

Revista

# Cadernos de Finanças Públicas

02 | 2023



TESOURO NACIONAL

## ESTIMATIVA E ENFRENTAMENTO DO TAX GAP: ALTERNATIVAS E PROPOSTAS

**Luís Gustavo Chiarelli de Sousa**

Universidade de São Paulo

**Amaury José Rezende**

Universidade de São Paulo

### RESUMO

Com as reiteradas dificuldades dos governos em manter o equilíbrio arrecadatório, maior atenção tem sido direcionada à redução do *tax gap*. Na busca por aprofundamento, o objetivo deste estudo foi analisar a produção científica sobre as metodologias de cálculo para estimar o *tax gap* e as formas sugeridas para o seu enfrentamento, utilizando as principais publicações acadêmicas e governamentais sobre o tema. O resultado indicou que, embora abundantes, os métodos para estimar o *tax gap* não apresentam consenso sobre as fontes de informações que devam ser empregados nos cálculos, mesmo considerando que estes sejam específicos para cada ente tributante. Indicou, também, que a literatura que aborda sobre o enfrentamento do *tax gap* vem se enrobustecendo, mas já se mostra consistente para propor alternativas aos convencionais usos das penalidades e das fiscalizações, carecendo, porém, de pesquisas com propostas eficazes que possam ser aplicadas na prática para o combate à evasão fiscal.

**Palavras-chave:** Tax gap. Monitoramento fiscal. Tax compliance.

**JEL:** H26; H21; H29.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	4
2. CONCEITOS DE <i>TAX GAP</i> .....	6
3. ORIGEM DAS ANÁLISES SOBRE O <i>TAX GAP</i> .....	9
4. <i>TAX GAP</i> EM NÚMEROS .....	10
5. METODOLOGIAS PARA ESTIMATIVA DE CÁLCULO .....	13
5.1 <i>Metodologia de cálculo do vat gap</i> .....	21
6. ENFRENTAMENTO DO <i>TAX GAP</i> .....	25
6.1 <i>Uso de informações de terceiros</i> .....	26
6.2 <i>Conformidade tributária</i> .....	28
6.3 <i>Política fiscal</i> .....	31
6.4 <i>Tecnologia</i> .....	34
6.5 <i>Moral fiscal</i> .....	36
6.6 <i>Fiscalização</i> .....	38
6.7 <i>Empoderamento das autoridades tributárias</i> .....	40
7. FUTURO DO <i>TAX GAP</i> .....	42
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47

## 1. INTRODUÇÃO

A evasão fiscal, assim como as renúncias fiscais concedidas pelos governos, é parte intrínseca ao processo arrecadatório e o principal componente do *tax gap*. Em períodos de baixas arrecadações é comum que ele passe a ser questionado, estimulando-se a busca por metodologias de cálculo para estimativas eficientes da sua quantificação. O fato é que o *tax gap* afeta as finanças públicas de forma representativa e tem uma multiplicidade de efeitos econômicos negativos, sendo o mais relevante a sua contribuição para déficits orçamentários que forcem o corte de gastos ou o aumento dos impostos. Afeta, ainda, a distribuição de renda de forma arbitrária e injusta, uma vez que alguns contribuintes são mais capazes de explorar o sistema tributário do que outros, contribuindo para a percepção do tratamento injusto e desrespeitoso à lei, exigindo do governo mais recursos para a identificação dos não conformes e, não menos importante, atinge a acurácia das estatísticas macroeconômicas por não permitir precisar os valores da evasão fiscal. Em outras palavras, não é possível compreender o verdadeiro impacto da tributação sem reconhecer a existência e os efeitos do *tax gap*.

Após a crise econômica vivenciada em 2008, marcada por recessão e grandes déficits orçamentários, houve um aumento significativo da atenção política dos países desenvolvidos à evasão fiscal e execução de impostos. Em todos os países da União Europeia, por exemplo, as restrições de regras fiscais rígidas, austeridade e escassez de receitas continuam a limitar o espaço de ação dos governos que precisam estimular suas economias (MURPHY, 2019). O Fundo Monetário Internacional (FMI) declarou que, assim como as economias avançadas, há também muita preocupação dos países em desenvolvimento em fortalecer a conformidade nesse período pós-crise (SLEMROD, 2019), tendo em vista que o *tax gap* ameaça fundamentalmente a integridade do sistema tributário e, em consequência, o debate mais importante dos próximos anos será sobre como reduzi-lo (MCMANUS; WARREN, 2006). A questão não é simplesmente financeira, mas é importante que o Estado funcione da maneira mais confiável, que é por meio de uma administração tributária eficaz (BIRD, 2015).

O *tax gap*, em sua essência, representa a perda da receita tributária e a redução nos fundos destinados à distribuição pelo governo através de programas de benefícios públicos sociais. Além disso, a evasão fiscal coloca o ônus da redução da receita sobre determinados contribuintes ao considerar que a queda na receita pode levar o governo a aumentar a carga tributária, transferindo esse peso aos contribuintes honestos e com conformidade tributária. Ponderando só a questão da justiça fiscal, o *tax gap* já é um ponto de atenção válido para os governos bus-

carem a equidade tributária (BRANHAM, 2009).

