelo teórico de Keen e Slemrod (2017) na avaliação de uma administração tributária brasileira.

Palavras-chave: Dissuasão. Elasticidade coerção. Lacuna de conformidade. Dívida ativa. Execução fiscal.

ABSTRACT

Purpose - To understand the degree of alignment of PGFN's enforcement tax collection systems with the best practices (ideal model) and measure their efficiency levels in the recovery of tax credits and FGTS.

Methodology - Quantitative research, using an indicator of adherence to best practices, and application of theoretical model of Keen and Slemrod (2017), which allows the measurement of efficiency and effectiveness of enforcement tax models (punitive and executive) from the relations of elasticity to coercion-revenue and coercion-evasion, and compliance gap. In order to offer evaluation parameters, the research has a descriptive-comparative nature, with the results of adherence, effectiveness and efficiency of the PGFN compared with those of the IRS and AT, respectively tax agencies of the United States and Portugal.

Findings- The study identified that the punitive models act, essentially, on debts of lower values. PGFN has implemented a cheaper model, focused on restrictions on public rights and credit, which has showed good coercion-revenue elasticity, however, high limitation. The opposite was observed with the IRS notice stream design system, which presented the greatest collection potential among all the models examined. The PGFN judicial executive system, lagging at legal, operational and technological level, presented the worst levels of revenue return and reduced evasion due to enforcement, as well as the greatest limitation in application. That is, a high investment that generates low risk to the tax evader, not translating into compliance. Despite having opposite executive strategies, IRS and AT had a high level of efficiency in what they set out to execute, which can serve as inspiration for the PGFN.

Research limitations - This research is restricted to the study of enforcement means of intervention (the use of force, potential or real) by the tax administration, aiming at fiscal compliance in relation to definitive and overdue credits, so it is limited to post-examination phase.

Academic relevance - There are few studies on enforcement in the Brazilian tax system. Even so, they have been restricted to the legal science, consistent with theoretical-normative analyzes. The measurement, through a mathematical model, of an administrative system combined with a judicial system based on quantitative data reveals the academic relevance of the research.

Practical implications - Offer instruments that can assist the PGFN in revising its credit recovery strategy.

Social implications - Greater efficiency in tax collection reduces economic distortions resulting from tax evasion, cooperating with the balance of the competitive market system.

Originality - Based on the research, it was concluded that this is the first study to apply the econometric model of Keen e Slemrod (2017) in the assessment of a Brazilian tax administration.

Keywords: Deterrence. Enforcement elasticity. Compliance gap. Tax arrears. Tax procedure.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 <i>O contrato fiscal</i>	14
2.2 <i>Conformidade e sonegação: as lacunas fiscal (tax gap) e de conformidade (compliance gap)</i>	15
2.3 <i>O sistema ideal na curva de Laffer e a elasticidade da coerção-receita.....</i>	18
2.4 <i>O modelo de dissuasão</i>	22
2.4.1. <i>A ameaça: estudos comportamentais e dissuasão</i>	24
2.4.2. <i>O sistema punitivo efetivo: sanções criminais, civis e premiais</i>	25
2.4.3. <i>Execução fiscal: endowment effect, cooperação e judicialização</i>	28
3. METODOLOGIA	30
3.1 <i>Coleta de dados</i>	31
3.2 <i>Análise de dados</i>	31
3.2.1 <i>Frameworks das unidades de análise</i>	32
3.2.2 <i>Design comportamental em notificações fiscais: modelo de ameaças e destaques ao “notice stream”</i>	35
3.2.3 <i>Sanções colaterais tributárias: o sistema punitivo efetivo</i>	36
3.2.4 <i>Execução fiscal.....</i>	39
3.2.4.1 <i>O sistema judicializado da PGFN no Brasil.....</i>	39
3.2.4.2 <i>“Collections programs”: o sistema desjudicializado do IRS nos Estados Unidos.....</i>	41
3.2.4.3 <i>O SIGVEC e a semijudicialização da AT em Portugal.....</i>	43
4. DISCUSSÃO	46
5. CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	60

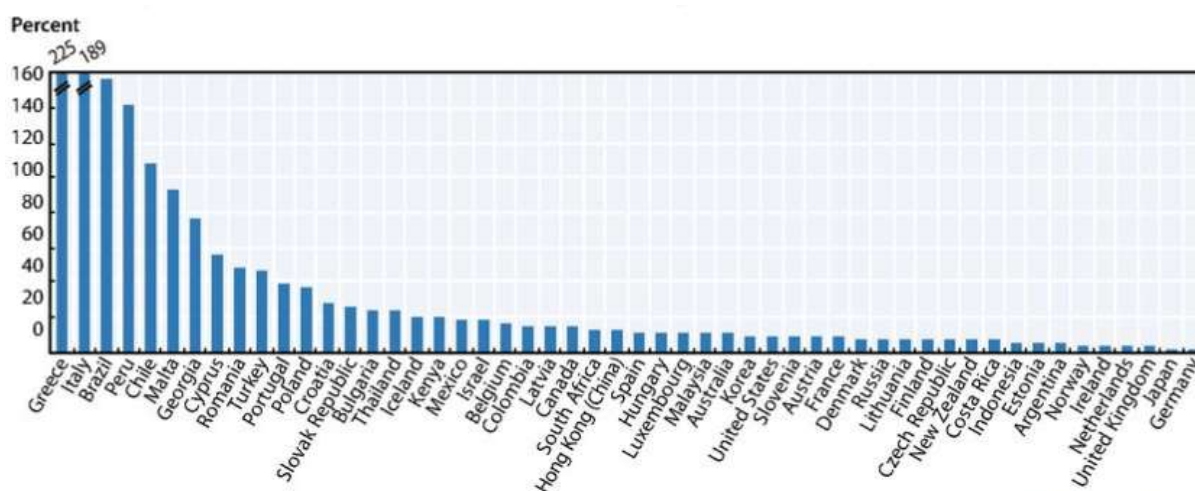
1. INTRODUÇÃO

A situação fiscal brasileira já não tinha boas perspectivas em 2018, quando a Secretaria do Tesouro Nacional – STN projetava que a dívida pública atingiria 78% do Produto Interno Bruto – PIB em 2020 (STN, 2018). Contudo, a pandemia decretada pela OMS em razão do novo coronavírus tornou o cenário dramaticamente mais negativo. Dados do Fundo Monetário Internacional – FMI indicam profunda recessão, com redução de 5,3% do PIB para o ano de 2020, aproximando-se de 100% da relação dívida pública – PIB (IMF, 2020).

O cenário aprofundou a necessidade por aumento de receitas. Entretanto, dada a projeção de forte contração da atividade econômica e considerando que a carga tributária bruta atingiu, em 2017, 32,36% do PIB, superior às dos Estados Unidos (27,4%), Chile (19,86%) e México (16,17%), e equivalente à de países com alto desenvolvimento, como Reino Unido (32,16%) e Nova Zelândia (31,57%) (OECD, 2016), conclui-se que a majoração do ônus fiscal à sociedade não parece ser a solução para o problema.

O relatório *Tax Administration* (OECD, 2019), uma análise das administrações tributárias de países desenvolvidos e de economia emergentes, revelou que em 2017 o Brasil possuía um estoque total de créditos inadimplidos e definitivos, a dívida ativa da União - DAU, próximo a 160% da receita tributária líquida anual. A média da OCDE, excluídos *outliers*, seria de 15%. A situação é exposta no quadro abaixo:

Figura 1 Estoque total de dívidas fiscais em percentual da receita líquida total, 2017



Fonte: OECD (2019)

A DAU consolida os créditos encaminhados à cobrança coercitiva que não foram adimplidos perante os órgãos administrativos do governo central, incluindo os tributos não pagos à Receita Federal do Brasil – RFB e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, organização responsável pela gestão do estoque, informou que em 2019 o total consolidado foi de R\$ 2,436 trilhões, dos quais 67% são considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação (PGFN, 2020).

Isso demonstra que uma grande parcela do estoque é recuperável, pelo que é essencial trazer à discussão as estratégias para arrecadação (Akhand e Hubbard, 2016). Contudo, o fator contingenciamento orçamentário deve ser inserido na análise. Entre os anos de 2013 e 2019, houve redução nominal de mais de 27% no orçamento de investimentos e despesas correntes da PGFN¹ (Brasil, 2013, 2019).

Portanto, a execução das estratégias de recuperação (meios de intervenção) devem ser submetidas a processo de avaliação, para aferição de implementação das melhores práticas e medição da eficiência e eficácia do sistema, como formas de otimizar a performance arrecadatória com atenção ao gasto racional e eficiente de dinheiro público.

A pesquisa, portanto, tem como objetivo aferir a implementação das melhores práticas e medir a performance das estratégias de recuperação na cobrança coercitiva empregada pela PGFN, visando a recuperação de créditos tributários e do FGTS.

Relevante destacar que tal objetivo está em linha com as diretrizes da OCDE ao orientar que as administrações tributárias devem ser eficazes e ter baixos custos da administração e para o contribuinte (custos de conformidade), permitindo o crescimento econômico e prosperidade das nações (OECD, 2019).

O problema de pesquisa é: de que maneira as diferentes estratégias de recuperação têm sido (e podem ser) eficazes e eficientes na cobrança coercitiva da PGFN para realização da arrecadação dos créditos públicos (dívida ativa da União e do FGTS)?

Para alcance do objetivo, recorre-se à comparação a partir de estudo de casos múltiplos, cada qual constituído como objetivos específicos.

O primeiro deles é investigar o modelo atual da PGFN, e aferir o grau de implementação das melhores práticas e resultado de cada estratégia interventiva, através da construção de um framework de trabalho.

Após, elegem-se os sistemas para comparação: primeiro, o modelo de administração desjudicializado da agência americana *Internal revenue service* – IRS, de cujo orçamento para

¹ Excluídas as despesas com pessoal

o ano de 2018 foi 13% inferior à rubrica de 2002 atualizada (IRS, 2018-a). Como consequência, a organização promoveu uma mudança estratégica, revisando fluxos não-obrigatórios e aumentando sua abordagem persuasiva (Erard e Plumley, 2018). A redução no uso de estratégias dissuasivas, substancialmente mais caras, não significou, contudo, redução de arrecadação (IRS, 2019-a).

A administração tributária americana pôde servir como *benchmark* por três motivos: primeiro, por suas especificidades: porte de sua estrutura, volume de créditos e contribuintes, e multiculturalidade, o que causa impacto no nível de conformidade (OCDE, 2019); por promover um *design* de cobrança que direciona estratégias específicas a devedores segundo a potencialidade de resposta ao modelo comportamental (TIGTA, 2019); e, por pressões orçamentárias e de governança, estar promovendo a transição para um modelo cada vez menos dissuasivo.

A outra referência para comparação é a Autoridade tributária e aduaneira – AT de Portugal, modelo dissuasivo e semijudicializado, que conta com um sistema executivo eficiente e central em sua estratégia de recuperação (AT, 2018). A agência obteve melhora de performance a partir da redefinição de seu modelo de cobrança, investindo em soluções tecnológicas e de gestão. Dada a semelhança de estrutura legal procedimental, além do aspecto histórico-cultural, a AT de Portugal é o segundo modelo de comparação desta pesquisa.

É importante ressaltar, neste ponto, que IRS e AT têm competência durante toda a linha cronológica do processo de recuperação do crédito tributário, isto é, desde a etapa formativa do crédito, passando pela auditoria e chegando à cobrança coercitiva. No Brasil, a etapa formativa e de auditoria compete à RFB, cabendo à PGFN a cobrança coercitiva do crédito em mora.

Destaque-se que as melhores práticas de agências importantes como a *Australian Taxation Office* - ATO, *Inland Revenue* da Nova Zelândia, *Dutch Tax and Customs Administration* – DTCA da Holanda, *Her Majesty revenue and customs* - HMRC do Reino Unido ou da *Canada Revenue Agency* - CRA servem como referência para estabelecimento das variáveis para avaliação. Contudo, não foram eleitas como *benchmarks* pela alta dissonância dos dados em comparação com os brasileiros, é dizer, a comparação entre modelos fortemente diversos pode comprometer o objetivo final da pesquisa, que é servir como algo de orientação factível à PGFN.

O produto decorrente do primeiro objetivo, o framework da PGFN, é comparado com os dados obtidos dos *benchmarks*, por meio de indicador de aderência a “modelo ideal” e pelas medições decorrentes da aplicação do modelo teórico de Keen e Slemrod (2017), que permite

aferir a eficiência de cada sistema a partir das elasticidades coerção-receita e coerção-evasão, e lacuna de conformidade.

A dualidade ofertada pelos modelos de comparação, por uma lado um sistema em transição de dissuasão para persuasão por pressões orçamentárias, e um outro que optou por aumentar o investimento e melhorar o sistema executivo, pode revelar as balizas para a PGFN repensar seu modelo, visando aumento de arrecadação e eficiência na aplicação do orçamento público.

Assim, como implicações diretas deste trabalho, pretende-se oferecer instrumentos que possam auxiliar a PGFN na revisão de sua estratégia de recuperação de créditos. Como consequência, a maior eficácia na arrecadação reduz as distorções econômicas decorrentes da sonegação fiscal, cooperando com o equilíbrio do sistema concorrencial de mercado (Akhand e Hubbard, 2016).

No Brasil, a adoção de estratégias “alternativas”, ou seja, meios de intervenção não judicializados, é um fenômeno relativamente recente. Ainda assim, o tema tem sido objeto de exploração acadêmica eminentemente na área da ciência do Direito, onde o estudo científico segue diretriz da dogmática jurídica², que se orienta pela adequação da lei aos princípios e normas de hierarquia superior (Reale, 1994).

Daí, a relevância acadêmica, vez que se trata de estudo interdisciplinar, inovando na medida que se mensurará um sistema administrativo conjugado com um jurídico-legal a partir da coleta de dados quantitativos, e promoverá um *benchmarking* com modelos de comparação, objetivando o aumento da eficiência e eficácia na gestão da cobrança executiva.

As intervenções persuasivas, baseadas no valor social da reputação (Besley, Jensen e Persson, 2019) e na motivação intrínseca, seja pelo dever cívico fundamental de pagar tributos (Nabais, 1998) ou confiança baseada no elemento ético da moral tributária (Prichard et al., 2019), são de extrema importância para garantia de conformidade fiscal. Todavia, esta pesquisa se restringe ao exame das estratégias coercitivas (intervenções dissuasivas), ou seja, quando o estado se vale do uso da força, potencial ou real, buscando o adimplemento do crédito público pelo devedor. Desta maneira, não são objeto de pesquisa temas pertinentes à formação do crédito fiscal, tais como simplificação tributária, auditoria, multa punitiva, escrituração fiscal eletrônica, dentre outros. Alguns destes conceitos, contudo, são contextualizados no processo de formatação dos constructos.

² Para Miguel Reale (1994), dogmática jurídica é o "estudo sistemático das normas, ordenando-as segundo princípios e tendo em vista a sua aplicação".

Destaque-se, ainda, que a modernização na governança organizacional promove aumento de performance, e, como consequência, aumento da conformidade. Há uma pluralidade de estudos sobre análise avançada de dados e *blockchain*, investigação fiscal, cooperação entre agências, compartilhamento de dados etc (OECD, 2019). Porém, o escopo do presente é estrito à relação fisco–contribuinte, importando-se tão somente com as ferramentas coercitivas que as administrações tributárias dirigem aos contribuintes objetivando a recuperação do crédito tributário.

Para eleição dos meios interventivos, o conjunto do referencial teórico é essencial, porém, o relatório “*Tax administration*” (OECD, 2019) exerce relevância diferenciada, devido a sua base de dados, construída a partir da “*International survey on revenue administration*” – ISORA³. Cabe destacar que não se objetivou exaurir o rol das estratégias de intervenção para gestão tributária, nem assinalar que as ora tratadas são necessariamente as melhores para uma boa governança fiscal.

As melhores práticas foram classificadas em dois grupos de intervenção, punitivo e executivo, para efeito de tratamento. Cada grupo foi submetido à análise de implementação e medição de eficácia e eficiência. O quadro abaixo enumera cada ferramenta analisada nos sistemas tributários em verificação:

Tabela 1 Meios de intervenção coercitiva (melhores práticas)

Punição	Execução
Inexistência de política de benefícios	Plano estratégico de cobrança
Efetivo uso da prisão em crime fiscal	Rapidez na execução da estratégia
Cobrança com <i>design</i> comportamental	Automação de penhoras
Restrição a crédito	Plano de apropriação/expropriação
Restrição a contrato e benefícios públicos	Portal de vendas
Restrição a permissões de atividades	Desjudicialização
Restrição a direitos societários	

A pesquisa está estruturada em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda parte apresenta o referencial teórico, onde se consolidam os conceitos de contrato fiscal, sonegação e conformidade, e se estabelece a relação da elasticidade coerção–receita fiscal, que permite a mensuração e avaliação das estratégias de intervenção das agências a partir do modelo de Keen e Slemrod (2017). Em seguida, aprofunda-se na estrutura do modelo interventivo dissuasivo. A terceira seção é a metodologia, de natureza descritiva-comparativa entre as agências PGFN,

³ Disponível por meio da ferramenta “*Revenue Administration Fiscal Information Tool*” (RA-FIT) on line <<https://data.rafit.org/?sk=57536808-1e0c-476f-bc20-afaac069aae8>>

IRS e AT. A discussão é a quarta parte da pesquisa, onde efetivamente se comparam os dados, permitindo uma análise crítica e estruturação dos constructos. Por fim, a conclusão, com reflexões e sugestões, é seguida das referências bibliográficas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *O contrato fiscal*

O contrato fiscal é o pacto político entre Sociedade – Estado, onde há a transferência de receitas que devem ser traduzidas em gastos eficientes pelos governos, geradores de desenvolvimento social (Prichard et al., 2019).

A primazia da solidariedade orienta todo o ciclo da tributação, seja na distribuição da carga tributária, proporcional à capacidade econômica do contribuinte, ou no gasto da receita, orientada pela redistribuição de riqueza (Moore e Prichard, 2017).

Países com renda média têm obtido maior sucesso na redução de pobreza extrema por contar com sistemas de transferências mais eficientes que os dos países pobres, estes ainda fortemente dependentes de tributação indireta (Moore e Prichard, 2017).

O quadro contribui para um aprofundamento das discrepâncias entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Carga tributária injusta e pouca reciprocidade em serviços têm como resultado confiança limitada em sistemas tributários, que passam a demandar grande custo de coerção para combate à sonegação. É um ciclo vicioso. Esta é a receita recorrente em países em desenvolvimento (Prichard et al., 2019).