Não se pode desconsiderar, contudo, que a economia oculta, assim como o *tax gap*, também tem implicações no orçamento e nas destinações de impostos e distribuição de renda, sendo exemplos o aumento real ou percebido da carga tributária ao longo do tempo, que pode reduzir a receita ou piorar o déficit; indicadores econômicos mensurados com erros; e implicações políticas e sociais, ao considerar que o crescimento do setor informal pode refletir o grau de insatisfação dos eleitores em decorrência da regulamentação das suas atividades (GILES, 1999).

Dados os efeitos e a relevância do *tax gap* nos orçamentos públicos, aponta-se que as literaturas sobre a administração tributária e o *compliance* sugerem que os principais benefícios em estimar o *tax gap* são a identificação dos tipos e níveis de não conformidade que contribuem para a sua formação, a melhoria da eficiência da alocação de recursos de uma autoridade fiscal para combater o descumprimento e a medida de eficácia de uma autoridade fiscal. No Reino Unido, as estimativas do *tax gap* servem ainda no apoio da identificação de equívocos na interpretação da legislação pelo contribuinte de forma que reduza o seu recolhimento de tributo quando essa não é a intenção legislativa (MCMANUS; WARREN, 2006).

Frente a esse cenário de não conformidade, déficits orçamentários e redução do bem-estar social, as estimativas de *tax gap* têm sido cada vez mais populares como ferramenta de avaliação do grau de êxito de um determinado tributo ou de um sistema tributário, podendo ainda serem utilizadas como indicadores de desempenho das agências arrecadoras de tributos (GEMMELL; HASSELDINE, 2014). Tais estimativas permitem obter informações relevantes sobre o nível de não conformidade e seus componentes, inclusive a evolução no tempo, que talvez seja o indicador mais importante. A estratégia para a estimativa deve possuir ao menos três condições para garantir o rigor e a transparência: os resultados devem ser apresentados dentro do intervalo de confiança, a metodologia deve ser estável ao longo do tempo e os dados usados devem estar disponíveis periodicamente. Dessa forma, as estimativas são de grande utilidade para a administração tributária como ferramenta de gestão (DURÁN-CABRÉ et al., 2019).

Ainda que reconhecida a importância das estimativas, é relevante frisar que não existe uma metodologia de cálculo universal para o *tax gap*, como seria o caso, por exemplo, de uma estimativa desenvolvida por alguma administração tributária que pudesse ser aplicada em outro país e que evidenciasse o quão ineficaz um país é em termos de contribuição de arrecadação pública ou como isso é perigoso para a política fiscal, bem como para a política socioeconômica (RACZKOWSKI; MRÓZ, 2018).

Neste aspecto, considerando a perspectiva da necessidade do amadurecimento e solidificação das estimativas do *tax gap*, ainda não consolidadas, e o combate das suas causas, o objetivo geral deste estudo é analisar a produção científica sobre as estimativas de cálculo do *tax gap* e as alternativas para o seu enfrentamento.

Os resultados deste estudo fornecem elementos para maior robustez da literatura sobre o *tax gap*, que vem adquirindo um significativo corpo literário nos últimos anos em face da necessidade de compreensão dos motivos que levam à evasão fiscal e as formas para o seu combate, tornando relevante a apresentação da análise da produção científica do tema e de suas tendências.

O estudo inicia examinando o surgimento do conceito do *tax gap* e como esse vem sendo classificado. Em seguida, são apresentadas as metodologias de cálculo, com uma breve abordagem sobre o VAT *gap* e as principais possibilidades de enfrentamento do *tax gap*. Por fim, aponta-se o futuro esperado para o *tax gap*, seguido de uma conclusão com a observação dos principais pontos de atenção.

## **2. CONCEITOS DE TAX GAP**

Com relação aos conceitos de *tax gap*, esses são numerosos e a sua maioria foi desenvolvida pelas agências fiscais com o objetivo de mensurar a receita tributária agregada perdida pela falta de *compliance* (GEMMELL; HASSELDINE, 2014). De forma basilar, *tax gap* é definido como a lacuna entre o valor do tributo planejado pela legislação tributária e o valor declarado e recolhido tempestivamente pelos contribuintes (MAZUR; PLUMLEY, 2007); ou a diferença entre o total arrecadado e o total das receitas tributárias que seriam arrecadadas sob o regime de total *compliance* tributário (DURÁN-CABRÉ et al., 2019); ou ainda, a diferença entre a capacidade tributária e a receita tributária real, sendo que a primeira representa a receita tributária máxima possível a ser arrecadada em um país e a última o valor da arrecadação por meio da tributação como percentual do PIB (CASTRO; CAMARILLO, 2014). Sob o ponto de vista econômico, pode ser definido como a perda de receita do orçamento do Estado que afeta negativamente a política fiscal, gastos públicos, repartição justa dos encargos e a economia (FISCALIS, 2016).

Embora o conceito de *tax gap* pareça simples, ainda é incompleto e existem algumas dificuldades em aplicá-lo na prática. É o caso em que a realidade de uma entidade gera interpretações diversas da legislação fiscal entre o contribuinte e a administração tributária e tal incerteza

sobre a responsabilidade tributária pode levar ao *tax gap* (MAZUR; PLUMLEY, 2007).

O conceito deixa evidente que o *tax gap* existe em qualquer economia, em variáveis proporções, surgindo principalmente devido à evasão fiscal e às persistentes práticas de agressivas otimizações fiscais. Deve ser considerado tanto pela visão da economia positiva (da forma como é) como pela economia normativa (da forma como deve ser), pelo fato de que, para fins de finanças públicas, ao mesmo tempo que os fundos são acumulados e gastos, o *tax gap* é um determinante direto do déficit orçamentário, da dívida pública e das possibilidades de desempenho das tarefas estatutárias do Estado (RACZKOWSKI; MRÓZ, 2018). Contudo, o *tax gap* não contempla apenas a evasão fiscal, mas também as renúncias fiscais, as quais serão tratadas adiante.

O *tax gap* não é um fim em si mesmo, mas um meio para o fim de uma administração tributária eficiente, melhor política fiscal e legislação tributária, dentre outras; não é um indicador de conformidade tributária do contribuinte no curto prazo; não se trata apenas de estabelecer uma estimativa, mas sim compreender a sua natureza, impulsionadores e comportamento de não conformidade, direcionando melhores respostas; não é independente da maior conformidade, pois está atrelada a uma resposta comportamental da base tributária e qualidade da conformidade; não é totalmente solucionável uma vez que a sua eliminação exigiria auditorias universais, altas penalidades, alta carga sobre o complacente, redução da atividade econômica e dissidência política (WARREN, 2019).

O *Internal Revenue Service* (IRS), agência tributária americana, classifica o *tax gap* em três categorias mutuamente exclusivas: *gap* pelo não preenchimento, representando as declarações entregues após o prazo ou não entregues; *gap* de subnotificação, representando as declarações com informações menores que as reais; e, *gap* por recolhimento a menor, representando as declarações que são enviadas no prazo, mas que têm os pagamentos intempestivos (MAZUR; PLUMLEY, 2007; TODER, 2007a). Para melhor avaliação, o IRS utiliza um conceito que nomeou como *tax gap* líquido, que é o *tax gap* em qualquer ano fiscal deduzidos dos pagamentos dos tributos devidos naquele ano que foram recolhidos em atraso, seja voluntariamente ou pela atividade impositiva do IRS, registrando que o pagamento dos juros e multas relacionados a esses atrasos não compõem esse conceito (TODER, 2007a).

Embora exista uma classificação bem definida em três componentes, as causas desses componentes são complexas e imprevisíveis, que incluem uma série de fatores determinantes, sendo muitos fatores de origem psicológica que podem ou não estar relacionados com o sistema tributário, incluindo entre os fatores o erro não intencional, a complexidade da legislação tri-

butária e insatisfação com o governo, dentre outros. Alguns fatores são decisivos para o desenvolvimento e a persistência da economia oculta e atividades ilegais (WARREN; MCMANUS, 2007). Ainda assim, a compreensão das razões para o não cumprimento é importante para o desenvolvimento de estratégias para o seu incentivo e essa inteligência pode ser conseguida por meio de tarefas das autoridades fiscais, em especial por auditorias, mas fontes externas de informação como estatísticas e literatura sobre o comportamento dos contribuintes e gestão de riscos também contribuem, assim como o cálculo de estimativas de *tax gap* (MCMANUS; WARREN, 2006).

O *tax gap* pode ser classificado também em *gap* de avaliação e *gap* de arrecadação, sendo que o primeiro se refere a diferença entre os valores totais do imposto cobrado e do imposto teoricamente cobrável, onde o imposto apurado é um agregado de valores totais do imposto devido com base nas declarações de impostos e avaliados por auditorias, e o último é a diferença entre os valores totais do imposto efetivamente arrecadado e os valores totais do imposto apurado (FISCALIS, 2016).

Um ponto em que a literatura apresenta divergência contínua é com relação ao fato de considerar ou não a elisão fiscal nas estimativas de *tax gap*. O *tax gap* é fruto da evasão fiscal e de algumas formas de elisão fiscal que não sejam caracterizadas como ilegais, permitindo aos agentes operar legalmente, e de fato não consiste em tentativas dos contribuintes na busca da redução da carga tributária à luz da legislação aplicável (RACZKOWSKI; MRÓZ, 2018).

Importante perceber, portanto, que o *tax gap* inclui a sonegação fiscal de atividades legais na economia oculta, ou seja, parte da atividade econômica que não é registrada nas estatísticas econômicas oficiais, como são os casos dos serviços informais, em que são exemplos os empregados domésticos e os vendedores ambulantes (TODER, 2007a). No caso do IRS, as estimativas do *tax gap* se limitam às atividades do setor legal da economia, não considerando as rendas com jogo ilegal, prostituição e tráfico de drogas, pela razão de que o interesse predominante do governo não é eliminar as diferenças tributárias dessas atividades, mas sim eliminar as próprias atividades. Assim, o *tax gap* não é sinônimo de economia oculta, embora exista uma sobreposição entre seus conceitos (MAZUR; PLUMLEY, 2007).