Implementar e avaliar estratégias inovadoras no combate à sonegação é essencial, porém, a discussão deve ter maior amplitude. A compreensão de que um sistema tributário eficiente depende apenas de coerção e facilitação de serviços ao cidadão está há muito ultrapassada (Alm, Cherry, Jones e McKee, 2010-b).

Partindo da premissa de que aumento da voluntariedade na arrecadação de receitas representa uma redução exponencial nos custos da administração (Keen e Slemrod, 2017), deve-se buscar um aumento da confiança do contribuinte, seja pela reciprocidade tributária (relação entre tributos e serviços), pelo aumento da equidade (Prichard et al., 2019) ou pelo agir ético, a partir dos valores da boa-fé, consistentes na transparência, *accountability* e cooperação (OECD, 2019). E, neste ponto, é de se destacar que o **primeiro fundamento da conformidade fiscal é o contratual**. Os Estados devem adotar em seus sistemas tributários contratos fiscais fortes, baseado nos conseqüências da confiança.

Pesquisas sobre sistemas tributários em países em desenvolvimento indicam que a tributação da riqueza equivale a um quarto do nível dos países desenvolvidos, há fraca tributação por entes subnacionais sobre a propriedade, o sistema de benefícios fiscais é mal

gerido e a tributação indireta incide fortemente sobre o consumo, impactando, de maneira desproporcional, as classes sociais mais baixas (Kirchler et al., 2008).

O contrato fiscal tem caráter sinalagmático, ou seja, vincula duas partes, para as quais surgem direitos e deveres. É o instrumento de harmonização de interesses que devem ser pautados pela ética, que é o proceder com correção e dignidade (Gonçalves, 2020). No contrato fiscal, desdobrando-se os elementos direitos e deveres, se de um lado há a expectativa de políticas públicas e arrecadação (direitos), do outro exige-se o agir ético das partes (Prichard et al., 2019), não apenas na conformidade fiscal do cidadão, no pagamento dos seus impostos, mas também na ética pública (Arruda, Whitaker e Ramos, 2001).

Se o sistema tributário é dependente da contraprestação do Estado no seu dever recíproco de políticas públicas efetivas à sociedade, e sua conduta contratual deve ser pautada pela ética, no plano executivo a agência tributária deve buscar o equilíbrio das variáveis do ônus fiscal (Prichard et al., 2019).

O ônus compreende a carga tributária (impostos pagos), os custos de conformidade do contribuinte (encargos para cumprimento das obrigações fiscais) e os da própria administração pública (orçamento). Portanto, como distribuir o ônus, torná-lo menos oneroso e munir o Estado de meios eficientes para cobrança são linhas centrais de uma ampla discussão sobre modelos tributários eficientes (OECD, 2019).

Assim, compreende-se que é a partir das decisões políticas sobre o ônus fiscal, decidindo sobre orçamento, encargos e carga tributária, que a agência tributária deve desenhar sua estratégia de recuperação, a qual deve incorporar, com equilíbrio, os pesos da persuasão e coerção (Erard e Plumley, 2018).

2.2 Conformidade e sonegação: as lacunas fiscal (tax gap) e de conformidade (compliance gap)

O sistema tributário tem como resultante, em equilíbrio dinâmico, receita tributária em razão de conformidade e a lacuna fiscal decorrente da sonegação (Gemmell e Ratto, 2012). De início, seria de se considerar que estas variáveis deveriam ser o ponto de partida para qualquer avaliação de um modelo de tributação. Com efeito, são amplamente empregadas em estudos e pelas administrações tributárias, não raramente gerando resultados inapropriados.

Sobre a conformidade, consistente na adequação aos comandos obrigacionais da lei, Slemrod (2019) observa que pode ser voluntária, decorrente de elementos intrínsecos que independem de ação do fisco, ou não-voluntária em razão da utilização de meios de intervenção

coercitivos. Prichard et al. (2019) tem destacado que a conformidade “quase voluntária” decorre de valores relativos à confiança, por ética pública e cooperação.

Por outro lado, sonegação é o fenômeno gerador da lacuna fiscal (*tax gap*), isto é, a totalização de tributos inadimplidos, conhecidos (parte dos créditos em mora⁴) ou não pela administração tributária, e que não serão objeto de recuperação (Slemrod, 2019).

Os tributos não-conhecidos decorrem da economia informal (ou oculta), oriundos de erro na interpretação da norma tributária ou de movimento fraudatório doloso por meio da evasão (conduta com fraude à lei)⁵. A sonegação cria alocações econômicas incorretas, promovendo distribuição arbitrária de riqueza, injustiça fiscal, não equidade na distribuição do ônus tributário à sociedade e custo marginal para o Estado na administração de sistema corretivo (Alm, 2018).

Por ser fato negativo, há dificuldades no cálculo da economia oculta. Há uma profusão de técnicas econômicas para a medição da grandeza do fenômeno. A luminosidade medida a partir do espaço para medir a atividade econômica “verdadeira” (Henderson, Storeygard e Weil, 2012), a força de trabalho empregada e cálculo da informalidade (Pissarides e Weber, 1989), o arbitramento a partir de demanda por moeda (Tanzi, 1983), o montante de dedução de impostos (Feldman e Slemrod, 2007), informações sobre compras na Internet para estimar a evasão de impostos sobre vendas (Alm e Melnik, 2010-a) dentre outras.

As sistemáticas acima apontam grau de abstração elevado, visto que são variáveis imprecisas e que utilizam métodos questionáveis. O fato é que lacuna fiscal é, por definição, uma grandeza não aferível no mundo real, em especial por conta da economia oculta, pelo que a maioria dos estudos usam como variáveis a evasão hipotética ou percepções de evasão (Rethi, 2012).

Muitos estudos no Brasil trataram do percentual da sonegação ou cálculo do tamanho da economia informal. A grande maioria carece de rigor metodológico, é baseada em amostra limitada e, por vezes, enviesada em razão do patrocínio de segmentos econômicos (Sinprofaz, 2017).

Nos Estados Unidos, o IRS utiliza dados de auditoria para estimativa de arrecadação e evasão. A métrica de desconformidade incide em 3 variáveis: créditos não declarados

⁴ A OCDE designa o estoque de créditos conhecidos como “*tax arrears*”.

⁵ Há alguma divergência terminológica sobre a redução do ônus em razão de planejamento tributário. A elisão fiscal (*tax avoidance*), consistente na interpretação extensiva da lei, é o ato pelo qual o contribuinte reduz seu ônus fiscal por meio de transações que, apesar de não desejadas pelo legislador, não foram expressamente proibidas (Siqueira e Ramos, 2005). Apesar do impacto econômico similar ao da evasão, o resultado da elisão não adere ao conceito de lacuna fiscal.

(*nonfilling*), subdeclarados (*underreporting*) e pagos a menor (*underpayment*). As duas primeiras são definidas a partir de estimativas arbitradas em decorrência de análises amostrais de dados de auditoria (NRP) aplicadas em modelo teórico. O método em questão possibilita aferir o grau de conformidade voluntária, que atingiu, entre 2011-2013, 83,6%, superior ao triênio 2008-2010, que foi de 81,7% (IRS, 2019-c).

Em Portugal, o estudo da Comissão Europeia “*Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*” (CASE, 2019) fez uma projeção da lacuna fiscal relativa ao VAT (imposto sobre o valor agregado) nos países membros, apontando Portugal em posição intermediária, similar à do Reino Unido e Alemanha, em torno de 10%.

Uma análise mais ampla foi promovida por Rethi (2012), colhendo dados em 57 países entre os anos de 2008 e 2010, quando mediu cada qual utilizando um índice de evasão fiscal. Os escores obtidos foram fortemente divergentes das pesquisas anteriormente citadas, conforme se observa o resultado descrito no quadro abaixo:

Tabela 2 Índice de evasão fiscal (TXEVAS) por país

País	TXEVAS	País	TXEVAS	País	TXEVAS
Alemanha	16,3	Espanha	22,6	México	30,1
Argentina	25,4	EUA	8,8	Marrocos	36,4
Austrália	15,3	Estônia	39,23	Nova Zelândia	12,7
Áustria	10,2	Filipinas	43,4	Noruega	19,1
Bangladesh	25,6	Finlândia	18,3	Paquistão	36,8
Bélgica	23,2	França	15,3	Peru	59,9
Brasil	39,8	Grécia	28,6	Polônia	27,6
Bulgária	36,9	Holanda	13	Portugal	22,6
Canadá	3	Hong Kong	16,97	República Tcheca	19,1
Chile	19,8	Hungria	25,1	Romênia	34,4
China	13,1	Índia	23,1	Rússia	46,1
Cingapura	13,1	Indonésia	19,4	Sérvia	29,1
Colômbia	39,1	Irã	19,4	Suécia	19,1
Coréia do Sul	28,13	Irlanda	15,8	Suiça	8,8
Croácia	33,4	Itália	27	Tailândia	52,6
Dinamarca	18,2	Japão	11,3	Turquia	32,1
El Salvador	47,23	Látvia	39,9	Uruguai	51,1
Eslováquia	18,9	Lituânia	30,3	Venezuela	33,6
Eslovênia	27,1	Malásia	31,1	Vietnam	15,6

Fonte: Rethi (2012)

Os estudos sobre lacuna fiscal são absolutamente dissonantes entre si, e apresentam forte desproporção nos resultados, o que demonstra grande desvantagem em utilizar a lacuna fiscal como variável em um sistema de avaliação de uma administração tributária.

Para Keen e Slemrod (2017), as avaliações de sistemas tributários a partir de lacunas fiscais são impróprias, porém, isto não significa reconhecer grandes virtudes no método de medição de performance em função do retorno sobre custo. Este tem sido o método mais

utilizado pelas administrações, quando informam a receita por unidade monetária de custo⁶. Para ele, o dinamismo da lacuna de conformidade (*compliance gap*), consistente na diferença entre os impostos legalmente devidos (constituídos) e os já quitados (conformes), tem forte correlação com o nível de coerção ideal para cada estratégia.

A consideração dos custos conformidade (do contribuinte) e administrativo devem levar em conta que há uma parcela economicamente irrecuperável em qualquer sistema tributário. A limitação à administração tributária é similar à impropriedade de se colocar um policial a cada esquina para evitar crimes. Há, portanto, um limite ao sistema coercitivo, e a ausência de lacuna de conformidade é indicativa de excesso de coerção, não de eficiência (Slemrod, Johannesen, Langetieg e Reck, 2017).

Qual deve ser o nível de sonegação ideal (e, portanto, suportada) em um sistema tributário? Se para política fiscal é determinante o arbitramento da lacuna fiscal, quais os elementos devem ser fornecidos aos decisores políticos sobre eficiência do sistema coercitivo? As questões, trazidas por Slemrod (2018) são bem sintetizadas por Keen e Slemrod. (2017) que contextualiza, com precisão, o dilema da política fiscal: “*É melhor aumentar um dólar à receita elevando impostos ou fortalecendo a administração tributária para melhorar a conformidade fiscal?*”

Alm (2018) destaca que não há uma resposta com precisão matemática. As duas variáveis (carga tributária e coerção) dependem de múltiplos fatores em arranjos muito específicos em cada sistema econômico.

2.3 O sistema ideal na curva de Laffer e a elasticidade da coerção-receita

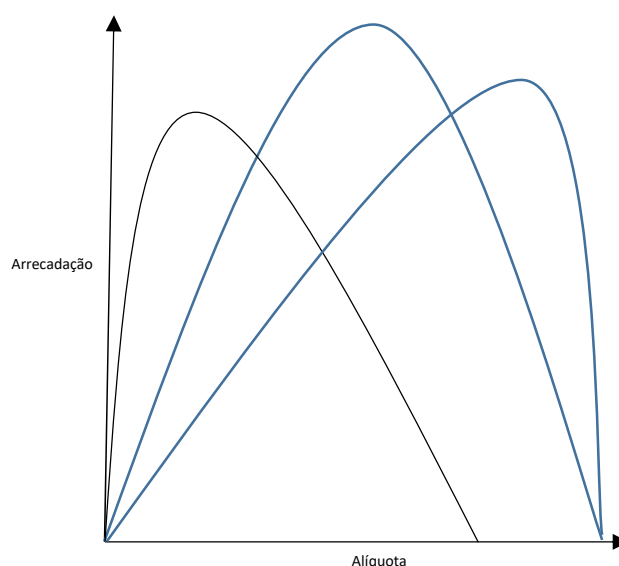
Há uma variedade de modelos ideais para sistemas tributários, como Allingham e Sandmo (1972), Tresch (2015) dentre outros. Para uma análise atual, discorre-se sobre os modelos de Keen e Slemrod (2017) e Alm (2018).

Para Alm (2018), o modelo ótimo é baseado em padrões da economia do bem-estar, onde mercados concorrenciais promovem alocações econômicas com eficiência, e a falta de justiça será corrigida por mecanismos do próprio mercado, que inserirá novas alocações eficientes mais justas. A tributação atua corretivamente sobre o mercado concorrencial por impostos não-lineares e progressivos sobre a renda e sobre a margem agregada na atividade comercial.

⁶ O IRS tem utilizado tal metodologia de maneira sistemática. Entre os anos de 2010 a 2019, o custo da recuperação de US\$ 100 caiu de 0,53 para 0,33 dólares (IRS, 2019).

A tributação eficiente deve ser adequada a não promover distorções sobre a produção, consumo, investimento e poupança. O **segundo fundamento da conformidade fiscal é, portanto, econômico**. Trabandt (2011) pondera que a elevação de alíquota tributária tem um limitador de equilíbrio, a partir do qual as distorções econômicas geradas produzem queda na arrecadação. Tal compreensão foi diagramada por Laffer (2004) na forma de uma parábola côncava, com o pico associado ao modelo ideal de sistema tributário onde a alíquota gera a máxima capacidade de receita em uma economia de mercado:

Gráfico 1 A curva de Laffer



Para Laffer (2004) algumas conclusões devem impactar fortemente nas escolhas dos decisores da política fiscal e da administração tributária. O ponto mais ao alto da curva se constitui como o sistema tributário ótimo, onde há máxima recuperação de receita tributária em função da alíquota aplicada. O ponto, contudo, é limítrofe, operando inflexão uma vez ultrapassado, quando, a partir de então, as grandezas passam a apresentar correlação inversa.

O lado direito da parábola a partir da inflexão é, para Laffer, de alcance proibitivo, tendo em vista que um sistema tributário deve buscar o equilíbrio com o menor ônus possível ao contribuinte, portanto, o sistema tributário ótimo deve perseguir o movimento ascendente com a correlação entre alíquota e receita.

Há forte correlação se as variáveis têm baixos valores, quando o nível de elasticidade da receita em relação ao aumento de alíquota é alto e responde bem às ações de reforma fiscal, pelo que o primeiro quadrante é a área ideal para um sistema tributário estável em condições

ordinárias, visto que, em situações extraordinárias, há margem para ampliação da arrecadação sem que o impacto da majoração gere distorções sobre os alicerces macroeconômicos.

À medida que se ampliam as alíquotas, as distorções provocam perda de incentivos econômicos e aumento do prêmio utilidade da inadimplência, que deve ser limitado pelo aumento do risco para o contribuinte, por meio de coerção. **Daí, surge o terceiro fundamento da conformidade, o fator jurídico da coerção.**

Para Akhand e Hubarb, coerção é o comando externo implícito ou explícito impositivo de obediência, e sua força é elemento determinante do cálculo econômico do adimplemento ou não da obrigação. Desta forma, a decisão da conformidade varia em função da probabilidade coercitiva pelo risco de auditoria, punições ou execução.

Ao relembrar Slemrod et al. (2017), sobre sempre haver uma parcela economicamente irrecuperável em qualquer sistema tributário e que há um limite ao sistema coercitivo, questiona-se: em que medida a posição do sistema fiscal no diagrama de Laffer é determinante para calibragem do sistema coercitivo?

Partindo da premissa de que há correlação negativa da coerção com o nível residual de lacuna de conformidade, ou seja, quanto mais pressão, menos créditos em mora, Keen e Slemrod (2017), objetivando calcular a resposta do comportamento do contribuinte em razão dos efeitos dos meios de intervenção, estruturou modelo para cálculo da elasticidade da receita em função do nível de coerção, conforme abaixo:

$$\check{E}_{(r,\alpha)} = \beta_{\alpha} \equiv \frac{\left(\frac{c_{\alpha}}{v}\right) + a_{\alpha}}{i_{\alpha}}$$

No modelo de Keen e Slemrod, a relação custo-receita marginal ajustada (β) de cada meio de intervenção (α) equivale à elasticidade coerção-receita ($\check{E}_{(r,\alpha)}$), que se correlaciona negativamente com o produto de arrecadação (i_{α}) e positivamente com a somatória das estimativas de custo da administração (a_{α}) e de conformidade do contribuinte (c_{α}), este último assumindo valor-sombra de 11% do custo da administração, ao passo que o valor marginal social (v) é arbitrado em 1,2, conforme orientação de Slemrod (2004).

A literatura indica alta variação dos custos de conformidade, seja 0,45% em caso de receita com impostos especiais no Reino Unido, até 56% para imposto de renda na Índia, com as estimativas sendo predominantemente mais altas em países em desenvolvimento. No arbitramento, Slemrod (2004) usou micro dados de pesquisa com contribuintes nos Estados Unidos sobre custos de conformidade para entender seus determinantes, fixando as médias de

custo de conformidade e valor marginal social acima adotados, destacando que o custo aumenta em função da marginalidade do imposto.

Ao verificar uma relação sequencial cronológica entre os meios de intervenção, presume-se que uma ferramenta com maior força coercitiva sucede uma mais fraca⁷.

À medida em que se aplica a coerção numa lacuna de conformidade, chega-se ao grupo de sonegadores sem aversão ao risco gerado, ocorrendo uma saturação nos seus efeitos. Neste contexto, ultrapassando-se o limite do grupo que efetivamente responde à intervenção, a ferramenta passa a não surtir mais efeitos de conformidade (Keen e Slemrod, 2017). A situação demonstra ineficiência no gasto da administração.