O *tax gap* é composto basicamente pelo *compliance gap* e pelo *policy gap*. O *compliance gap* é a diferença entre o valor do imposto que seria cobrado se a legislação atual fosse aplicada da forma como a autoridade tributária considera adequada e o valor efetivamente arrecadado. É formado por um comportamento escolhido pelo contribuinte, como são os casos da evasão fiscal, da elisão fiscal e dos valores declarados e não recolhidos (MURPHY, 2019). O *policy*

*gap*, por vezes mencionado como *tax expenditure*, é uma diferença na arrecadação originada pela política tributária implementada pelo legislador, sendo que essas políticas estabelecem desvios às regras gerais de tributação, como são os casos de concessão de isenções, abatimentos e alíquotas menores que a padrão (FISCALIS, 2016).

Do conceito de *policy gap* decorre que, com base no conceito mais utilizado para o *tax gap* e nas necessárias observações de comportamento dos contribuintes expostas por Gemmell e Hasseldine (2012), pode haver uma superestimativa da magnitude do *tax gap*, pois uma parte das receitas consideradas perdidas nos conceitos de *tax gap* na verdade não existe, não está sujeita a restituição e provavelmente não será coletada, devendo ser considerado minimamente coeficientes de resposta comportamental. Desse modo, um conceito para *tax gap* seria o nível de aplicação de evasão fiscal que resulte em uma redução indevida da base tributária e diminuição das contribuições devidas ao orçamento do Estado (RACZKOWSKI, 2015).

Dentro ainda dessa linha, o *tax gap* é importante instrumento para avaliar como a intenção da lei tributária pode ser comprometida pela sua implementação e administração, pois indica as distorções econômicas não intencionais induzidas por tributos para o comportamento dos contribuintes; destaca as desigualdades decorrentes do fato de que nem todos os contribuintes pagam a sua quantia justa da carga tributária; evidencia a complexidade legal que pode reduzir o *compliance* devido ao alto custo para cumprimento da legislação; e, por fim, revela a sustentabilidade do sistema tributário através do exame de tendências nos riscos da arrecadação nas análises do *tax gap* ao longo do tempo (WARREN, 2019).

Por fim registra-se que o entendimento sólido do *tax gap* é crucial para os governos e para o desenvolvimento das políticas governamentais adequadas, visto que o aumento do *tax gap* poderá reduzir a receita tributária e, conseqüentemente, comprometer a capacidade de atender as demandas sociais, resultando na possibilidade do aumento de alíquotas para arrecadar a receita adicional necessária (WARREN; MCMANUS, 2007).

### **3. ORIGEM DAS ANÁLISES SOBRE O TAX GAP**

As publicações sobre evasão fiscal e, por consequência, *tax gap*, fundamentadas na corrente predominante, utilizam como paradigma a obra de Allingham e Sandmo (1972), que analisou a decisão individual do contribuinte sobre a possibilidade de evadir a sua renda e em qual medida, abordagem essa relacionada com os estudos de economia de atividade criminosa, como é exemplo a publicação de Becker (1968). Os autores indicam como diferencial da sua pesquisa,

o fato de que até aquele momento os estudos teóricos da ligação entre tributação e riscos assumidos não incluíam o problema da evasão fiscal.

No modelo desenvolvido, os contribuintes, agindo sob incerteza, escolhem entre declarar a sua renda integralmente ou apenas uma parcela dela, tendo esta última alternativa a sua recompensa ligada à existência ou não da fiscalização dos seus valores declarados, sendo assim uma decisão não trivial e não imediata, uma vez que a penalidade para a sua infração não ocorre quando a decisão é tomada. Consideram, ainda, que as ferramentas políticas para conter a evasão fiscal são as alíquotas dos tributos, as penalidades e as fiscalizações.

Becker (1968), obra que motiva o estudo de Allingham e Sandmo (1972), publicou um ensaio utilizando a análise econômica para responder as versões normativas sobre a quantidade de punições e recursos que deve ser aplicada nos diferentes tipos de legislação e quantas infrações deveriam ser permitidas sem punição. Expõe o autor que decisões ótimas são aquelas que minimizam as perdas sociais causadas pelas infrações, perdas essas consideradas a soma dos danos, custo de apreensão, condenação e execução. Registram que as multas têm vantagens sobre as demais punições por compensarem a sociedade ao mesmo tempo que punem os infratores.

#### **4. TAX GAP EM NÚMEROS**

Conforme a sua conceituação, o *tax gap* é relevante para todos e isso ascende o questionamento sobre quem deveria assumir a responsabilidade pelo seu cálculo. A resposta não é simples, mas devido à importância é indicado que seja um empreendimento aberto, transparente, cooperativo e colaborativo (WARREN, 2019). De fato, os estudos sobre as estimativas de *tax gap* ganharam corpo nos últimos anos, em especial com o aumento da conscientização sobre a redução das bases tributárias ocasionadas, como por exemplo, pelo aumento do endividamento público após a crise mundial em 2008, o que estimulou uma atenção maior das agências tributárias na medição da extensão da elisão e da evasão fiscal, incentivadas por organizações como OCDE e FMI (GEMMELL; HASSELDINE, 2014).

Introdutoriamente à apresentação dos números do *tax gap* é importante compreender que, em sua análise, não se deve considerá-los como instantâneos a um determinado momento, mas sim como resultado de diferentes projetos de análise e trabalhos de auditorias que ocorreram durante 15 ou 20 anos anteriores a uma publicação (BJÖRKLUND LARSEN, 2017). Registra-se ainda que a intenção desse tópico não é esgotar todas as apresentações de *tax gap* publica-

das, mas sim apresentar as formas como são demonstradas para que se tenha um paradigma e que possam ser comparadas, ciente de suas diferenças.

Habitualmente, o nível percentual do *tax gap* de um país é relacionado com o seu PIB, ou seja, quanto maior o PIB, menor a porcentagem da participação do *tax gap*, sendo exemplos o EUA (3,8%), Grã-Bretanha (3,2%) e Japão (4,3%). Já quando o *tax gap* é avaliado por valores absolutos, ele é inversamente proporcional quando comparado ao *tax gap* avaliado como percentual do PIB. Como exemplo citam o EUA, que calcularam um *tax gap* de US\$ 654 bilhões em 2015, valor esse superior ao PIB da Polônia que foi de US\$ 548 bilhões e próximo ao PIB da Suíça, que foi de US\$ 719 bilhões. Isso significa que as grandes economias possuem possibilidades diversas para a geração do PIB. Os países membros da OCDE com maior *tax gap* proporcional ao PIB são Itália (13,5%), Estônia (12,9%) e Romênia (12,1%), e os menores são Luxemburgo (1,7%), Nova Zelândia (2%) e Canadá (2,2%), sendo a média 7,7% do PIB (RACZKOWSKI; MRÓZ, 2018).

Com relação a números específicos dos países, no caso do imposto de renda nos EUA, uma característica do *tax gap* é que a sua proporção em relação aos impostos devidos tem se mantido estável ao longo do tempo. Os estudos do IRS sobre a não conformidade, calculados desde a década de 70, indicam que o *tax gap* varia entre 16 e 20 por cento do seu encargo tributário. Indicam ainda que a maior parte desse *tax gap* é composta por valores declarados a menor por pessoas físicas, chegando a 68% do total. Desse percentual, apenas um quinto do *tax gap* é recuperado por meio das atividades de fiscalização e pagamentos atrasados involuntários (TODER, 2007b).

Importante mencionar que, tratando-se ainda do imposto de renda nos EUA, a maior parte do não cumprimento é realizado por pessoas que possuem alta renda, pelo fato de que as pessoas desse perfil têm como fonte de renda categorias opacas, como receitas de dividendos, ganhos de capital e receitas de propriedade. A subnotificação de renda das pessoas que recebem valores anuais acima de US\$ 10 milhões é cinco vezes maior do que aqueles que recebem até US\$ 200 mil (SARIN; SUMMERS, 2019).

Em 2001, o *tax gap* anual dos EUA foi de cerca de US\$ 290 bi, o que representa uma taxa de não conformidade de 15%, sendo a principal causa as declarações incorretas originadas pelas pequenas e médias empresas. As empresas de propriedade individual são significativamente mais propensas a não cumprir as leis fiscais. Outro motivo para a não conformidade para essas empresas poderia ser a falta de fiscalização (LOGUE; VETTORI, 2011). No mesmo ano, a projeção do *tax gap* pelo IRS para 2006 era de aproximadamente US\$ 400 bilhões, valor superior

ao dobro do déficit federal projetado para o ano de 2007, o que direcionou políticos e economistas a concluírem que a redução do *tax gap*, além de poder reduzir o mencionado déficit, também seria importante para restaurar a justiça à legislação tributária (TODER, 2007b).

Com esses números de 2006, Gemmell e Hasseldine (2012) registraram que as três principais características do *tax gap* dos EUA são que mais de 75% do *tax gap* líquido é atribuído ao imposto de renda individual, mais de 80% do *tax gap* bruto é originado da subnotificação, sendo metade atribuível à subnotificação do rendimento líquido das empresas, e que a não conformidade é mais alta entre os contribuintes cuja a renda não esteja sujeita a relatórios de informação de terceiros ou exigências de retenção.

Para os anos de 2008 a 2010, o IRS registrou que o *tax gap* médio foi estimado em US\$458 bilhões, com uma taxa de conformidade voluntária de 81,7%, valor esse que seria próximo ao necessário para eliminar o déficit orçamentário dos EUA. Contudo, esses valores vêm aumentando progressivamente. A primeira estimativa do IRS em 1973 havia indicado um *tax gap* de US\$60 bilhões para imposto de renda individual e corporativo, com uma taxa de conformidade voluntária entre 82% e 84%. No entanto, as previsões de constante crescimento do *tax gap*, tanto em magnitude relativa ou absoluta, estão com as probabilidades erradas e, em vez disso, é mais provável que diminua seu tamanho nos próximos anos (ALM; SOLED, 2017).