O modelo permite com alguma precisão prover o decisor político e o gestor executivo do limite de alocação de recursos nas diversas estratégias de recuperação, definindo a lacuna de conformidade ideal (G), caracterizada por uma regra de correlação inversa à elasticidade de evasão ($\check{E}_{(e,\alpha)} < 0$):

$$\frac{G}{1-G} = \frac{-\beta}{\check{E}_{(e,\alpha)}}$$

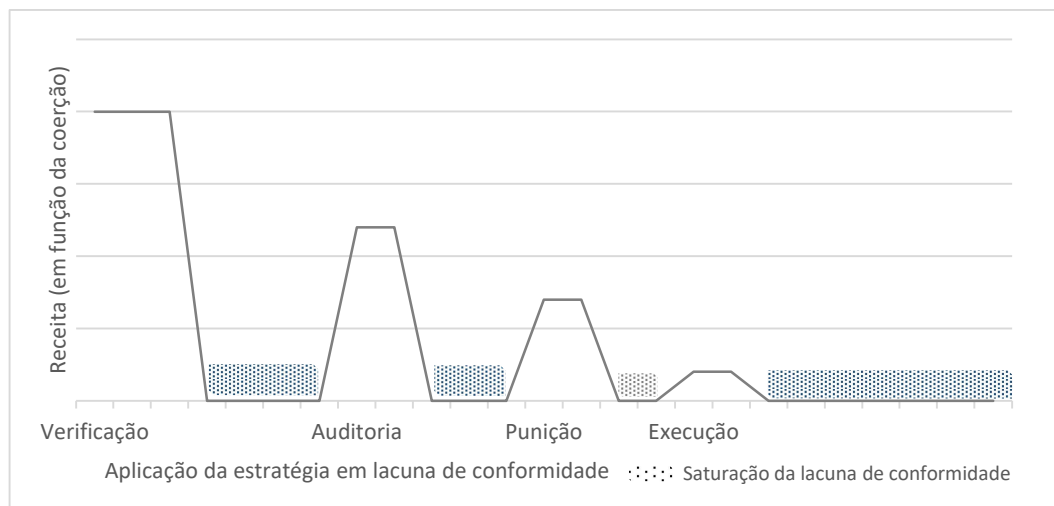
onde

$$\check{E}_{(r,\alpha)} = \frac{-r_\alpha}{e_\alpha} \check{E}_{(e,\alpha)}$$

A linha cronológica do processo de recuperação do crédito tributário abaixo reproduz os resultados do teste do padrão de Keen e Slemrod (2017). No gráfico, a variação da receita em função da coerção de cada estratégia de intervenção se prolonga no eixo da linha cronológica. A coerção perde seus efeitos geradores de conformidade quando há saturação dos grupos que respondem à intervenção com conformidade, passando a atingir grupos sem aversão ao risco. A área hachurada representa o espaço de aplicação na lacuna de conformidade (sem resultado).

Gráfico 2 Linha cronológica do crédito tributário (para conformidade não-voluntária)

⁷ Ressalva-se a auditoria, que inicia a fase dissuasiva, e é dotada de alto poder coercitivo.



Considerando que o devedor tributário é submetido a diversas modalidades coercitivas, e que a administração buscará o adimplemento sempre da maneira mais eficiente, observa-se que o efeito coercitivo de cada meio interventivo traduzido em arrecadação (elasticidade coerção-receita) sofre redução à medida em que é executado no grupo de aplicação, tendo em vista que não há uniformidade na aversão ao risco e propensão à conformidade no grupo.

A ineficiência na aplicação de uma ferramenta de intervenção ocorre quando incide sobre subgrupo cuja aversão ao risco é menor, ou seja, que não responde à coerção com conformidade, causando saturação na relação coerção-receita (reproduzida no gráfico na área hachurada).

Neste caso, deve-se cessar o uso da ferramenta, ante o baixo retorno sobre o investimento, deslocando os recursos administrativos para uso em outra ferramenta, em relação à qual o grupo oferece maior resposta com conformidade.

Por isso, a importância de uma precisa compreensão do conceito dinâmico de lacuna de conformidade. A lacuna é onde se aplicam os efeitos da coerção. A lacuna ideal é zero quando a totalidade do grupo tratado ficou conforme. Caso contrário, a parcela que resistiu ao risco (lacuna de conformidade residual) deve ser direcionada à próxima ferramenta de intervenção.

Daí, ser essencial a definição da porção recuperável da carteira de crédito tributário, o tratamento contábil da desvalorização em função dos custos de recuperação e o índice de elasticidade por estratégia de recuperação.

2.4 O modelo de dissuasão

Os modelos têm como fim a conformidade fiscal, entretanto, atuam de maneiras diversas, porém, complementares. Para Akhand e Hubbard (2016), têm base na persuasão

colaborativa ou dissuasão coercitiva. Enquanto o modelo de persuasão visa reduzir o custo da conformidade, a dissuasão o aumenta (Prichard et al., 2019).

Os modelos persuasivos derivam de teorias psicológicas, e partem da premissa de que os indivíduos tendem à conformidade por incentivo social baseado em reputação (Besley et al., 2019) ou motivação intrínseca em razão do dever cívico fundamental de pagar tributos (Nabais, 1998), ou confiança baseada no elemento ético da moral tributária (Alm e Torgler, 2011).

Por outro lado, o modelo dissuasivo ou de coerção (*enforcement*) surge com Allingham e Sandmo (1972), e se constitui como adaptação, às causas fiscais, do modelo do comportamento criminoso de Becker (1968) e da teoria do risco econômico e da utilidade, considerando o contribuinte como agente econômico que maximiza o bem-estar, e que reduzirá a evasão diante do risco da detecção ou punição (**coerção**) ou da execução direta (**coação**) (Minami, 2019).

No modelo hermético, com probabilidades e grandezas constantes, e sem interferência de aspectos psicológicos, o sonegador, objetivando a utilidade marginal esperada (u) de sua renda (r), reduz o valor declarado, ensejando imposto (i) minorado. A probabilidade de detecção por auditoria (α), e, como consequência, a correção da distorção dos valores declarados e aplicação de multa (m) sobre o valor evadido é o risco ao qual se submete. Em tese, quanto mais elevado o risco no cálculo, menor será a evasão fiscal. Considerando a renda final líquida do não auditado (r_i) e do auditado (r_{ii}), tem-se o modelo expresso na seguinte equação:

$$U(r) = \alpha u(r_{ii}) + (1 - \alpha) u(r_i)$$

$$\text{sendo que } r_i = r - \Delta i; r_{ii} = r - \Delta i - m$$

Conclui-se que: sendo decrescente a aversão ao risco, quanto maior renda, maior a evasão; e o grau de aversão ao risco determinará o índice de evasão, este com correlação inversa à probabilidade de auditoria (α) e ônus da multa (m).

Para Siqueira e Ramos (2006), sistemas com probabilidade real de auditoria elevam a noção de risco de detecção do contribuinte, aumentando a conformidade. O mesmo ocorre com a majoração de penalidade, neste caso aumentando o fator risco – proveito.

Com idêntica conclusão, Alm (2018) verificou que o aumento da conformidade voluntária varia entre 4 e 12% quando há risco real de auditoria. A efetiva ocorrência, entretanto, promove aumento da conformidade entre 20 e 40%.

Um sistema dissuasivo deve, portanto, ser efetivado por meio de ameaças e punições efetivas que implique o aumento do risco e redução de sua aversão, além da criação de custo de

desconformidade aumentado. É a partir destas premissas que cada estratégia coercitiva deve ser concebida e executada.

2.4.1. *A ameaça: estudos comportamentais e dissuasão*

O primeiro nível de abordagem coercitiva deriva dos avanços de estudos sobre economia comportamental em relação aos métodos de cobrança por notificação, seja com emprego de técnicas persuasivas ou ameaça de ato executivo. Em estudos fiscais, observou-se que vieses cognitivos e heurísticas têm forte influência na decisão dos indivíduos. Nos modelos, as administrações tributárias estruturam *designs* de abordagem a partir da análise de dados relativos a preconceito, formas de avaliação de riscos e perdas e tendências irracionais que impactam no planejamento fiscal e nas decisões de conformidade (Blank, 2014).

A OCDE tem analisado vários modelos nacionais, dando destaque ao britânico que, através da inclusão de mensagens de conformidade social, como “9 em cada 10 pessoas pagam seus impostos em dia”, potencializou a performance do sistema de cobrança em 15% (OECD, 2019).

Alguns sistemas de notificação obtiveram sucesso com abordagens persuasivas. As pesquisas têm demonstrado que as cartas que veiculam recompensas sociais (paradigma social) tendem a um alto nível de conformidade, ao passo que as evocativas de moral tributária (paradigma da motivação intrínseca) não operam efeitos significativos sobre a conformidade (Pomeranz, 2015). Em outro experimento, Hallsworth, John List e Vlaev (2014) analisou o efeito de mensagens com normas sociais (paradigma social) que apelam ao senso social do contribuinte, constatando que podem melhorar significativamente a conformidade tributária.

Merece destaque a experiência de Fellner, Sausgruber e Traxler (2013) na Áustria, que constatou que havia indícios de evasão em relação ao pagamento da taxa anual de licenciamento de televisão e rádio (taxa obrigatória, mas por autodenúncia). Cinco tipos de avisos de cobranças (ameaça-sanção, apelo moral, informativo de alta conformidade pelos demais contribuintes e outros dois que mesclaram os conteúdos) foram enviados a grupos de contribuintes possivelmente não conformes. O simples recebimento de correspondência motivou o aumento da conformidade do grupo, funcionando como um efeito genérico de conhecimento e advertência, e demonstrando que o contato da autoridade tributária produz efeitos de conformidade por si só (Kleven et al., 2011). Apenas a carta variante que enfatizava a ameaça-sanção teve um incremento adicional na conformidade.

O experimento aleatório de campo de Dwenger (2016), contudo, trouxe outra observação. Constatou-se que cartas com incentivos não pecuniários foram mais eficientes em 20% dos casos quando não veiculavam mensagem ameaça-sanção.

A combinação dos avanços da economia comportamental com a análise avançada de dados tem permitido a identificação de contribuintes em grupo de risco, através da construção de modelos preditivos, e a customização do mecanismo de cobrança (*design* de cobrança). Em Cingapura, este sistema elevou em 11,1% o nível de conformidade (OECD, 2019).

2.4.2. O sistema punitivo efetivo: sanções criminais, civis e premiais

O segundo nível de aplicação coercitiva é materializado no sistema punitivo, por meio de restrições a direitos nas esferas penal e civil. Akhand e Hubbard (2016) destacam que a prisão tem surtido efeitos apenas em caso de grave desconformidade.

Em 2013, ao verificar que 2/3 das ações criminosas no mundo envolvem ilícitos fiscais e financeiros, e que estes são economicamente responsáveis por drenar as estruturas do crime, a OCDE lançou a política “Oslo dialogue”, para combate a crimes financeiros e fiscais, baseada na padronização das melhores práticas no mundo, suprimento de capacidade legal das administrações e avaliação/medição de impacto (OECD, 2019). Em 2017, a organização lançou o guia de combate aos crimes fiscais (“*Fighting tax crime: the ten global principles*”), que enumerou 10 princípios para melhores práticas da área, envolvendo aspectos legais, estratégicos, administrativos e operacionais (OECD, 2017).

Para OCDE (2017), o sistema de combate ao crime fiscal deve tipificar a conduta (prever determinado comportamento como criminoso), associá-la ao crime de lavagem de dinheiro, oferecer garantias fundamentais aos investigados e municiar a administração de recursos e poderes para: ser efetiva nas punições, ter plano estratégico na identificação de riscos e ameaças, ter amplo poder de investigação, indisponibilização e venda de bens confiscados, competência para requerer persecução judicial e assegurar poder de cooperação com agências domésticas e internacionais.

No campo das punições civis, Slemrod (2019), em pesquisa sobre “sanções colaterais tributárias”, reconhece que são poucos os estudos sobre este grupo de intervenção e conformidade fiscal, porém há uma enorme vantagem de um sistema punitivo cível como estratégia para conformidade fiscal: o baixo custo. A administração atua como ente passivo no processo de execução, no campo do proibir, delegando ao contribuinte o dever de diligências para solução da demanda fiscal e reconquista do seu direito.

Documentando casos ocorridos nos Estados Unidos, Blank (2014) verificou que no Estado de Nova Iorque houve suspensão do direito de dirigir de devedores tributários, ante a previsão da arrecadação de US\$ 26 milhões adicionais na receita tributária, bem como de licenças de advogados condenados por fraude fiscal. No Estado de Minnesota, houve vedação à participação de devedores no carnaval de rua (que é custeado pelo Estado), e uma solução para evitar o fechamento de restaurantes com débitos tributários foi a suspensão da licença para venda de bebidas alcoólicas. Algumas outras sistemáticas estruturadas em nível nacional, como a apreensão ou impedimento de renovação de passaportes, restrições a benefícios públicos para pessoas de baixa renda e restrições ao direito de contratar com o poder público surtiram grandes efeitos, concluindo que podem ter efetividade superior a métodos mais tradicionais de coerção, como auditorias e execução, se criarem custos econômicos mais altos.

Há uma diversidade de soluções restritivas de direitos comumente empregadas pelas agências tributárias. Na Austrália e Holanda, a legislação societária tem permitido que seja atribuída administrativamente responsabilidade tributária aos administradores e proprietários de ações da empresa sonegadora. Nas Filipinas, o programa “Oplan Kandado” permite que o “*Bureau of internal revenue*” - BIR, suspenda administrativamente estabelecimentos de devedores tributários (OECD, 2014).

Para Blank (2014), o sistema punitivo traz várias vantagens em relação às imposições pecuniárias. Impostos e multas são traduzidas na mesma grandeza, a moeda, causando fungibilidade no processo cognitivo de mensuração da punição. Parece lógico entender que o indivíduo que resistiu à imposição do ônus tributário em dinheiro não terá motivação extra em razão de penalidade também em dinheiro. Além do mais, nas cartas de cobrança mais tradicionais, as próprias administrações tributárias fortalecem esta sensação ao usarem textos como: “impostos, incluindo multas e juros”.

Blank continua ao considerar que alguns direitos, benefícios e serviços não admitem substituição, podendo o sonegador associá-los a direito de propriedade ou vinculá-los a memórias sentimentais. Nestes casos, as restrições podem ser especialmente eficientes. É o caso, por exemplo, da proibição de viagens em razão da restrição ao passaporte, da proibição de dirigir ou da vedação à participação no carnaval de Minnesota (citado acima).

Ademais, é essencial contar com a dificuldade racional do sonegador no cálculo do custo-proveito, quando busca traduzir a restrição imposta em grandeza pecuniária. Não é incomum o erro na avaliação de custos indiretos causados por punições restritivas de direitos, o que é uma vantagem em relação à penalidade pecuniária. Slemrod (2019) destaca que a

ameaça da coerção deve visar custo econômico alto e incerto ao contribuinte, que supere, em tese, os benefícios potenciais decorrentes da desconformidade.

Posner (2002) assinala mais duas vantagens. Primeiro, a geração de sinais negativos para exercício de relações cooperadas. Pela Teoria da Sinalização, a conformidade fiscal é indicativa da confiabilidade de um indivíduo. Sendo assim, o uso recorrente, pelas agências tributárias, de cadastros restritivos a créditos ou direitos, teria o condão de emitir sinal negativo à rede potencialmente cooperativa do sonegador, importando em redução de oportunidades de crédito ou de negócios, ou seja, custos econômicos desproporcionais.

Segundo, as punições podem operar, ainda, custos econômicos indiretos, como as perdas decorrentes da suspensão do direito de exercer atividade remunerada, da suspensão do estabelecimento empresarial nas Filipinas, ou do direito de atuação do advogado em Nova Iorque. Nestes casos, além da cessação da renda, o sonegador incorrerá em custos adicionais como perda de clientela e despesas burocráticas para reaquisição do direito.

Uma ressalva deve ser traçada em relação às chamadas sanções premiais, consistentes em prêmio ao bom contribuinte. Experiências têm comprovado que recompensas não pecuniárias operam grande efeito sobre a conformidade (Alm, 2018). É o caso do contribuinte honesto elegível para recompensas em razão de sua conduta conforme reiterada (Slemrod, 2016). Estudos de Torgler (2008) e Feldman e Slemrod (2007) demonstram efeitos superiores aos de sanções punitivas ao infrator. Todavia, benefícios concedidos a devedores em mora (sonegadores) operam em sentido inverso às sanções punitivas.

Distorções na aplicação da sanção premial podem causar efeitos contrários de longo prazo na conformidade, e que não podem ser desprezados na análise de um sistema de sanções para conformidade. É o que tem ocorrido com as concessões generalizadas de descontos nos valores de penalidades. A tese é comprovada por Lam (1990) e Le Borgne e Baer (2008) ao concluírem que políticas de anistia e concessão de benefícios a sonegadores impactam negativamente na conformidade tributária, tendo em vista a sensação de impunidade causada no contribuinte adimplente e a geração de expectativas futuras para novos programas de benefícios. O exemplo trazido por Plutarco (2012) é preciso, ao considerar que se o contribuinte capitalizar o valor sonegado e aderir, no futuro, a programa de parcelamento com benefícios sobre penalidades, a operação é financeiramente vantajosa.

Daí, fica assinalada a ressalva pelo fato dos programas de sanções premiais terem potencialidade de reduzir o impacto da coerção no cálculo do risco de sonegação, causando efeito inverso ao sistema de sanções punitivas.

2.4.3. Execução fiscal: *endowment effect*, cooperação e judicialização

O nível máximo de coerção decorre da execução direta, onde se busca o adimplemento da obrigação tributária a partir do emprego de força estatal. Tem como fim a expropriação patrimonial, ato de subtração forçosa do patrimônio do devedor (Minami, 2019), para venda pública e conversão do valor em pagamento ao credor.

Noutro tanto, Besley et al. (2019) têm associado ganho marginal no uso da execução quando envolvidos maiores valores na relação tributária, ao passo que menores valores têm maior probabilidade de conformidade com métodos persuasivos. A observação vai também ao encontro da relação custo–receita, visto que o processo de execução é naturalmente mais custoso e complexo, o que justifica seja direcionado apenas aos maiores devedores.

Franzoni (1998) destaca que o processo expropriatório é mais efetivo para conformidade fiscal do que qualquer outro meio coercitivo, e que a coerção decorrente da estratégia da expropriação varia em função da aversão à perda por parte do sonegador.

A situação se amolda ao dilema do ganho em detrimento da perda, bem exemplificado pelo experimento de Kahneman, Jack L. e Thaler (1991) relativo ao “*endowment effect*”⁸: no experimento, a alguns indivíduos foi sugerido especular sobre o preço de canecas de café de maneira abstrata. Em um segundo momento, a experiência foi repetida, todavia, com o indivíduo com *animus* de proprietário do bem. Uma vez na posse das canecas, o preço mínimo de venda foi consideravelmente superior ao especulado em abstrato. A conclusão foi de que indivíduos têm resistência à perda da propriedade equivalente ao dobro do que estariam dispostos a pagar em uma propriedade equivalente.