Desse total apontado pelo IRS, o *gap* pelo não preenchimento representa 84,5% de todo o *tax gap*, composto majoritariamente pelas receitas corporativas não declaradas enquanto no caso da subnotificação do imposto de renda, o *gap* individual é superior ao corporativo (ALM; SOLED, 2017). A subnotificação mais comum são as menos visíveis ao IRS, como a renda de empresa unipessoal, renda de parceria e de trabalho autônomo, todas pelo fato dessas rendas estarem sujeitas a declarações com poucas informações e que não são retidas automaticamente (SARIN; SUMMERS, 2019). Um dado relevante é que cerca de metade do *tax gap* dos tributos federais americanos é constituído pela falha nos pagamentos devidos por pequenas empresas e trabalhadores autônomos, que evadem seus tributos (MORSE, 2009).

As estimativas para a Nova Zelândia, referente ao período entre 1968 e 1994, revelaram uma economia oculta entre 6,8% a 11,3% do PIB e, um *tax gap* entre 6,4% a 10,2% do total das obrigações tributárias (GILES, 1999). No caso dos países-membros da União Europeia, o cálculo entre 2011 a 2014 indica que os níveis de *tax gap* tem média equivalente a 10,7% do PIB (RACZKOWSKI, 2015). Considerando outras regiões, destacam-se a Geórgia (65%), Peru e Azerbaijão (58%) e Tailândia (50%), como os países com maiores economias ocultas. A média para países da Europa oriental e da Ásia central é o equivalente a um terço do PIB

(KHWAJA;IYER, 2014).

No caso específico da Suécia, a agência de arrecadação aponta que o *tax gap* em 2007 foi de 133 bilhões de coroas, equivalente a 5% do PIB ou 10% do imposto determinado a ser cobrado, composto basicamente por três erros fiscais. O principal *gap* é de 50% do número total oriundo de rendas não declaradas, seja salário ou vendas, seguido de um terço originado pelo que chamam de *tax gap* internacional, composto por indivíduos estrangeiros com renda na Suécia, suecos com renda no exterior ou transações entre contribuintes suecos com atividades em outros países e, por fim, um sexto composto pelas outras transações nacionais que não se enquadram nos anteriores, como aplicação de alíquotas de IVA erradas, deduções incorretas e cálculos errados no ganho de capital (BJÖRKLUND LARSEN, 2017).

Na Catalunha, região da Espanha, em 2014 foi efetuada a análise dos impostos incidentes sobre o patrimônio. Para o imposto sobre a riqueza, o *tax gap* estimado foi de 44,34%, tendo como principal componente os valores declarados a menor, correspondendo a 97,28% do *tax gap* estimado, sendo que desse percentual, 56,4% referem-se a ativos não declarados situados no estrangeiro e 36% referentes a aplicação incorreta do uso de isenção para empresas fechadas. No caso do imposto sobre heranças e doações, o *tax gap* estimado foi de 41,26% das receitas potenciais, sendo o seu principal componente também os valores informados a menor com um percentual de 85,6%, sendo que 37% desse percentual se refere a ativos não declarados localizados no estrangeiro e 29% por uso incorreto de dedução fiscal das empresas de capital fechado (DURÁN-CABRÉ et al., 2019).

Com relação ao *tax gap* internacional, apenas o IRS possui uma boa estimativa preparada com base em números públicos disponíveis, como é exemplo o divulgado pelo Boston Consulting Group em 2003, que estimou que dos US\$38 trilhões depositados no mundo, US\$16,2 trilhões eram detidos por residentes da América do Norte e destes, menos de 10% eram mantidos fora do país. Se esse valor se aproximar de US\$1,5 trilhão e assumir um ganho de 10% ao ano, o que resultaria em US\$150 bilhões, o componente internacional do *tax gap* seria de US\$50 bilhões. Esse valor seria superior ao *tax gap* dos impostos corporativos, estimado em R\$29,9 bilhões em 2001, e ainda assim o IRS investe muito mais recursos com o *tax gap* corporativo do que com o *tax gap* internacional (GUTTENTAG; AVI-YONA, 2006).

No caso dos países em desenvolvimento e em transição, as estimativas da economia oculta variam de 30% a 60% do PIB (BIRD; GENDRON, 2006).

## 5. METODOLOGIAS PARA ESTIMATIVA DE CÁLCULO

Considerando que o conceito fundamental do *tax gap* é a diferença entre passivo tributário teórico e a arrecadação real, a sua estimativa levanta questões normativas e positivas, uma vez que busca conhecer o que ‘seria coletado’, questão de formatação da política tributária, e o que ‘deveria ser coletado’, questão legal, confrontando esses valores com a questão positiva do que ‘é de fato coletado’ (WARREN, 2019). Embora os conceitos dados ao *tax gap* apresentem similaridades em seu núcleo e objetivo, as metodologias utilizadas em suas estimativas são efetuadas de forma diversificada em decorrência da existência de múltiplos fatores, como por exemplo a disponibilidade de dados agregados, sistema tributário implantado e comportamento dos contribuintes.