Assim, os indivíduos têm dificuldade em lidar com a perda patrimonial, estando mais dispostos a deixar de ganhar do que renunciar a algo. Além do mais, o indivíduo tem uma tendência à sobrevalorização dos bens de sua propriedade, independente de precificação de mercado. Esses dois vieses trazem dificuldades às ações das agências tributárias na expropriação de bens em execuções fiscais. Porém, por outro lado, indicam que o uso da negociação e cooperação no transcorrer da execução fiscal pode trazer efeitos significativos de conformidade. O sistema negocial decorrente da vontade cooperativa é eminentemente persuasivo (confiança), porém, são os fatores da coerção que permitem o estabelecimento de balizas de negociação. Daí, a observação de que podem ser potencializados quando inseridos dentro do processo executivo (Akhand e Hubbard, 2016).

⁸ Em tradução literal, “efeito da doação”.

Sobre os agentes do processo, entender o papel do poder judiciário na execução fiscal, atuando ora como agente de execução, ora como agente de controle das atividades executivas, é essencial.

No geral, atos de execução fiscal dependem de determinação ou autorização judicial (OECD, 2019). Ocorre que na função jurisdicional há uma prevalência garantista, implicando sobreposição do direito de propriedade ao direito executivo do credor (Zaneti Jr., 2016). Esta é um constante não apenas no Brasil, como destaca Carnelutti (2000).

A judicialização de atos executivos, contudo, é passível de questionamentos. Carnelutti (2000) há muito defendia que jurisdição e execução são funções diferentes, e que a posição do credor é bastante menos tutelada do que a posição do proprietário do bem na execução judicial.

Para Barroso (2011), a ineficiência do sistema executivo judicial não decorre de recursos ou impugnações protelatórias do executado, mas do modelo “fordista” de produção em blocos, em etapas, desorientada de qualquer resultado.

Grinover (1998) pondera que o modelo judicial de solução de conflito, dependente da figura de um juiz formalmente investido e um processo legalmente pautado por garantias e instrumentos processuais, não tem como deixar de ser custoso e moroso, arrematando que é necessária a desobstrução dos tribunais, ou seja, a desjudicialização, pela atribuição da solução de certas controvérsias a instrumentos institucionalizados de conciliação, ainda que facultativos.

A desjudicialização implica na assunção, por atores extrajudiciais, de competências extraídas do poder judiciário, complementando a jurisdição e conferindo-lhe celeridade e efetividade. Para tanto, o juiz deve se concentrar na função jurisdicional, ou seja, no poder de decidir, enquanto questões procedimentais ou de menor complexidade sejam direcionadas a outros atores do processo (Ribeiro, 2013).

3. METODOLOGIA

Para a consecução do objetivo final, a pesquisa segue percurso de natureza descritiva-comparativa, por meio de estudo de casos múltiplos, sendo a PGFN, unidade central de análise, comparada aos *benchmarks* IRS e AT.

O indicador de aderência ao modelo ideal será obtido para cada grupo de intervenção (punição e execução), a partir da média aritmética simples dos valores binários (0 ou 1) atribuídos a cada meio de intervenção, sendo 0 para não implementado e 1 para implementado, sem atribuição de peso.

Após, por meio do modelo teórico de Keen e Slemrod (2017), a partir das variáveis independentes coerção e custo, se afere a elasticidade da coerção em relação às variáveis receita e evasão de cada grupo de intervenção, além da medição da lacuna de conformidade ideal.

O modelo permite aferir a resposta comportamental em função da intervenção, revelando o nível de eficiência do sistema a partir da relação custo-receita marginal ajustada, e o nível de eficácia a partir da lacuna de conformidade resultante após a aplicação da estratégia de intervenção.

As receitas das arrecadações foram obtidas a partir do cruzamento de informações de vários documentos públicos, em especial relatórios analíticos de resultados, de auditoria e de prestação de contas a órgãos de controle.

Os custos foram levantados a partir de legislação orçamentária, relatórios de custos organizacionais e consultas às administrações. Neste ponto, cabe destacar que nenhuma das administrações disponibiliza cálculo de custos específicos para cada grupo de estratégia.

Verificou-se, de maneira geral, que há uma forte prevalência nos custos de pessoal em relação às dotações orçamentárias das organizações⁹, variando entre 70 e 90%. Em se tratando de trabalho burocrático, sem inserção de insumos de alto valor agregado, o percentual se mostra esperado. Por este motivo, adotou-se um modelo simplificado de definição de custos a partir do percentual de alocação de pessoal por atividade ou unidade de custo. Entretanto, reconhece-se que tal sistemática está longe de ser a ideal, permitindo apenas uma estimativa com uma considerável margem de erro.

Todos os dados coletados, após abordagem descritiva adiante, foram consolidados em quadro final de análise na seção da discussão, para efeito didático.

⁹ Incluindo órgãos do poder judiciário, que igualmente foram objeto de medição para consolidação dos custos por atividades executivas.

3.1 *Coleta de dados*

A pesquisa tem abordagem quantitativa, sendo coletados dados organizacionais primários através de requerimento à PGFN por meio de canal de transparência e acesso à informação (Lei nº 12.527, de 2011 - lei de acesso à informação).

Os dados organizacionais secundários foram obtidos através de exploração documental, em especial aos relatórios de gestão de cada agência examinada: “PGFN em números 2019”, “*Databook 2019*” e “Relatório de atividades desenvolvidas de combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras de 2018”.

Sobre o relatório “*Tax administration*” (OECD, 2019), duas observações merecem destaque. Os dados do Brasil são referentes à RFB, portanto, não aproveitáveis em sua plenitude nesta pesquisa. Quanto aos dados dos *benchmarks*, algumas inconsistências foram verificadas, optando-se por dar prevalência aos dados ora colhidos.

Com efeito, verificou-se alto grau de divergências nas informações dos sistemas analisados. Nos Estados Unidos, dados do IRS, por vezes, divergiram dos dados do TAS - *Taxpayer Advocate Service*, que também tinham divergências com dados do Tesouro. Em relação à PGFN, por outro lado, houve carência de dados, sendo necessário o recurso à transparência passiva, por meio de canal de acesso à informação. Os dados da AT foram os mais limitados, e, por não dispor de canal de transparência passiva, recorreu-se a consultas por e-mails, nunca respondidos pela agência.

3.2 *Análise de dados*

A construção de um *framework* prévio para cada unidade de análise permite localizar, antes mesmo da inserção dos dados em si, o *template* básico onde serão inseridos. Por isso, é estruturado, de maneira simples, a partir dos valores inseridos em planejamento estratégico e das dimensões e métodos tomados nos respectivos processos de trabalho. O objetivo é revelar o perfil prevaiente em nível estratégico, as características da carteira de crédito em mora, a estrutura do sistema no qual está inserida e os resultados obtidos em cada unidade de análise.

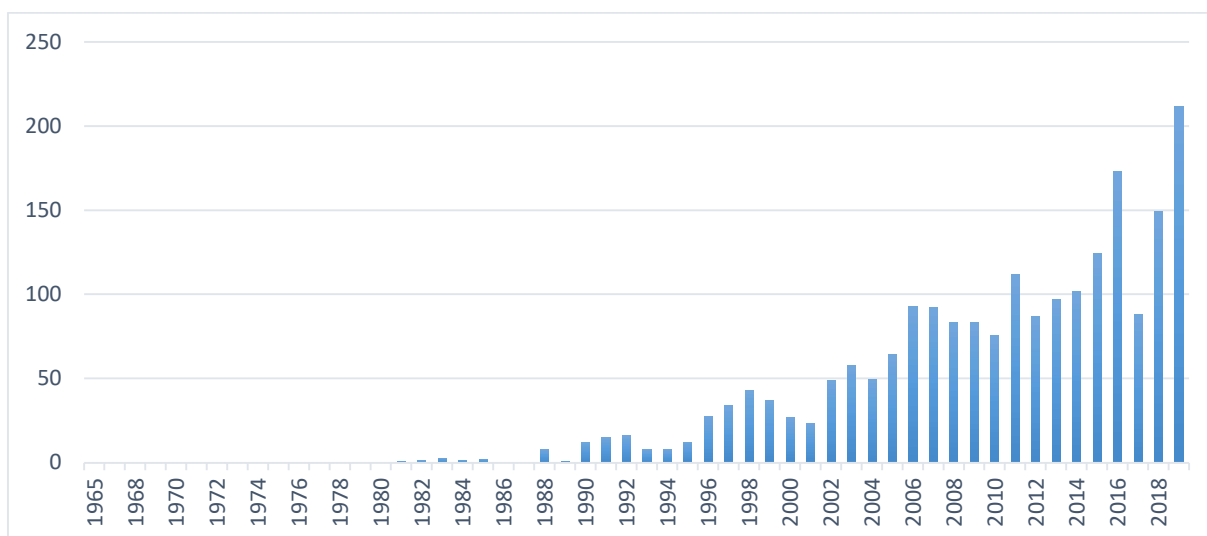
Diferentemente do relatório da OCDE, esta pesquisa, até por ter escopo reduzido, adota análise descritiva dos dados obtidos, o que permite uma comparação mais detalhada e crítica. Porém, por ocasião da discussão dos dados, os valores medidos, incluindo custos e receitas, são consolidados em tabela, para melhor organização e didática.

3.2.1 Frameworks das unidades de análise

A PGFN incorporou a efetividade à sua cadeia de valores no planejamento estratégico para o ano de 2017-2020, determinando que ações e decisões sejam tomadas com resolutividade e otimizando os recursos disponíveis (PGFN, 2017). Houve uma redução nominal no orçamento de investimento e custeio superior a 27% entre 2013 e 2019, ano em que a PGFN teve à disposição R\$ 479,96 milhões para infraestrutura e R\$ 738,87 milhões para gasto com pessoal (Brasil, 2019).

Noutro tanto, a Dívida Ativa da União – DAU, que totalizou R\$ 2,436 trilhões em 2019, é composta pelo estoque de créditos ativos e não adimplidos, e contém valores incluídos¹⁰ desde 1965. É relevante destacar que pesquisas indicam que créditos antigos são pouco suscetíveis às estratégias de cobrança (Alm, 2018). A tabela abaixo agrupa os volumes da carteira em função do ano de inclusão:

Gráfico 3 Estoque atual (em bilhões de reais) por ano de inclusão (inscrição em DAU)



Fonte: PGFN (2020)

Para fins de estimação contábil da perda em razão da liquidação duvidosa das dívidas, a Portaria nº 293, de 2017, do Ministério da Fazenda, previu aplicação de ajuste de perdas para os créditos na proporção de 30% para rating “A” e 50% para “B”. Para créditos classificados como “C” ou “D”, respectivamente de baixa perspectiva de recuperação ou irrecuperáveis, o

¹⁰ A lei nº 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro e orçamento, traz a expressão “inscrição” como ato de inclusão de um crédito em DAU.

ato normativo determinou seu desreconhecimento do Balanço Geral da União, devendo permanecerem em conta de controle até sua extinção ou reclassificação.

Na classificação dos créditos, o rating “A” representou 9,71% do total, ao passo que o “B” seria 22,93%, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 Estoque por rating da DAU

Rating por valor (em milhões de reais)	
Rating “A”	236.613
Rating “B”	558.553
Rating “C”	339.966
Rating “D”	1.296.802
Aguardando classificação	4.109
Total	2.436.043

Fonte: PGFN (2020)

Aplicando os fatores de redução da MP citada, ter-se-ia uma carteira recuperável de aproximadamente R\$ 444,9 bilhões.

Observou-se, também, que aproximadamente dois terços da carteira são pertinentes aos maiores devedores, assim compreendidos os que devem quantias superiores a R\$ 15 milhões (PGFN, 2020). Tal informação é de absoluta relevância, tendo em vista que devedores de maiores valores respondem mais fortemente às intervenções dissuasivas (Akhand e Hubbard, 2016).

A classificação de recuperabilidade da carteira e o foco em grandes devedores teve como consequência alterações nas estratégias para conformidade, conforme Portaria PGFN nº 396, de 2016, que regulamentou o regime diferenciado de cobrança de créditos – RDCC, consistente, basicamente, em empreender um *design* de cobrança e promover arquivamento em massa de execuções fiscais de créditos com baixa classificação.

Diante do contexto, os resultados da PGFN devem ser analisados sob uma visão mais ampla das circunstâncias que envolvem a carteira da DAU. A arrecadação de 2019, que totalizou R\$ 15,37 bilhões¹¹ (PGFN, 2020), equivale, portanto, a 3,45% da carteira de créditos efetivamente recuperáveis.

Uma outra metodologia para medição de performance que é sistematicamente utilizada pelas agências tributárias (Keen e Slemrod, 2017) é o percentual da receita coercitiva em relação à arrecadação total das fases anteriores do ciclo do crédito tributário (da voluntária à

¹¹ Excluída a arrecadação de R\$ 9,02 bilhões decorrente de acordos com base em benefícios fiscais generalizados, por razões já amplamente discutidas e por critério metodológico.

por auditoria). Em se tendo em vista que esta arrecadação foi de R\$ 1,476 bilhões (RFB, 2020), a PGFN teria uma performance pouco superior a 1,65%.

Nos Estados Unidos, o IRS, por seu planejamento estratégico do período entre 2018-2022, fixou modelo de conformidade fiscal em duas bases: no dever cívico de pagamento de impostos e repressão aos sonegadores. Para tanto, é essencial deixar o cidadão ciente de sua responsabilidade social, equidade e justiça do sistema (IRS, 2018).

Mais de 95% dos americanos acreditam no dever cívico de pagar tributos. Apenas 4% revelaram que é justificável a trapaça para sonegação. De uma maneira geral, 90% concordam que os sonegadores devem ser punidos. (IRS, 2019-B).

O orçamento do IRS é estável em termos nominais desde 2013 (IRS, 2018). Entretanto, a perda orçamentária em valores atualizados levou a agência a promover revisões internas em fluxos não-obrigatórios, em especial, transição para modelo automatizado de verificação de declarações fiscais e redução das ações executivas (Erard e Plumley, 2018). Contudo, a arrecadação bruta aumentou 17,6% entre 2013 a 2018, quando a recuperação foi de U\$ 3,46 trilhões.

O modelo de cobrança desjudicializado do IRS (após fase de auditoria), chamado de “*collection programs*”, administrou, em 2018, um estoque de créditos tributários de U\$ 498,8 bilhões¹², conforme dados do Tesouro Americano (TIGTA, 2019). A arrecadação do sistema totalizou U\$ 46,86 bilhões (TIGTA, 2019), o que representa uma performance de 9,39% da carteira ou 1,56% sobre a arrecadação total residual.

Por fim, a autoridade tributária e aduaneira de Portugal (AT), que concentra toda a administração tributária do país, isto é, não há descentralização em nível subnacional, bem como incorpora funções de constituição e cobrança coercitiva do crédito em mora.

Em matéria de cobrança fiscal, a agência segue o “Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2018-2020”, que decorre do planejamento específico da agência para área de atuação coercitiva.

O orçamento para o ano de 2018 totalizou 600,7 milhões de euros, obtendo arrecadação total de €48,90 bilhões (AT, 2019). O estoque de créditos em mora totalizou € 20 bilhões, dos quais €5,03 bilhões “declarados em falha”, isto é, créditos com indicativo de irrecuperabilidade após diligências sistêmicas, na forma art. 272, do Código de Procedimento e de Processo Tributário (Portugal, 1999).

¹² O valor decorre do total bruto de créditos em mora naquele ano (U\$ 511 bilhões), menos a arrecadação atribuída ao processo de auditoria (*examinations*) que foi de U\$ 12,2 bilhões (TIGTA, 2019).

Neste contexto, em se considerando que a arrecadação coercitiva totalizou, em 2018, €1,29 bilhões, tem-se uma performance sobre a carteira recuperável de 8,62%, e 2,64% sobre o volume total da arrecadação.

3.2.2 *Design comportamental em notificações fiscais: modelo de ameaças e destaques ao “notice stream”*

As agências têm interagido com devedores tributários, em etapa preambular do processo coercitivo, por meio de notificações moduladas a partir de abordagem baseada em economia comportamental. A sistemática traz elementos de persuasão, contudo, incorporam fortemente elementos dissuasivos de ameaça sanção (OECD, 2019).

A PGFN e AT possuem fluxos simples de cobrança em fase inicial do processo coercitivo. As duas agências não afetam equipes ao fluxo, tampouco empregam técnicas orientadas por *insights* comportamentais. Por terem execução simultânea com outras ferramentas de maior importância estratégica (modelo restritivo, no Brasil, e executivo, em Portugal), não são associadas a resultados na cronologia de cobrança do crédito. Contudo, o sistema de cobranças por notificações é a principal estratégia coercitiva do IRS, que, em 2018, obteve arrecadação de U\$ 30,2 bilhões, o que equivale a mais de 64% de toda arrecadação coercitiva da agência (TIGTA, 2019).

O fluxo de notificações (*notice stream*) do IRS é a primeira fase do programa de conformidade da agência. Em 2018, mais de 7 milhões de notificações foram customizadas em função de dados colhidos por equipe de estudo de economia comportamental (IRS, 2019), a partir de modelos preditivos aplicados à análise avançada de dados. A sistemática é alicerçada em três princípios: a decisão das pessoas é baseada em mais informações do que elas pensam; muito do comportamento é inconsciente e responde ao meio ao redor; e pessoas são seres sociais que se importam com o que as outras pessoas pensam e fazem. A agência mantém um programa descentralizado em parceria com universidades para aplicação de mecanismos da economia comportamental (OECD, 2019).

A média de valor dos casos resolvidos no programa foi de U\$ 650, ao passo que a de casos não resolvidos, e que foram deslocados a outros módulos coercitivos do programa, foi de U\$ 3 mil. A experiência fortalece duas conclusões: modelos de abordagens por meio de

notificações são eficientes em relação a dívidas de baixo valor (Besley et al., 2019) e têm capacidade de aumentar consideravelmente a recuperação de créditos (OECD, 2019).

3.2.3 *Sanções colaterais tributárias: o sistema punitivo efetivo*

Acerca do modelo punitivo efetivo, impõe-se a análise de três grupos: premiaiais, penais e civis.

As sanções premiaiais, ou prêmios ao contribuinte, apesar de operarem aumento da conformidade na fase de pré-constituição do crédito tributário (Alm, 2018, Slemrod, 2016, Torfler, 2008 e Feldman e Slemrod, 2007), operam efeito colaterais de longo prazo quando concedidas ao devedor em mora por conta da sensação de impunidade e a geração de expectativas dos contribuintes para os próximos programas de benefícios, conforme ressaltado por Lam (1990), Le Borgne e Baer (2008) e Plutarco (2012).

Assim, por conter externalidade negativas que ultrapassam o nível de governança da administração tributária, impactando na equidade de relação tributária, considerou-se que a concessão legal de acordos gerais com benefícios têm peso negativo na estrutura de boa governança voltada à conformidade fiscal, pois, se de um lado funciona como um catalisador instantâneo para recuperação de créditos, de outro impacta negativamente na arrecadação de longo prazo.

Porém, foi justamente com a política de benefícios indiscriminados que a PGFN recuperou mais de R\$ 9 bilhões em 2019 (PGFN, 2020)¹³. Nas últimas duas décadas, vários planos gerais, a exemplo do programa de recuperação fiscal – Refis da Lei 9.964, de 2000, parcelamento especial da Lei nº 10.684, de 2003, parcelamento excepcional da Medida Provisória nº 303, de 2006 e parcelamento especial da Lei nº 11.941, de 2009 mantiveram uma condição quase perene de acordos gerais com redução fiscal a devedores tributários.

Em Portugal, os planos RERD – Regime Excepcional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-A/2013 e PERES – Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 67/2016, utilizaram a mesma sistemática, oferecendo incremento fiscal relevante nos anos de 2013 e 2016 em (AT, 2018)

Em relação ao sistema punitivo criminal, uma observação deve ser assinalada. Há ampla discussão sobre o combate aos crimes fiscais num contexto envolvendo o custeio das

¹³ O maior valor individual dentre todos os meios de intervenção da PGFN (PGFN, 2020)

organizações criminosas a partir de delitos econômicos, inclusive sobre o papel das agências tributárias na investigação e persecução penal. A presente pesquisa, contudo, tem um escopo mais restrito aos efeitos dos métodos interventivos na conformidade fiscal, portanto, o objetivo neste ponto é limitado aferir o nível de implementação do mecanismo coercitivo prisão em razão de crimes fiscais. Em nenhuma das agências houve medição do impacto na arrecadação em razão dos efeitos da prisão.

No Brasil, é relevante destacar que em 2019 o Supremo Tribunal Federal – STF promoveu uma mudança de entendimento¹⁴, alargando a responsabilidade penal do devedor contumaz (agente que adota conduta sistemática e repetida de evasão fiscal). Esta mudança pode ampliar o vínculo estratégico entre as condições de devedor e sonegador criminoso, tornando a matéria penal mais estratégica para a administração tributária.

A RFB, entretanto, informou baixa efetividade das 2.442 representações para fins penais que apresentou em 2019 (RFB, 2019). O motivo é que se suspende a persecução penal com a simples adesão a acordos fiscais perante o fisco, o que tem acontecido de maneira reiterada.

O IRS concentra os poderes de investigação e acusação em matéria penal, e ainda coopera com outras agências governamentais americanas com competência criminal, como na área de narcóticos (IRS, 2019-a). O programa de investigação criminal concluiu, em 2019, 2797 investigações, com 1726 condenações e 1360 encarceramentos, com percentual de 78,8% de prisão (IRS, 2019-a), ao passo que em 2013 foram 5557 investigações concluídas, com 2812 condenações e 2253 prisões, com 80,1% de encarceramento (IRS, 2013).

Apesar da redução do programa por razões já amplamente debatidas, compreende-se que o IRS tem um programa bem estruturado e bastante efetivo.

A AT de Portugal incorpora em seu plano estratégico a missão de combate ao crime tributário. Em 2018, continha 4537 inquéritos criminais, no entanto, o Ministério Público promoveu 8 acusações no período, sendo reportada uma única prisão. (AT, 2019).

Por fim, sobre sanções civis, verificou-se que as agências têm sido munidas de poderes para restringir direitos sobre crédito, benefícios e negócios públicos, exercício de atividades profissionais reguladas (inclusive com a interdição de pessoas jurídicas). atividades civis que demandem permissão pública, bem como atribuir responsabilidade tributária a terceiros. Dois modelos foram claramente observados nos *benchmarks*. O modelo de restrições

¹⁴ Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 163.334

de atividades, mais verificado nos Estados Unidos, e o de restrição de crédito, amplamente adotado no Brasil, e, em menor escala, em Portugal.

Para análise dos modelos, parte-se da premissa de Blank (2014) de que sanções civis têm aptidão para produzir resultados superiores na conformidade quando produzem impactos econômicos maiores que o de auditorias e multas.

A PGFN faz uso intensivo de cadastros restritivos objetivando a conformidade fiscal. Por meio do protesto perante cartórios de registro civil (Lei nº 9.492, de 1997), constitui-se a mora do devedor para conhecimento de outros credores, e pelo cadastro privado do SERASA, reduz-se a oferta de crédito privado, vez que se impacta o score de crédito da agência. O CADIN – cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal (Lei nº 10.522, de 2002) e o sistema de restrições que exige a prova de quitação de créditos fiscais por certidões de regularidade fiscal (Lei nº 5.172, de 1966 – Código Tributário Nacional) impõem ao devedor limitações a crédito público, benefícios fiscais e celebração e pagamento de acordos com Administração.

O retorno em arrecadação a partir de meios punitivos foi de aproximadamente R\$ 3,25 bilhões (PGFN, 2020), ao passo que o custo de manutenção é de aproximadamente R\$ 15 milhões anuais, conforme informado em solução de consulta PFN nº 03005.132104/2020-82.

O IRS impõe ao devedor tributário limitações em negociações com o poder público, demandando o cumprimento das regras de conformidade federais para participação em licitação e celebração de contrato com o Estado (TAS, 2019). Ademais, o devedor com dívida definitiva e exigível superior a U\$ 50 mil está sujeito à não-renovação ou revogação de passaporte. Para tanto, a agência notifica o Departamento de Estado para que proceda com a restrição sobre o documento de viagens (IRS, 2018-b).

Contudo, o que se observou é que o sistema punitivo é explorado de maneira não prioritária pelo IRS. O sistema de restrições a crédito, por exemplo, sofreu fortes restrições em 2018 por acordo entre os três grandes escritórios americanos de classificação de crédito - Equifax, Experian e TransUnion, tendo em vista que o plano nacional de assistência ao consumidor excluiu o débito fiscal e a penhora (*lien*) de impacto no cálculo de score de crédito¹⁵. Portanto, não há restrição sobre crédito em razão de dívidas fiscais perante o IRS.

Em Portugal, o CPPT proíbe ao devedor tributário, no art. 177º-B, a concorrer, celebrar ou renovar contratos com o poder público e usufruir de benefícios creditórios de fundos público,

¹⁵ Recuperado de : < <https://www.debt.com/credit-faq/do-tax-liens-affect-my-credit-score/> >

inclusive europeus. Em nível de regulação societária, é vedado ao devedor emitir títulos ou valores mobiliários em bolsa de valores, bem como distribuir lucro.

3.2.4 Execução fiscal

3.2.4.1 O sistema judicializado da PGFN no Brasil

No Brasil, o sistema executivo é judicializado no processo de execução fiscal, com regulação dada pela Lei nº 6.830, de 1980. O procedimento contém 4 fases: citação (chamada do devedor ao processo), penhora¹⁶, alienação e extinção (Brasil, 1980). Em torno de 40% das execuções não há, sequer, a efetivação da fase de citação, seja por o devedor não ser encontrado ou problemas processuais. Em 15% há penhora de ativos do devedor, os quais são oferecidos à alienação (por leilão ou venda direta) em apenas 2,6% dos processos, sendo seu produto apto a quitar a dívida em 0,2% dos casos. Em média, entre a penhora e o leilão serão consumidos 743 dias (IPEA, 2012).

O anuário “Justiça em números” (CNJ, 2019) destacou a alta taxa de congestionamento da execução fiscal (90%), indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base. O processo tem o maior tempo médio de duração, superando 8 anos e 8 meses, além do baixo índice de êxito (minoria extinta por pagamento). A publicação destaca que há mais de 31 milhões de execuções fiscais em curso nos órgãos do poder judiciário brasileiro, o que equivale a quase 40% de todo seu acervo, e que 45% das execuções vão ser extintas por prescrição, decadência ou cancelamento.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2011), o custo unitário médio da execução fiscal (incluindo ações de defesa) em 2011 era de R\$ 4.685,39. Levando-se em conta o resultado médio de recuperação dos créditos (em 25,8% dos casos havia quitação integral da dívida), apenas valores superiores a R\$ 21.731,45 seriam economicamente justificáveis para execução, ou seja, apenas a partir deste valor o produto da arrecadação superaria o custo médio do processo (Silva e Medeiros, 2013).

Desde 2012, com a edição da Portaria do Ministério da Fazenda nº 75, de 2012, as execuções com valores abaixo de R\$ 20 mil tiveram sua tramitação arquivada. Ademais, desde 2016, o regime diferenciado de cobrança de créditos – RDCC promoveu arquivamento em

¹⁶ Para Minami (2019) penhora é a separação de um bem do devedor ou responsável para empregá-lo na satisfação do débito. É uma ato processual que busca constituir uma garantia à dívida (CPC, 2015)

massa de execuções fiscais de créditos com baixa classificação e ajuizamento seletivo independente de valor, mas a partir de indicativos de solvabilidade. O resultado foi a solicitação de arquivamento de 1,73 milhões de execuções fiscais não garantidas até 2019, aumentando o foco nos devedores com maior potencial de recuperação (solução de consulta PFN nº 03005.132104/2020-82).

Ainda assim, têm trâmite regular quase 4,5 milhões de execuções fiscais de créditos da DAU (solução de consulta PFN nº 03005.132104/2020-82), sendo que pouco mais de 100 mil são relativas a créditos superiores a R\$ 1 milhão.

O quadro acima permite uma compreensão geral do panorama da execução fiscal dos créditos da PGFN. Hoje, tramitam efetivamente cerca de 4,5 milhões de execuções fiscais na Justiça nacional. Atualizando-se o valor unitário da execução fiscal desde 2011 pela inflação oficial brasileira¹⁷, e ao considerar o tempo médio de tramitação (8 anos e 8 meses), tem-se o custo unitário anual de R\$ 969,16, o que leva à conclusão de que o investimento do Poder Judiciário nas execuções fiscais da PGFN é de R\$ 4,36 bilhões por ano.

Para se chegar ao custo da unidade gestora da execução fiscal na PGFN, a partir de dados da solução de consulta PFN nº 03005.132104/2020-82, considerou-se o valor total do orçamento das unidades descentralizadas da PGFN (R\$ 191,76 milhões). A lotação de pessoal descentralizado é de cerca de 90% do total da organização, o que representa um custo, com base no orçamento geral de pessoal (R\$ 738,87 milhões), de R\$ 664,98 milhões, totalizando o custo das unidades em R\$ 856,74 milhões.

Em estudo promovido em 2017, a PGFN calculou a demanda das unidades, a partir de índice de demanda de trabalho (IDT), concluindo-se que 80% do índice das unidades foram consumidos com trabalho de cobrança e defesa da União. Sendo assim, considera-se que o custo para proceder com a cobrança em sentido amplo é de R\$ 685,39 milhões.

O custo global do processo judicial de execução fiscal de créditos federais da DAU, somados gastos da PGFN e Poder Judiciário, é de R\$ 5,046 bilhões. Em comparação, o produto da arrecadação decorrente de execução forçada na PGFN foi de R\$ 7,1 bilhões em 2019 (PGFN, 2020).

¹⁷ Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)

3.2.4.2 “Collections programs”: o sistema desjudicializado do IRS nos Estados Unidos

A premissa de Besley et al. (2019) de que o ganho marginal de métodos de dissuasão é superior quando envolvidos maiores valores na relação tributária é a diretriz no planejamento estratégico do IRS na seleção de casos sujeitos à cobrança executiva, quando diferencia o tratamento entre cliente (*tax payers* e *customer*) e sonegador (*delinquent tax*) (IRS, 2018-b).

O modelo de cobrança desjudicializado teve inserido em processo de cobrança (“*compliance programs*”) em 2018 um estoque dos créditos tributários de US\$ 205,42 bilhões, conforme dados do Tesouro Americano (TIGTA, 2019) e da OCDE (2019)¹⁸.

As dívidas não quitadas em fases anteriores adentram o sistema dissuasivo como blocos chamados de “*Taxpayer Delinquent Accounts - TDAs*”, que englobam créditos contra o mesmo contribuinte em relação a múltiplas competências fiscais e “*Taxpayer Delinquency Investigations - TDIs*”, relativos a crédito de um único período não declarado pelo contribuinte, aguardando em fila (“*queue*”) a migração para módulos de coerção. No final do ano de 2018, 15% da totalidade dos blocos aguardava em fila para o sistema coercitivo, o equivalente a US\$ 49,7 bilhões, sendo arrecadados nesta fase US\$ 1,5 bilhões (TIGTA, 2019).

O programa coercitivo chamado “*collection program*” compreende vários módulos de cobrança, e é regulado pelas seções nº 6321, 6322 e 6323 do IRC – *Internal Revenue Code* e 5.10, 5.11 e 5.12 do IRM – *Internal Revenue Manuals*, interpretados pela *Publication IRS 594* (IRS, 2018-b). O programa promove cobrança “justa e equitativa, podendo fazer uso de sistema coercitivo, quando necessário, zelando para incluir a reeducação para conformidade futura, cultivando a confiança do cidadão na administração tributária” (IRS, 2019-d). Portanto, mesmo em fase dissuasiva, há inserção de elementos persuasivos visando o adimplemento fiscal.

O programa de arrecadação tem uma primeira fase de campo (“*campus collection*”). É o responsável pela investigação fiscal e contato direto com o devedor, objetivando corrigir distorções em dados fiscais, entendendo a real situação econômica do devedor, podendo, para tanto, propor redução tributária, transação (“*offer in compromise*”) ou acordos de parcelamento (“*instalment agreements*” - *IA*). Em 2018, as transações obtiveram arrecadação de US\$ 261 milhões.

Caso seja necessário, faz-se uso do “*automatic collection system – ACS*”, que efetiva administrativamente a indisponibilidade de ativos físicos e financeiros (*federal tax lien*), comunicando tal medida aos demais credores (*notice of federal tax lien*). O sistema processou,

¹⁸ A carteira total do estoque em mora foi de US\$111 bilhões em 2018 (TIGTA, 2019).

em 2018, 79% dos blocos de créditos, sendo efetivadas mais de 410 mil “*tax liens*”, com arrecadação de U\$ 9,8 bilhões (TIGTA, 2019)

A última fase do programa de arrecadação, o “*field collection program*”, é de competência dos agentes de arrecadação (*revenue officers*). Recebem os casos mais complexos e com maior dificuldade de recuperação, por isso, têm relação custo/receita pior em relação às demais fases de cobrança do ciclo tributário. Apenas 6% dos blocos de créditos foram incluídos na fase em questão.

Os agentes mantêm a atitude proativa no sentido de buscar soluções negociadas com os devedores, somente recorrendo em último caso à expropriação patrimonial (*levy* ou *seizure*), consistente na apropriação de ativos financeiros ou venda dos demais bens, antecedida de aviso final de intenção de apropriação/venda (*final notice of intent to levy*). Em 2018, foram mais de 639 mil avisos de expropriação, sendo apenas 275 convertidos em efetiva venda judicial¹⁹ (IRS, 2019). Pelo *field collection*, o IRS recuperou um total de U\$ 5,06 bilhões (TIGTA, 2019).

Três pontos devem ser ressaltados sobre o programa.

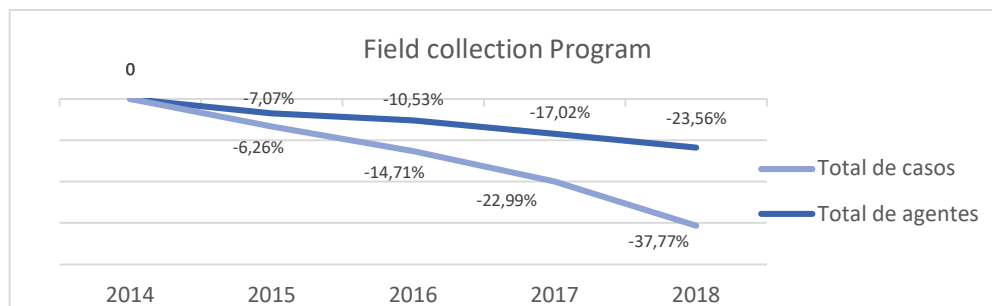
Verificou-se que operam valores antigos. Em média, os créditos inseridos no programa em 2018 continham 1203 dias desde sua constituição. Em 2015, uma experiência do IRS limitou o envio de créditos ao programa a 3 anos, obtendo resultados superiores em pagamentos integrais da dívida (TAS, 2018).

Trata-se de um programa realmente de campo, orientado pelos direitos do contribuinte, e que abrange função educativa, de pesquisa, investigativa e, apenas extraordinariamente, executiva (TAS, 2018). O oficial de arrecadação encontra o devedor pessoalmente e o ajuda e orienta na solução do caso, podendo propor acordos de parcelamento, redução de valor do crédito e da multa, eleição para transação tributária, suspender as atividades de cobrança ou proceder com a expropriação patrimonial.

Ademais, seguindo a nova estratégia do IRS, o programa vem sendo reduzido, assim como a estrutura dos escritórios de arrecadação (IRS, 2019), sendo ampliado o processo de terceirização de funções (TIGTA, 2019).

Gráfico 4 Redução do programa Field Collection, do IRS

¹⁹ As vendas são efetivadas por meio do portal CWSAMS, Recuperado de <<https://auctions.cwsmarketing.com/>>



Fonte: TIGTA (2019)

Um último ponto a ser ressaltado sobre o modelo de gestão da cobrança da carteira de débitos do IRS foi a inclusão de agências privadas no *field collection*. A redução sequenciada do número de agentes de arrecadação era matéria anual de reclamação por parte do IRS e do TAS (2018). Entretanto, em 2018, passou-se a admitir a terceirização de cobrança. Desde setembro de 2017, o IRS vem destinando módulos inativos, porém recuperáveis, para agências credenciadas. Em 2018, o programa privado custou US\$ 67 milhões, arrecadando US\$ 89 milhões (resultado líquido questionável de 22 milhões para uma carteira de US\$ 4,8 bilhões) (TIGTA, 2019).

Para compreensão dos custos, observa-se que a composição orçamentária dos programas do IRS utiliza a unidade FTE (*fulltime equivalent*), relativa à contagem de postos de trabalho com dedicação integral ao programa. A unidade tem sido utilizada em relatórios de prestação de contas e proposta de incremento orçamentário enviados ao Congresso Americano, bem como para cálculo de performance no estabelecimento de metas (TIGTA, 2019).