Estimar o que não acontece, como no caso do *tax gap*, onde os impostos que teoricamente deveriam ser pagos, mas não são, é muito mais difícil que estimar quantidades observadas, como o PIB, emprego ou receitas auferidas (TODER, 2007a). Todas as estimativas de cálculo de *tax gap* ou de economia oculta estão sujeitas a erros de medição e estão frequentemente medindo coisas diferentes (GEMMELL; HASSELDINE, 2012). As estimativas de *tax gap* nada mais são do que indicadores aproximados de perda de receitas. A confiabilidade e a utilidade das estimativas estão relacionadas com a metodologia e os dados utilizados, e assim, recomenda-se cautela ao interpretar as estimativas e tirar conclusões de longo alcance sobre os seus resultados sem compreensão clara dessas premissas. Aconselhável, também, dar ênfase à tendência de resultados estimados e não aos números absolutos (FISCALIS, 2016).

No passado, a literatura do *tax gap* não era considerada confiável, sendo as tentativas de sua quantificação criticadas por serem onerosas e inconclusivas, críticas essas que parecem ter mudado com o número significativo dos estudos realizados sobre o tema. Desde a década de 90 vários países membros da OCDE e países em desenvolvimento estimam o *tax gap*, sendo esses resultados amplamente divulgados e usados como indicadores de desempenho. Dentre esses países destacam-se França, Suécia, EUA e Reino Unido. As resistências que eventualmente restem no seu cálculo podem ser decorrentes da pressão que a estimativa do *tax gap* pode impor aos governos para coletar uma receita que seja difícil de coletar, sem que gere reação pública adversa, por acreditarem que essa receita adicional geraria um custo e, conseqüentemente, aumentaria o tamanho do Estado sem melhoria comparável no serviço (MCMANUS; WARREN, 2006).

Diante disso, houve o amadurecimento das metodologias no decorrer do tempo de forma a abarcar a variedade de informações necessárias para a sua estimativa. Ademais, os métodos

e estratégias para o cálculo do *tax gap* são cada vez mais complexos. No início, as autoridades fiscais tinham como foco o seu levantamento através das fiscalizações, informações essas que eram utilizadas para comparação com o total de impostos a serem cobrados. Nos dias atuais, há uso de uma coletânea de ferramentas e o desenvolvimento de estratégias de conformidade, permitindo uma amostra digitalizada de contribuintes de risco (BJÖRKLUND LARSEN, 2017).

Limitações também são enfrentadas nos estudos sobre o *tax gap*, incluindo questões conceituais, bem como decorrentes de disponibilidade e integridade dos dados. O cálculo exige dados do sistema estatístico nacional assim como das administrações tributárias, questões amplas como moeda dos dados, confiabilidade, validade e disponibilidade devem ser analisadas. As fontes dos dados, assim como a sua qualidade, impactam significativamente na validade do resultado da estimativa, mas também na concepção ou na metodologia final adotada (MCMANUS; WARREN, 2006).

Mesmo diante das dificuldades enfrentadas, estimar o *tax gap* é fundamental pois auxilia os governos a tomarem as melhores decisões sobre as deficiências do sistema tributário, assim como aumentar a sua robustez, permitindo ainda a verificação do nível de risco em áreas de risco já identificadas, análise abrangente dos setores de conformidade e não conformidade, identificação de áreas de risco não classificadas, monitoramento das áreas de risco e avaliação da eficácia das tentativas de redução das não conformidades em uma área de risco. Além disso, aponta questões espaciais, como por exemplo por região, questões temporais, como tendências no tempo, e questões composicionais, como comportamento variável entre grupos. Tem ainda a capacidade de questionar os dados e a sua integridade, assim como indicar percepções sobre origem econômica, social, política e institucional (WARREN; MCMANUS, 2007).

Contudo, para que sejam significativas e relevantes, as estimativas devem identificar as partes interessadas, apontando os interesses na mensuração e o que a estimativa é para eles; fazer a micro contextualização das estimativas de *tax gap* com a indicação da contribuição de cada medida para o total, assim como a interação entre cada componente; fazer a macro contextualização das estimativas de *tax gap* considerando como os participantes não observados e observados não registrados a impactam, e como se comporta com as alterações na estrutura tributária ou na administração tributária (WARREN, 2019).

De uma forma geral, as estimativas do *tax gap* têm três usos principais, que são a avaliação da eficácia e da eficiência de uma autoridade tributária, sendo esse o seu uso mais comum; mensuração da desigualdade decorrente da não aplicação da legislação tributária de maneira imparcial; e, por último, podem ser usados para medir a eficácia da aplicação da política fiscal

em uma jurisdição (MURPHY, 2019).

Nos casos de avaliação de estimativas de *tax gap* como instrumento de gestão pública, deve-se atentar para as suas fragilidades e ter zelo nas interpretações dos seus valores ao longo do tempo e nas comparações entre países, uma vez que tal estimativa depende de elementos relacionados ao sistema fiscal e de características específicas de cada país. Deve-se considerar as diferenças entre os tipos de tributos e seu nível de importância na composição da base tributária, na estrutura de produção e na moral fiscal (DURÁN-CABRÉ et al., 2019).

Não se pode perder de vista que embora os números das estimativas devam representar o volume total das perdas que acarretam a receita de um governo, o seu cálculo é realizado por tipo de tributo e, com relação ao tipo de tributo para qual as estimativas do *tax gap* são preparadas, assinala-se que a maioria foca apenas os VATs. No entanto, esse tipo de tributo não é o maior gerador de receitas na maioria das economias, sendo essa função dos impostos sobre a renda e dos encargos previdenciários, que compartilham muito das suas bases tributárias (MURPHY, 2019).