O custo dos programas de auditoria e arrecadação foi de US\$ 3,885 bilhões em 2018. Ao considerar que 12,74% das alocações de FTE são ao *field collection*, compreende-se que seu custo aproximado seria de US\$ 495 milhões, ao passo que o *campus collection* representa 22,9%, totalizando US\$ 889,67 milhões de custo (TIGTA, 2019). Os custos reportados pelo TAS (2019) com o fluxo de notificações foi de 22% do orçamento do programa, totalizando US\$ 854,7 milhões.

3.2.4.3 O SIGVEC e a semijudicialização da AT em Portugal

O sistema português tem estrutura procedimental da execução fiscal bastante similar à brasileira, porém, com alto nível de desjudicialização. O art. 103 do Decreto-Lei nº 398, de 1998 (Lei geral tributária), apesar de garantir à execução fiscal o caráter judicial, permite que atos que não tenham natureza jurisdicional sejam efetivados pelos órgãos da administração

tributária, ficando garantido ao executado, contudo, o acesso ao juiz da execução fiscal para conhecer dos atos sob os quais se alega irregularidade.

Neste contexto, o art. 150 do CPPT estabelece que a execução fiscal é de competência da administração tributária. O citado dispositivo legal tem permitido concentrar no órgão judiciário tão somente os atos jurisdicionais, ou seja, o conhecimento de questões jurídicas opostas aos atos executivos, permitindo à administração tributária gerir as fases de citação, cobrança, penhora e expropriação patrimonial.

De uma maneira geral, 80% do orçamento do sistema de tributação (AT, 2019) e 70% do sistema judiciário (MJ, 2019) são consumidos por custos com pessoal, pelo que a proporção de alocação de pessoal permite aproximar um custo de determinadas atividades em relação ao orçamento geral.

O processo, no âmbito da AT, é regulamentado pela Portaria nº 219/2011 (MF, 2011), e executado no sistema integrado de gestão de vendas coercivas (SIGVEC), criado em 2005, que gere computacionalmente todas as situações de penhora, e mantém portal de vendas coercitivas por leilão eletrônico²⁰, seja por carta fechada (venda direta) ou negociação particular por meio de entidade mediadoras, quando parte das atribuições do negócio é terceirizada a corretores ou técnicos de transações imobiliárias.

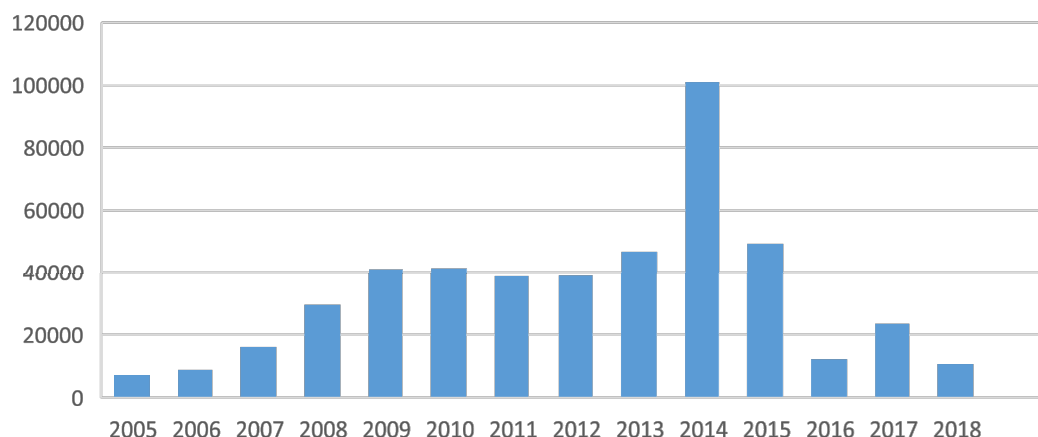
O sistema, que dispõe de inteligência artificial para escolha de ativos na base cooperada com entidades de registros públicos de bens, tem integração executiva com sistemas policiais, financeiros, de registros públicos e alfandegários para efetivação das ações de penhora e venda (AT, 2018).

As cobranças fiscais do estoque em mora recuperável (excluídas dívidas “em falha”), totalizaram, em 2018, € 14,97 bilhões. Foram emitidas quase 2 milhões de ordens de penhora (incluindo contra ativos financeiros), 30% direcionadas a bens comercializáveis (móveis e imóveis). O resultado da cobrança coercitiva foi a arrecadação de € 1,29 bilhões de euros.

O sistema executivo português é essencialmente coercitivo, com baixa inserção de elementos cooperativos ou negociais durante o processo voltado à expropriação patrimonial. O gráfico abaixo apresenta o número de vendas judiciais, potencializado a partir de 2012 com a implantação do SIGVEC:

²⁰ On line em < <https://vendas.portaldasfinancas.gov.pt/bens/>>

Gráfico 5 Evolução anual nas vendas judiciais em Portugal



Fonte: AT (2018)

Administrativamente, a AT, cujo orçamento em 2018 foi de € 600,7 milhões (AT, 2019), possui duas Direções em atuação na chamada “cobrança coerciva”. São a Direção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários (DSGCT), que coordena os procedimentos das execuções fiscais e a Direção de Serviços de Justiça Tributária, a quem compete a atuação perante a Justiça fiscal, onde são alocadas 22% da força de trabalho, concluindo-se que o custo administrativo foi de € 132,15 milhões.

No âmbito da justiça, foram 46.064 questionamentos perante os Tribunais administrativos e fiscais da justiça portuguesa. Cabe destacar que orçamento do Conselho Superior da Magistratura para o ano de 2018 foi de € 150,01 milhões. Os Tribunais administrativos e fiscais detém 6,81% da força de trabalho geral, conforme dados obtido no portal “estatísticas da justiça”²¹. Segundo dados do Ministério da Justiça (2019), 67% do volume de trabalho desses Tribunais são destinados às causas fiscais. Sendo assim, compreende que o custo judicial da cobrança fiscal coercitiva foi de € 6,86 milhões.

Tem-se, portanto, um custo global de € 139,01 milhões, que, cotejado com o resultado total da arrecadação coercitiva, totalizou, em 2018, €1,29 bilhões, com uma relação custo-receita em 10,77%.

²¹ Recuperado de <<https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/>>

4. DISCUSSÃO

A apreciação dos resultados é efetivada através de técnicas de estatística descritiva, a partir da obtenção de indicador de aderência às melhores práticas e de modelo teórico que permite aferir a elasticidade da coerção em relação à receita e evasão, possibilitando estabelecer a lacuna de conformidade ideal para cada grupo de intervenção.

Destaque-se que para comparação foi necessário construir um framework de cada agência para enquadramento de cada grupo de estratégias de intervenção. Por isso, foi essencial verificar a adoção (ou não) e os resultados de todas as ferramentas. Contudo, algumas delas não foram associadas a custos ou arrecadação específica por suas respectivas agências, o que impede a análise de performance. É o caso da ocorrência ou não de prisão e da revogação sobre direitos, como no caso de restrições sobre passaportes.

É importante destacar que executar ou não determinada ferramenta permitiu verificar o nível de disponibilidade residual estratégica, isto é, o que sobra à agência para ampliar seu nível executivo. Uma agência com baixos resultados e baixa implementação pode, por exemplo, recorrer a outros meios de intervenção para melhora de sua performance. Contudo, uma agência com alta implementação e resultado ruim é ineficaz, tendo como solução necessariamente a revisão de seus processos de trabalho.

Daí a compreensão de que o indicador de aderência não se presta a verificar eficácia no grupo de aplicação, mas, ao contrário, de revelar o grau residual de disponibilidade de ferramentas executivas para ampliação de resultados, daí, o motivo pelo qual ferramentas que não apresentaram resultados terem sido mantidas na análise.

Similar raciocínio foi destinado às sanções premiaias. Estas, ao contrário, permitiriam cálculo de elasticidade negativa sobre a arrecadação em sentido amplo, como defendido por Lam (1990) e Le Borgne e Baer (2008). Entretanto, os efeitos são expandidos ao futuro, isto é, impactam nas novas relações tributárias, como concluiu Plutarco (2012), ao gerar expectativa por novos benefícios gerais, reduzindo os efeitos potenciais a serem gerados não apenas pelo sistema punitivo, mas por todo o processo coercitivo da linha cronológica do crédito tributário.

Os dados coletados foram compilados, adiante, em tabela analítica, para otimização na didática da discussão:

Tabela 4 Resultados de coleta de dados

	Brasil	EUA	Portugal
Punição	Inexistência de política de benefícios* **	■	
	Efetivo uso da prisão em crime fiscal***	■	
	Cobrança com design comportamental	■	
	Restrição a crédito	■	■
	Restrição a contratos e benefícios públicos	■	■
	Restrição a permissões	■	
	Restrição a direitos societários		■
	Indicador de aderência****	0,29	0,71
	Custo/retorno****	15/8.280	850/30.200
Execução	Plano estratégico de cobrança	■	■
	Rapidez na execução da estratégia		■
	Automação de penhoras	■	■
	Plano de apropriação/venda	■	■
	Portal de vendas	■	■
	Alto nível de desjudicialização	■	■
	Indicador de aderência	0,17	0,83
	Custo/retorno	5.046/7.110	1.380/16.360
Framework	Estoque total	2.436	511
	Estoque recuperável	444.900	205.420
	Arrecadação total da função coercitiva	15.390	46.860

*Os dados binários derivam da execução ou não da estratégia, sendo atribuído escore 1 para implementada, e 0 em sentido contrário; ** os efeitos negativos das políticas de benefícios fiscais gerais não integrou os cálculos de elasticidades por motivos já aclarados; ***Os relatórios analíticos das agências não relacionam receitas à estratégia prisão, pelo que seu custo também não foi incluído no cálculo dos custos totais; ****Escore obtido a partir da média aritmética do grupo de intervenção; e ***** A relação custo/retorno do sistema punitivo português não foi aferida, tendo em vista a AT não especificar receita para o sistema.

Como anteriormente ressaltado, a medição de performance das agências tributárias a partir do conceito estático da lacuna fiscal ou simplesmente do retorno em relação ao custo se mostram incompletas. No primeiro caso, pelas grandes distorções no cálculo da lacuna fiscal e mesmo pela falta de correlação entre as grandezas, no segundo, por desconsiderar a extensão dos efeitos da coerção sobre o comportamento do devedor, sendo essencial uma definição de elasticidade da coerção em relação à receita, para aferição do efeito potencial de cada grupo de intervenção.

Para Keen e Slemrod (2017), a relação dinâmica entre a elasticidade da coerção-receita e a lacuna de conformidade (*compliance gap*), consistente na diferença entre os impostos legalmente devidos (constituídos) e os já quitados (conformidade), tem aptidão para uma medição mais completa do fenômeno interventivo.

No modelo de Keen, a relação custo-receita marginal ajustada (β) de cada meio de intervenção (α) equivale à elasticidade coerção-receita ($\check{E}_{(r,\alpha)}$), que se correlaciona negativamente com o receita de arrecadação (r_α) e positivamente com a somatória das estimativas de custo da administração (c_α) e conformidade (c_{ac}), este último assumindo valor-sombra de 11% do custo da administração, ao passo que o valor marginal social (v) é arbitrado em 1,2, conforme orientação de Slemrod (2004) (vide item 2.3 acima).

$$\check{E}_{(r,\alpha)} = \beta_\alpha \equiv \frac{\left(\frac{c_{ac}}{v}\right) + c_\alpha}{r_\alpha}$$

A lacuna de conformidade ideal (G) é caracterizada por uma regra de correlação inversa à elasticidade de evasão ($\check{E}_{(e,\alpha)} < 0$), esta correspondente ao inverso da relação receita/evasão multiplicada pela elasticidade coerção-receita:

$$\frac{G}{1-G} = \frac{-\beta}{\check{E}_{(e,\alpha)}}$$

onde

$$\check{E}_{(r,\alpha)} = \frac{-e_\alpha}{r_\alpha} \check{E}_{(e,\alpha)}$$

Do modelo, conclui-se que o resultado da elasticidade coerção-receita mede a quantidade necessária de coerção que deve ser aplicada para ampliação de unidades de receita. Portanto, trata-se de método de aferição de ineficiência. Em caso de inversão da razão, ou seja, aferindo-se a relação receita-coerção, que é congruente com a relação receita-custo, tem-se o resultado direto do grau de eficiência do sistema.

Por outro lado, a lacuna de conformidade, compreendida como o grupo residual avesso ao risco e que não responde ao tratamento com conformidade, revela o nível de ineficácia do sistema. Quanto maior a lacuna, menos eficaz o sistema tributário.

Considerando $\check{E}_{(r,\alpha)}$ e $\check{E}_{(e,\alpha)}$, respectivamente, a elasticidade da coerção e da evasão para sistemas punitivos e executivos, e G as lacunas de conformidade ideais, a partir dos dados coletados em pesquisa, os seguintes valores foram aferidos:

Tabela 5 Resultados do modelo de Keen e Slemrod (2017)
(valores financeiros expressos em milhões de moeda local)

		(c _a)	(r)	(e)	$(\check{E}_{(r,a)})$	$(\check{E}_{(e,a)})$	(G)
Punitivo	PGFN	15	8280	452010	0,00198	-0,000036	0,982
	IRS	850	30200	221780	0,03073	-0,0042	0,88
	AT	---	---	---	---	---	---
Executivo	PGFN	5046	7110	444900	0,77476	-0,0124	0,984
	IRS	1380	16360	205420	0,09208	-0,0073	0,926
	AT	139	1290	15020	0,11763	-0,0101	0,92

Analisando o grupo punitivo, verifica-se, de início, que a PGFN adota modelo essencialmente fundado em sistemas de restrições a crédito e direitos públicos (contratos, benefícios etc.), com um escore de aderência ao modelo ideal de 0,29. Há, portanto, implementação entre baixa e média das melhores práticas do grupo, o que significa que há espaço para expandir a estratégia restritiva de direitos e implantar novos meios punitivos, em especial a cobrança com design comportamental.

Contudo, isso, por si só, não representa a qualidade da execução da estratégia. Tem-se que aferir a eficiência do que vem sendo aplicado pela PGFN enquanto modelo punitivo. O modelo restritivo apresentou a melhor relação custo–retorno dentre todos os grupos de intervenção analisados. Para cada R\$ 1 investido, houve um retorno de R\$ 552. Como consequência, o sistema apresentou melhor elasticidade coerção-receita ($\check{E}_{(r,p)}=0,00198$) quando comparada ao modelo punitivo baseado em design de cobrança por notificações do IRS ($\check{E}_{(r,p)}=0,03073$)

Como destacou Posner (2002), a conformidade nestes casos deriva da geração de custos econômicos indiretos consideravelmente altos aos devedores, ou, nas orientações de Slemrod (2019), da dificuldade racional para arbitrar o custo–proveito incerto. Cabe ponderar que o grupo que melhor respondeu à intervenção foi o de pequenos devedores (microempresa e pessoas físicas com dívidas até R\$ 20 mil (solução de consulta PFN nº 03005.132104/2020-82).

Ao analisar que o maior peso na DAU é de dívidas de grandes devedores, percebe-se a limitação do sistema punitivo restritivo, o que é traduzido na alta lacuna de conformidade ideal ($G=0,982$), que significa que a ferramenta é ineficaz sobre quase a totalidade do grupo de tratamento.

É nesse ponto que se verifica a vantagem do sistema punitivo baseado em design de cobrança por notificações do IRS, que apresentou o melhor escore na aderência (0,71) dentre os modelos punitivos examinados. Apesar de apresentar pior elasticidade coerção-receita que o modelo da PGFN, o sistema de notificações permitiu atingir um grupo muito maior de dívidas, traduzidas em maior arrecadação e menor lacuna de conformidade ideal ($G_p=0,88$).

Os grupos que responderam às duas formas de abordagens punitivas foram bastante similares. Nos Estados Unidos, a média de valor dos casos resolvidos no programa foi de US\$ 650, enquanto a média de casos não resolvidos, e que foram deslocados a outros módulos coercitivos do programa (lacuna de conformidade), foi de US\$ 3 mil (TAS, 2018).

Apesar de mais caro (cada dólar investido retornou US\$ 35,53), o sistema de notificações americano permitiu a maior arrecadação gerada (US\$ 30,2 bilhões), em níveis absoluto e proporcional, dentre todos os grupos investigados (incluindo grupos executivos). Um design de cobrança por meio de notificações demanda estrutura superior. Basta perceber que em 2018, o IRS emitiu mais de 7 milhões de notificações (IRS, 2019). Apesar da análise de dados e execução de abordagens permitirem um nível aceitável de automação, há demanda por recursos, o que foi observado no caso do IRS, em que 22% do orçamento do programa de arrecadação foi consumido com os custos do fluxo de notificações (TAS, 2019).

As experiências ensejam três conclusões: o modelo restritivo é mais barato, eficiente, porém, tem alcance extremamente limitado; modelos por design de notificações são os mais eficazes em relação a dívidas de baixo valor (confirmando a hipótese de Besley et al. (2019)); estes últimos têm capacidade de aumentar consideravelmente a recuperação de créditos (confirmando, igualmente, hipótese trazida pela OCDE (2019)).

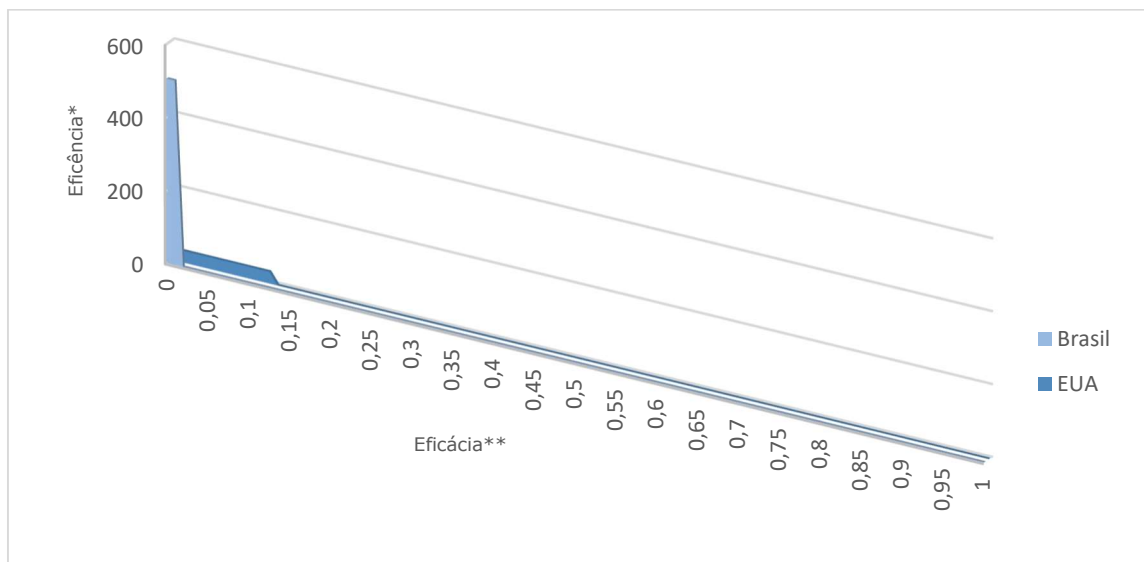
O gráfico da receita-custo²² em função da lacuna de conformidade, abaixo, retrata o que foi acima discutido. O grau de elasticidade coerção-receita do sistema punitivo da PGFN significa arrecadação a baixo custo, contudo, com restrita aplicação, vez que menos de 2% do grupo de tratamento respondeu à intervenção. A elevada lacuna de conformidade ($G_p=0,982$) se refere à zona de aplicação onde a estratégia de intervenção sofre saturação, isto é, não gera efeitos. Portanto, o sistema brasileiro seria mais eficiente que o americano.

O sistema de design de cobrança por notificações do IRS apresentou pior relação coerção-receita, ou seja, menor retorno em função do custo. Entretanto, foi mais eficaz ao considerar que mais indivíduos do grupo de tratamento responderam, com conformidade, à

²² Para retratação gráfica de eficiência, inverte-se a medição para receita-custo (ao invés de custo-receita).

estratégia. Como resultado, o sistema gerou como produto residual uma menor lacuna de conformidade ($G_p=0,88$).

Gráfico 6 Relação de eficiência e eficácia no sistema punitivo



* Receita marginal ajustada sobre custo, em unidade monetária local

** Conformidade - Lacuna de conformidade

O caso da AT foi bastante emblemático. Na apuração de aderência do modelo, o escore de 0,43 superou o da PGFN graças à legislação societária de Portugal, que permite que a administração tributária aplique restrições à distribuição de lucros e emissão de títulos e valores mobiliários em bolsa de valores. Entretanto, a AT não tem registros de medição de impacto em razão do sistema punitivo.

Em seus relatórios analíticos (AT, 2018; 2020), o resultado da arrecadação coercitiva é destinado, de maneira concentrada, à execução fiscal. Sendo assim, apesar de revelar mediana aderência ao modelo punitivo ideal, o resultado zerado da AT não permite qualquer avaliação de performance.

Noutro tanto, a análise dos sistemas executivos expuseram uma constatação empírica conhecida e difundida do modelo de execução fiscal do Brasil: o sistema é disfuncional e está absolutamente defasado em nível estratégico, tecnológico e operacional.

As mais de 31 milhões de execuções fiscais em curso no Brasil, sendo que a PGFN responde por mais de 6 milhões delas²³ (solução de consulta PFN nº 03005.132104/2020-82), seguem procedimento cujo regulamento retroage ao início dos anos 80²⁴ e tem dependência,

²³ Incluindo as arquivadas que aguardam extinção por prescrição.

²⁴ A Lei de execuções fiscais, Lei nº 6.830, foi publicada em 22 de setembro de 1980.

em sua totalidade, às determinações jurisdicionais. Como já destacado, o modelo judicial de solução de conflito, dependente da figura de um juiz formalmente investido e um processo legalmente pautado por garantias e instrumentos processuais, não tem como deixar de ser custoso e moroso (Grinover, 1998).

O único sinal positivo emitido pelo sistema foi o efeito de redução de litigiosidade imposto pelo RDCC, ao promover o arquivamento de 1,73 milhões de execuções fiscais que provavelmente seriam extintas por prescrição, decadência ou cancelamento (IPEA, 2011).

A péssima elasticidade coerção–receita da PGFN ($\check{E}_{(r,e)} = 0,775$) assume, em tese, dois significados: mau uso da ferramenta (baixa eficácia por baixa qualidade da intervenção) e/ou uso indevido da ferramenta (erro na estratégia, ao aplicar sobre grupo que não responde à coerção).

Aparentemente as duas observações são verdadeiras. A baixa qualidade na intervenção é comprovada com o não uso das melhores práticas executivas. Neste grupo, o indicador de aderência ao modelo ideal apresentou baixíssimo escore (0,17), só não obtendo resultado zero pela existência do RDCC, que tem servido como um primeiro movimento de correção do rumo da execução fiscal.

Quanto à aplicação da estratégia a grupos que não respondem ao tratamento com conformidade, é de se observar que até 2016 a PGFN ajuizava execução fiscal de maneira ordinária, contra qualquer devedor, desde que superasse o piso de R\$ 20 mil, previsto na Portaria do Ministério da Fazenda nº 75, de 2012. Apenas em 2017, a Portaria do Ministério da Fazenda nº 293 estabeleceu provisão para créditos de liquidação duvidosa, aplicando ajustes de perda ou desreconhecimento em balanço da União para créditos de difícil ou improvável recuperação.

Com o novo contexto normativo, a PGFN, em paralelo com os pedidos de arquivamento de execuções de créditos de liquidação duvidosa (baixo *rating*), passou a não mais ajuizar execuções fiscais de maneira ordinária. A redução da quantidade de execuções e a eliminar as distorções métricas (recálculo do estoque recuperável) vão permitir menos investimentos na lacuna de conformidade da DAU, que atingiu $G_e=0,984$, este sendo o espaço sobre o qual a ferramenta executiva não surtirá efeitos (considerando-se que em um sistema perfeito, o valor da lacuna ideal é “0”, que equivale a integralidade de tratamento e recuperação de crédito).

Um efeito secundário da incorreção da lacuna de conformidade e, como consequência, o acionamento de grupos que não respondem à execução, é a mensagem de ineficiência que se passa ao sonegador, que passa a incluir em seu cálculo de conformidade a baixa probabilidade

de perder seu patrimônio, aumentando a desconformidade e aversão ao risco. Este é o cenário em que o sonegador passa a gerir o passivo tributário em juízo, e o Estado a gastar excessivamente em um sistema inservível.

A situação acima demonstra os dois grandes desafios da execução fiscal brasileira: como aumentar o risco ao sonegador, forçando-o a adimplir a dívida fiscal, e o custo da conformidade na execução, motivando o adimplemento em fases anteriores da linha cronológica do crédito tributário.

A comparação com os sistemas do IRS e AT oferece boas possibilidades de soluções ao modelo da execução fiscal no Brasil. Os dois modelos são essencialmente opostos, mas cada um tem um bom nível de eficiência no que se propôs a executar.

O modelo desjudicializado do IRS, apesar de estar em processo de redução da atividade executiva, apresentou escore de aderência muito alto (0,83), pecando apenas no tempo consumido até o crédito ser inserido no programa “*Field Collection*”, etapa final da execução fiscal.

O programa apresentou a melhor elasticidade coerção–receita ($\check{E}_{(r,e)} = 0,092$), portanto maior eficiência, visto que consegue a maior arrecadação com o menor uso de coerção (custos). Isto é explicável pelo objetivo do processo de execução do IRS. Em detrimento da expropriação, o IRS foca a coerção no acordo com o devedor.

A desproporção entre os mais de 639 mil avisos de expropriação e apenas 275 efetivas vendas judiciais (IRS, 2019) demonstra que mais uma vez a agência americana tem trabalhado com modelos comportamentais que reagem à coerção. O panorama se amolda com precisão ao *endowment effect*, ao apostar na ameaça de expropriação, esperando que os devedores sobrevalorizarão seu patrimônio e resistirão à venda. Uma vez resistentes, a administração deve impor custos de desconformidade altos, significando que o pagamento da dívida seria a maneira menos onerosa de solução da questão.

Para efetividade do modelo, a agência deve ser eficaz na expropriação. Ainda que inserida como cláusula excepcional, quando demandada, a venda deve ser efetivada, contribuindo para aumentar o risco futuro no cálculo de desconformidade dos contribuintes em geral.

É neste contexto que a primazia à cooperação e busca pela negociação têm gerado efeitos ampliados com custo minorado. Diante da situação de persistir na desconformidade e enfrentar o alto risco da expropriação, o contribuinte se sente altamente motivado a adimplir diante de uma postura cooperativa e com proposição negocial. Balizar um processo de

negociação e cooperação com a ameaça da perda de bens tem sido apontado por Akhand e Hubbard (2016) como a mais poderosa ferramenta para conformidade fiscal.

Noutro tanto, ao invés de apostar na ameaça e oferecer proposta negocial, a administração tributária pode aumentar a coerção e estabelecer como objetivo não a conformidade, mas a expropriação do patrimônio do devedor para adimplemento da dívida. Este é precisamente o caso da AT.

O modelo executivo semijudicializado orbita em torno do sistema eletrônico SIGVEC. Foi a partir desta ferramenta inovadora que todas as boas práticas do modelo executivo ideal foram adotadas em Portugal, ensejando o escore máximo para execução (1). Diferentemente do modelo americano, o sistema tem apostado alto (literalmente) na força coercitiva (ou coerciva, como se fala em Portugal).

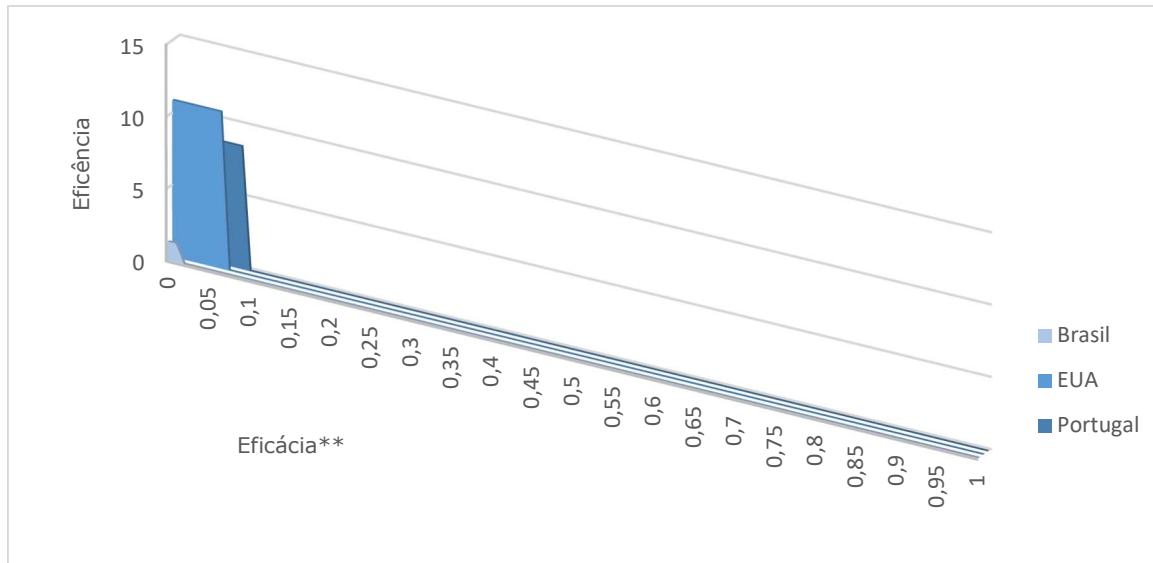
O sistema apresentou elasticidade coerção–receita ($\check{E}_{(r,e)} = 0,1176$) levemente pior que a do IRS, o que se explica pelo simples motivos dos custos associados a sistemas expropriatório. Entretanto, seu alcance é superior, o que é traduzido na lacuna de conformidade ideal ($G=0,92$) levemente menor que a americana ($G=0,926$), significando que tem maior potencial de recuperação de créditos.

A AT, portanto, tem investido na concepção da execução enquanto expropriação, traduzida na alta quantidade de venda de bens. Em 2014, o sistema atingiu o recorde de 100 mil vendas judiciais, o que é claramente um número muito elevado, em especial ao se considerar que o IRS, mesmo com um estoque de dívida 14 vezes maior que o português em níveis absolutos, concluiu apenas 275 vendas em 2018.

É interessante perceber que os sistemas vivem mundos diferentes, com estratégias absolutamente contrárias, mas que ambos obtiveram bons resultados bastante próximos, o que é constatável a partir dos valores de lacunas de conformidade ideal dos sistemas (0,92 e 0,926), significando que são modelos executivos com potencialidade praticamente equivalentes.

Os dados de arrecadação e lacuna de conformidade abaixo traduzem em gráfico o teste das agências no modelo executivo:

Gráfico 7 **Relação de eficiência e eficácia no sistema executivo**



* Receita marginal ajustada sobre custo, em unidade monetária local

** Conformidade - Lacuna de conformidade

5. CONCLUSÃO

Lacuna fiscal não se combate com repressão, mas com política fiscal. A calibragem dos fatores macroeconômicos dentro do modelo tributário é a única arma eficiente para se estabelecer o que Slemrod (2018) chamou de lacuna fiscal ideal.

É consequência normal de um sistema de alto ônus, ou que atua na área proibitiva da curva de Laffer, uma ampliação da lacuna fiscal e aumento do custo marginal da administração tributária, decorrente da expansão do sistema dissuasivo. Por isso, é relevante mais uma vez destacar o questionamento de Keen e Slemrod (2017): “*É melhor aumentar um dólar à receita elevando impostos ou fortalecendo a administração tributária para melhorar a conformidade fiscal?*” É certamente um dilema complexo. A limitação orçamentária de um lado e o excesso da carga tributária dificultam a solução.

Entretanto, a solução é razoavelmente simples: fortalecer o contrato fiscal e investir na predominância da persuasão no modelo de conformidade tributária, reservando à dissuasão apenas o grupo residual que não tem aversão ao risco.

Ocorreu exatamente o contrário no Brasil. O resultado: o sistema coercitivo de cobrança fiscal ruiu estrondosamente. O crescimento exponencial do volume da carteira foi traduzido em milhões de execuções fiscais que criaram um sistema com custo multibilionário, porém, de baixa performance.

Nas últimas duas décadas, programas de regularização tributária foram implementados de maneira sistemática em ajustes de parcelamentos que admitiam, antes da fase de consolidação, parcela mínima de até R\$ 50 reais²⁵. Sonegadores de dívidas milionárias poderiam passar anos com certificação de regularidade fiscal mediante pagamentos ínfimos, inferiores aos juros mensais (RFB, 2017-b).

O problema é que esta se tornou a maior fonte de arrecadação dos créditos da DAU, totalizando em 2019 mais de R\$ 9 bilhões (PGFN, 2019). A situação virou um ciclo vicioso, onde, de um lado, o Estado objetiva arrecadação rápida, e, do outro, os sonegadores se beneficiam de reduções tributárias.

O cenário parece ter contribuído para criar um ambiente onde a disfuncionalidade passou a justificar a omissão com o regulamento arcaico da lei de execuções fiscais, o acervo

²⁵ A Lei nº 10.684, de 2003, que lançou programa de parcelamento com benefícios fiscais, estabeleceu que a parcela mínima para pessoa física, independentemente do valor da dívida, seria de R\$ 50 reais até a consolidação.

judicial em crescimento exponencial, o baixo compromisso com resultados e, no final das contas, a sonegação fiscal, com todos os males que lhe são peculiares.

É possível verificar o início de um processo de transformação vigoroso, entretanto, muito recente. A grande maioria dos meios de intervenção examinados foi implementada apenas a partir de 2016, pelo que as constatações levantadas nesta pesquisa precisam ser analisadas sob as perspectivas históricas recentes. Provavelmente, se construído há 10 anos atrás, o framework da PGFN seria consideravelmente pior.

A PGFN está longe de ter um sistema punitivo ideal, entretanto, o modelo atual, com viés essencialmente restritivo, permitiu bons resultados com baixos recursos. Entende-se que é possível a expansão do sistema restritivo, por exemplo, ampliando restrições societárias em mercado de capitais, como se observou em Portugal, ou com a revogação de permissões, como no caso de cancelamento administrativo de passaporte nos Estados Unidos.

Noutro tanto, a implantação de um programa de cobrança fiscal com design comportamental se mostra necessário. O resultado do “*notice stream*” do IRS pode servir de inspiração, em especial, o modelo cooperado com Universidades para estudos e criação de formas de abordagens comportamentais.

Ademais, tendo em vista que têm atuação em grupos similares de pequenos devedores, os programas restritivos e de cobrança podem apresentar resultados complementares, potencializando a redução da lacuna de conformidade do sistema punitivo.

Quanto à prisão, verificou-se que tem sido desprestigiada no *design* de cobrança da PGFN, que não tem participado do delineamento político, jurídico e executivo do instituto. A prisão, para PGFN, tem utilidade absolutamente diversa das instâncias de justiça criminal, dirigindo-se o interesse ao efeito coercitivo que pode ser gerado no sentido da conformidade. Neste contexto, entende-se que, especialmente em razão da mudança de entendimento do STF no Habeas Corpus nº 163.334, a questão deve ser melhor analisada pela PGFN.

Seguindo a premissa de Akhand e Hubbard (2016), o sistema dissuasivo, por ser caro, deve atuar com alta precisão, incidindo restritivamente sobre o grupo de tratamento que responde à estratégia, sobrando aos demais (lacuna de conformidade ideal) o uso de outra estratégia, como defendido por Keen e Slemrod (2017). O RDCC tem incorporado tais diretrizes às estratégias de cobrança, redesenhando os meios interventivos, incorporando análise avançada de dados, inteligência artificial etc., entretanto, em nível operacional de execução fiscal, poucos avanços arrecadatórios foram percebidos afora o arquivamento em massa de execuções fiscais.

Como instrumento de cooperação com a justiça, o RDCC tem sido inovador, e seus resultados são inicialmente animadores (PGFN, 2020). Entretanto, deve-se ter em mente que a PGFN é apenas um dos vários “clientes” executivos da Justiça Brasileira. Se os outros exequentes não implementarem medidas similares, pode ser que haja, nos órgãos judiciários, um deslocamento da força de trabalho que antes era dedicada à PGFN para os demais clientes. O trabalho de arquivar o acervo inservível para racionalizar a atuação pode ser frustrado.

Seja pela colonização sistêmica, pela afirmação de direitos fundamentais ou, ainda, pelo ativismo judicial, a jurisdicionalização passou a controlar praticamente tudo. Deve-se ter em mente que processo judicial é regido por dialeticidade, relação de contraditório e ampla defesa e complexidade procedimental impróprios ao processo executivo estatal, dotado de fé pública e presunção de legalidade. O que se percebe é que é essencial enfrentar a questão da desjudicialização de atos meramente executivos

Alguma medida de desjudicialização se mostra essencial, tanto para a administração, como para o próprio poder judiciário. O modelo judicial de solução de conflito, dependente da figura de um juiz formalmente investido e um processo legalmente pautado por garantias e instrumentos processuais não tem como deixar de ser custoso e moroso. É necessária a desobstrução dos tribunais, pela atribuição da solução de certas controvérsias a instrumentos institucionalizados de conciliação, ainda que facultativos (Grinover, 1998).

A desjudicialização implica na assunção, por atores extrajudiciais, de competências extraídas do poder judiciário, complementando a jurisdição e conferindo-lhe celeridade e efetividade. Para tanto, o juiz deve se concentrar na função jurisdicional, ou seja, no poder de decidir, enquanto questões procedimentais ou de menor complexidade sejam direcionadas a outros atores do processo (Ribeiro, 2013).

A tutela oferecida pelo CPPT, em Portugal, garantindo livre acesso ao judiciário para quaisquer questionamentos do ato executivo administrativo é um bom exemplo que pode inspirar a reforma do sistema brasileiro.

Além das desjudicialização, o déficit tecnológico da execução fiscal brasileira deve ser corrigido. A automação das investigações de bens, penhora e venda judicial do SIGVEC é um processo exitoso que igualmente pode servir de orientação.

Quanto ao acervo atual, em verificando que a parte inservível tem tido tratamento, questiona-se sobre a parte servível. A partir da solução de consulta PFN nº 03005.132104/2020-82, foi informado que o estoque de bens dados em garantia a dívidas da União é de R\$ 63 bilhões. Neste contexto, a implantação conjunta de programas de alienação patrimonial e

sistema negocial pode juntar as virtudes dos sistemas do IRS e da AT numa combinação que pode trazer resultados muito promissores.

Conclui-se que um sistema de expropriação patrimonial, ponto máximo da coercibilidade da cobrança, que irradia efeitos sobre todo o fluxo do crédito tributário, deve ser imediatamente implantado na PGFN. E mais. O cliente do sistema expropriatório não é apenas o comprador de eventual bem posto em alienação, mas também o devedor, que, ao sofrer os efeitos coercitivos do processo de venda, pode buscar soluções para resolução do conflito, o que vem sendo feito pelo *Field Collection*, no IRS.

Pouco se tem estudado sobre os temas aqui abordados no Brasil, e os poucos estudos existente são da área jurídica, estes limitados à fenomenologia de incidência tributária em contexto normativo. É importante que novos estudos nas áreas de administração e economia dediquem atenção aos sistemas tributários, em especial sobre avaliações de performance de agências e modelos persuasivos.

Neste último caso, é de se destacar que não há, no Brasil, pesquisa pública semelhante à americana *CTAS (IRS, 2019-b)*, que permita conhecer estatisticamente perfis, valores éticos, reações e oposições do contribuinte brasileiro. São dados essenciais que, inseridos em análise avançada de dados, podem permitir desenhos comportamentais com grande potencial de conformidade. Estudos sobre conformidade no Brasil são igualmente necessários, o que ficou comprovado pela necessidade de se utilizar coeficientes baseados no padrão americano de conformidade para aferição do custo ajustado e valor marginal social no Brasil.

REFERÊNCIAS

- Akhand, Z. e Hubbard, M. (2016). Coercion, Persuasion, and Tax Compliance: The Case of Large Corporate Taxpayers. *Canadian tax journal / Revue fiscale Canadienne*. 64:1.
- Allingham, M. e Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1 n°. 3-4: 323-338.
- Alm, J., Jackson, B.R., McKee, M. (1992) Deterrence and beyond: Toward a kinder, gentler IRS. In J. Slemrod (ed.), *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement* (pp. 311–329). Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Alm, J. e Melnik, M.I. (2010-a) Do ebay sellers comply with state sales taxes? *National Tax Journal* 63(2): 215–236
- Alm, J., Cherry, T., Jones, M., & McKee, M. (2010-b). Taxpayer information assistance services and tax compliance behavior. *Journal of Economic Psychology*, 31 (4):577-586;
- Alm, J. & Torgler, B. (2011). Do ethics matter? Tax compliance and morality. *Journal of Business Ethics*, 101:635-651.
- Alm, J., Clark, J. e Leibel, K. (2016) Enforcement, socio-economic diversity, and tax filing compliance in the United States. *Southern Economic Journal* 82(3): 725–747.
- Alm, J. (2017-a) Is economics useful for public policy? *Southern Economic Journal* 83(4): 835–854
- Alm, J., Schulze, W.D., Von Bose, C. e Yan, J. (2017-b) A taxpayer's use of a tax preparer: Choice considerations and compliance effects. Department of Economics Working Paper. New Orleans, LA: Tulane University.
- Alm, J. (2018). What motivates tax compliance? *Journal of Economic Surveys*, Wiley Online Library
- Arruda, M. C. M; Whitaker, M. C, Ramos, J. M. R. (2001) *Fundamentos de Ética Empresarial e Econômica*, Ed. Atlas.
- AT - Autoridade tributária e aduaneira. (2018). Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2018-2020. Recuperado de: <https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/PECFEFA/Documents/PECFEFA_2018_2020.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2019
- AT - Autoridade tributária e aduaneira. (2019-a). Relatório de atividades desenvolvidas “Combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras” 2018 – junho de 2019. Recuperado de: <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=e2d8ee56-2f74-426e-9ef3-1ba2a20dfc82>>. Acesso em: 23 dez. 2019
- AT - Autoridade tributária e aduaneira (2019-b). Nível de satisfação dos contribuintes e dos agentes económicos 2018 – janeiro de 2019. Recuperado de: <https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/SIAT/Documents/Relatorio_SIAT_2018.pdf>. Acesso em: 1º maio. 2020
- AT - Autoridade tributária e aduaneira. (2020). Relatório de Atividades 2019. Recuperado de: <https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/Relatorio_atividades/Documents/Relatorio_Atividades_AT_2019.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020
- Barroso, Luís Roberto. (2012) *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.

- Becker, Gary S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* 76 No. 2: 169-217.
- Besley, T, Jensen, A, & Persson, T (2019). Norms, enforcement, and tax evasion. Working Paper 25575, nber.org
- Bosco, L., Mittone, L. (1997) Tax evasion and moral constraints: Some experimental evidence. *Kyklos*. 50(3): 297–324
- Blank, Joshua D. (2014). Collateral Compliance. *University of Pennsylvania Law Review* 162: 719-800.
- Brasil. (1980) Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda pública, e dá outras providências. Brasília, 24 set. 1980. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em: 17 fev. 2012.
- Brasil. (2002) Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jul. 2002.
- Brasil (2013). Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. *Diário Oficial da União* de 5 de abril de 2013.
- Brasil. (2020) Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. *Diário Oficial da União* de 20 de janeiro de 2020.
- CASE - Center for Social and Economic Research. (2019). Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report. IHS, Institute for Advanced Studies, Viena.
- CNJ - Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números. (2019). Brasília. Recuperado de: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>. Acesso em 5 de janeiro de 2020.
- Cunha, Alexandre dos S.; KLIN, Isavela do Valle; PESSOA, Olívia A. G. Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília: IPEA, 2011.
- Coricelli, G., Joffily, M., Montmarquette, C. and Villeval, M.C. (2010) Cheating, emotions, and rationality: An experiment on tax evasion. *Experimental Economics* 13(2): 226–247.
- Dwenger, N., Kleven, H., Rasul, I. and Rincke, J. (2016) Extrinsic and intrinsic motivations for tax compliance: Evidence from a field experiment in Germany. *American Economic Journal: Economic Policy* 8(3): 203–232
- Erard, B., Plumley, A. (2018) A Doing more with less? Using data and analytics to overcome shrinking enforcement budgets and expanding responsibilities. brianerard.com
- Feldman, Naomi e Joel Slemrod. (2007). “Estimating Tax Noncompliance with Evidence from Unaudited Tax Returns.” *Economic Journal* 117 No. 518: 327-352
- Fellner, G., Sausgruber, R. e Traxler, C. (2013) Testing enforcement strategies in the field: Threat, moral appeal, and social information. *Journal of the European Economic Association* 11(3): 634–600
- Franzoni, Luigi Alberto (1998). Tax Evasion and Tax Compliance. Bologna. Recuperado de: <<https://ssrn.com/abstract=137430>>. Acesso em 12 de junho de 2019.

- Gemmell, N. e Ratto, M. (2012) Behavioral responses to taxpayer audits: Evidence from random taxpayer inquiries. *National Tax Journal* 65(1): 33–58.
- Gonçalves, Carlos Roberto. (2020). *Direito Civil Brasileiro - Vol. 3 – Contratos e Atos unilaterais*. 17ª edição. São Paulo: Editora Saraiva.
- Grinover, Ada Pellegrini. (1998). A conciliação extrajudicial no quadro participativo. In: *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Hallsworth, Michael, John List, Robert Metcalfe e Vlaev, Ivo (2014). “The Behavioralist as Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance.” *National Bureau of Economic Research Working Paper No. 20007*.
- Henderson, J.V., Storeygard, A. and Weil, D.N. (2012) Measuring economic growth from outer space. *The American Economic Review* 102(2): 994–1028
- IMF - International Monetary Fund. (2020). *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*. Washington: 2020.
- IPEA – Instituto de pesquisa econômica aplicada. (2011). Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal. Relatório de pesquisa IPEA. Recuperado de: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf>.
- Kahneman, Daniel. Jack L. Knetsch e Richard H. Thaler. (1991). Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 193-206. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/profile/Richard_Thaler/publication/4730791_The_Endowment_Effect_Loss_Aversion_and_Status_Quo_Bias/links/09e4151030d3ea82e9000000/The-Endowment-Effect-Loss-Aversion-and-Status-Quo-Bias.pdf>
- IRS - Internal Revenue Service. (2018-a). *Strategic Plan FY2018-2022*. Washington, DC, IRS Publication 3744-C (5-2018) Catalog Number 71458C
- IRS - Internal Revenue Service. (2018-b). *Publication 594*. Washington, DC, IRS Publication (7-2018) Catalog Number 46596B
- IRS - Internal Revenue Service. (2019-a). *Data Book 2019*. Washington, DC, IRS Publication 55B.
- IRS - Internal Revenue Service. (2019-b). *CTAS - Comprehensive Taxpayer Attitude Survey 2018*. Washington, DC, IRS Publication 5296 (Rev. 3–2019) Catalog Number 71353Y.
- IRS - Internal Revenue Service. (2019-c). *Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2011–2013*. Washington, DC, IRS Publication 1415 (Rev. 9-2019) Catalog Number 10263H.
- IRS - Internal Revenue Service. (2019-d). *Congressional Budget Justification and Annual Performance Report and Plan*. Washington, DC, IRS. Recuperado de <<https://home.treasury.gov/system/files/266/05.-IRS-FY-2019-CJ.pdf>>.
- Keen, M., e Slemrod, J (2017). Optimal tax administration. *Journal of Public Economics*, Elsevier.
- Kirchler, E., Hoelz, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The "Slippery Slope" framework. *Journal of Economic Psychology* 29:210-225.
- Kleven, Henrik J., Martin B. Knudsen, Claus T. Kreiner, Søren Pedersen e Emmanuel Saez. (2011). “Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Randomized Tax Audit Experiment in Denmark.” *Econometrica*, 79 No. 3: 651-692

- Laffer, Arthur B. (2004). The Laffer Curve: Past, Present, and Future. Executive summary backgrounder. The heritage foundation, n. 1765.
- Lam, James, McKee, Michael, Beck, William. (1990) Amazing grace: tax amnesties and compliance. National Tax Journal. v.43, p. 23-37.
- Le Borgne, Eric e Baer, Katherine. (2008) Tax amnesties: Theory, trends, and some alternatives. International Monetary Fund (IMF). Washington, D.C. 2008. Recuperado de: <https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF058/09193-9781589067363/09193-9781589067363/Other_formats/Source_PDF/09193-9781451949582.pdf>. Acesso em: 03/01/2020
- Lima, Emanuel M.; Rezende, Amaury J. (2019). Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. Interações (Campo Grande) vol.20 no.1 Campo Grande Jan./Mar. 2019 Epub
- Minami, M. Y. (2019). Da vedação ao non factibile. Uma introdução às medidas executivas atípicas. Salvador: Juspodivm
- MJ - Ministério da Justiça (2019). Relatório Justiça - 2015/2019. Agosto de 2019. Recuperado de <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=2679055e-f6d0-411a-8b45-7c21bdc8173e>>
- Moore, M., & Prichard, W. (2017). How can governments of low income countries collect more tax revenue? ICTD Working Paper 70. Brighton: International Centre for Tax and Development
- OECD. (2014). Working Smarter in Tax Debt Management. Paris: OECD Publishing, 2014
- OECD. (2016). Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies. Paris: OECD Publishing, 2016. Recuperado de: <<https://doi.org/10.1787/9789264256439-en>>. Acesso em: 23 dez. 2018
- OECD. (2017). Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles. Paris: OECD Publishing, 2017.
- OECD. (2019). Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. OECD Publishing, Paris
- Pissarides, C. A, Weber, G. (1989). An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy. Journal of public economics 39. 17-32. North Holland.
- Plutarco, Hugo Mendes. (2012) Tributação, assimetria de informações e comportamento estratégico do contribuinte: uma abordagem juseconômica. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 125 f.
- Pomeranz, Dina. (2015). “No Taxation without Information: Deterrence and Self-Enforcement in the Value Added Tax.” American Economic Review 105 No. 8: 2539-2569
- Posner, Eric A. (2002). The Signaling Model of Social Norms: Further Thoughts, 36 U. RICH. L. REV. 465, 468.
- Portugal (1999). Decreto-Lei n.º 433/99 - Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário. Lisboa, 1999.
- Portugal - Ministério das finanças e da administração pública - MF. (2011). Portaria nº 219, de 2011. Aprova os procedimentos e especificações técnicas a observar na realização da venda de bens penhorados em processo de execução fiscal de venda judicial na modalidade de leilão electrónico. Diário da República n.º 106/2011, Série I de 2011-06-01. Páginas 3019 – 3020.

Prichard, W, Custers, A, Dom, R, Davenport, S, & Roscitt, M (2019). Innovations in Tax Compliance: Conceptual Framework., elibrary.worldbank.org

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. (2013). Portaria PGFN nº 794, out. 2013. Brasília: 2013. Recuperado de: < http://www.lex.com.br/legis_24933424_PORTARIA_N_794_DE_1_DE_OUTUBRO_2013.aspx >. Acesso em 7 de outubro de 2018.

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. (2016). Portaria PGFN nº 396, abr. 2016. Brasília: 2016. Recuperado de: < http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf >. Acesso em 7 de outubro de 2018

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. (2018). Portaria PGFN nº 33, fev. 2018. Brasília: 2018. Recuperado de: <<http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=90028>>. Acesso em 7 de outubro de 2018.

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. (2020). PGFN EM NÚMEROS. Brasília: Ed. 2020. Recuperado de: < http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn-em-numeros-2020/@@download/file/PGFN%202020_2.pdf >. Acesso em 10 de maio de 2020.

Reale, Miguel. (1994) Teoria Tridimensional do Direito. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva.

RFB - Receita Federal do Brasil. (2017) Análise da arrecadação - dezembro 2017. Recuperado de: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2017/dezembro2017/apresentacao-arrecadacao-dez-2017.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2019.

RFB - Receita Federal do Brasil (2017-b). Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Brasília: Dezembro 2017. Recuperado de: < <http://receita.economia.gov.br/dados/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf> > Acesso em: 17/03/2020.

RFB - Receita Federal do Brasil. (2018) Plano anual de fiscalização 2018. Recuperado de: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/resultados/fiscalizacao/arquivos-e-imagens/2018_02_14-plano-anual-de-fiscalizacao-2018-versao-publicacao_c.pdf> Acesso em: 02 jan. 2019

Rethi, Gabor (2012), Relation between tax evasion and Hofstede's model, University of Miskolk, Institute of Management Sciences, Hungary

Ribeiro, Diógenes V. Hassan. (2013) Judicialização e desjudicialização Entre a deficiência do legislativo e a insuficiência do judiciário. Revista de informação legislativa, v. 50, n. 199, p. 25-33.

Silva, P. E. A. e Medeiros, Bernardo A. (2013) A “morte lenta” da execução fiscal: isso é necessariamente ruim? IN: Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União. Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva (org). Brasília: Ipea, 2013, p. 39.

Siqueira, M L; Ramos, F S. (2005) A economia da sonegação: teorias e evidências empíricas. Rev. econ. contemp. vol.9 no.3 Rio de Janeiro.

Siqueira, M L; Ramos, F S. (2006) Evasão fiscal do imposto sobre a renda: uma análise do comportamento do contribuinte ante o sistema impositivo brasileiro. Econ. Apl. v.10 n.3 Ribeirão Preto.

Sinprofaz – Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional. (2019). Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação. Recuperado de <<http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao>>

Slemrod, J, Johannesen, N, Langetieg, P, Reck, D. (2017). Taxing hidden wealth: The consequences of US enforcement initiatives on evasive foreign accounts., Mimeo

Slemrod, J. (2019) "Tax compliance and enforcement", Journal of Economic Literature.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. (2018). Brazilian Federal Public Debt Investor Presentation. Brasília 2018. Recuperado de: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/597721/Kit_Ingles_09.03.18/fl68b229-ba79-4554-9d30-6132a184fc3e>. Acesso em: 4 jun. 2018.

TAS - Taxpayer Advocate Service. (2019). Annual Report to Congress. Recuperado de: https://taxpayeradvocate.irs.gov/Media/Default/Documents/2019-ARC/ARC19_Volume1.pdf

Tanzi, V. (1983) "The underground economy in the United States: annual estimates, 1930-1980". IMF Staff Papers, v. 30, p. 283-305.

Torgler, B. (2005). Tax morale and direct democracy. European Journal of Political Economy, 21:525-531.

Trabandt, M. e H. Uhlig (2011), "The Laffer curve revisited." Journal of Monetary Economics, 58 (4), 305–327.

TIGTA – Treasury Inspector General for Tax Administration. (2019). Trends in Compliance Activities Through Fiscal Year 2018. Reference Number: 2019-30-063. Washington, September, 2019. Recuperado de: <<https://www.treasury.gov/tigta/auditreports/2019reports/201930063fr.pdf>>.

Tresch, Richard. (2015) W. Public Finance: a normative theory. Third edition. Boston: Elsevier.

Zaneti Jr., Hermes. (2016) "Comentários ao código de processo civil: artigos 824 ao 925". Coleção comentários ao código de processo civil; v. 14 – Coord. Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.