Deve-se atentar que as estimativas do *tax gap* em dólar parecem precisas, mas estão sujeitas a muitas incertezas ao considerar os desafios associados à estimativa de subnotificação, como por exemplo, os fortes incentivos que os contribuintes possuem para ocultar a evasão e, conseqüentemente, as penalidades envolvidas. No caso do IRS, a abordagem principal era calcular a subnotificação com base em medição direta da evasão através das auditorias, como era a sua prática entre 1963 e 1988, através da análise de linha a linha de uma amostra aleatória estratificada de aproximadamente 50.000 declarações em um ciclo de três anos por meio do seu TCMP (*Taxpayer Compliance Measurement Programme*), em que conseguem comparar as informações declaradas com as informações reais. Com a substituição do TCMP pelo NRP (Programa Nacional de Pesquisa), examinaram 46.000 declarações entre 2001 e 2006 (ALM; SOLED, 2017).

Basicamente existem dois tipos de metodologia de estimativas para o *tax gap*. O primeiro deles é a abordagem macro ou *top-down* ou indireta, que usa dados agregados para estimar dados da economia oculta e aplicar uma alíquota efetiva de tributo ou usa indicadores macroeconômicos como o PIB e o consumo nacional (GEMMELL; HASSELDINE, 2012). Baseiam-se na premissa de que a fonte de dados da estimativa do *tax gap* cobre toda a base tributária. Consumem menos tempo e menos recursos, com resultados abrangentes e comparáveis no tempo, permitindo a análise da tendência. Tem como desvantagem a necessidade de explicação sobre as causas e componentes do *tax gap* (FISCALIS, 2016).

As abordagens macro são divididas em método de discrepância, método de indicador simples e método de indicadores múltiplos. O primeiro método estima o *tax gap* com base na diferença entre uma renda informada e uma medida independente de renda onde se acredita incluir renda oculta, mas que na prática provavelmente só capturam uma fração do total. O método de indicador simples assume uma ligação direta entre o tamanho da renda oculta e alguma variável, como a quantidade de dinheiro na economia, que usando seu nível ou a sua tendência, representa o crescimento ou proporção da renda oculta. Esse método possui duas grandes fraquezas que são o fato de que a sua identificação, a qualquer momento, necessita que não haja renda oculta em algum momento, ou que, a relação da renda oculta com a proxy seja conhecida em algum momento e que a mudança da proxy ao longo do tempo seja inteiramente devida a alterações no rendimento oculto (GEMMELL; HASSELDINE, 2012).

Com relação ao método de indicadores múltiplos, são utilizados os modelos MIMIC, que são semelhantes ao método de indicador simples, mas a economia oculta tenta ser mensurada por pelo menos dois indicadores e estar associado a duas ou mais variáveis causais. O método mais usado é o que trata a economia oculta como variável latente e estima um conjunto de parâmetros que possam relacionar a variável latente com as causas e indicadores (GEMMELL; HASSELDINE, 2012).

Outra metodologia de estimativa para o *tax gap* é a abordagem micro, *bottom-up* ou direta, que utiliza dados das declarações informadas pelos contribuintes e, com base nas auditorias sobre esses dados, infere-se um valor que deveria ser declarado por cada contribuinte. Essa abordagem é superior à primeira por fornecer informações mais ricas e permitir, por exemplo, a análise redistributiva do *tax gap* (DURÁN-CABRÉ et al., 2019). As auditorias mostram-se bem mais precisas, embora mais dispendiosas (GEMMELL; HASSELDINE, 2012). O *tax gap* é estimado por extrapolação de dados para a população após a análise da seleção aleatória (FISCALIS, 2016). O principal problema com os atuais métodos de pesquisa é que existe desconfiança nas respostas dos contribuintes quanto à sua evasão, o que torna as auditorias mais confiáveis. Além disso, há dificuldade em identificar o tamanho da amostra necessária e, sem fontes de informações independentes, é difícil também determinar a representatividade das amostras selecionadas (GEMMELL; HASSELDINE, 2012).

A abordagem micro é a principal medida de eficiência de uma autoridade tributária, onde três erros são avaliados. O primeiro é a eficiência da autoridade tributária na coleta de dados das declarações, sendo responsável por identificar as declarações não entregues, o que requer uma amostragem significativa da população dos contribuintes que não apresentam para que

seja possível determinar as causas e as perdas prováveis. O segundo é a taxa de erro estimada nas declarações de impostos, erros esses que podem surgir tanto da evasão quanto da elisão. Por último, a inadimplência deve ser monitorada, ou seja, valor do imposto declarado, mas não cobrado (MURPHY, 2019).

A estimativa do *tax gap* com base na metodologia indireta consiste no uso do nível de economia oculta estimado pelo método MIMIC; do PIB a preços correntes; da carga tributária total (TTR), sendo esses dois últimos obtidos pelas publicações do Banco Mundial; e, através do método indireto de acompanhamento e estimativa de falta de dados (RACZKOWSKI, 2015). Uma nova metodologia adiciona a diferença prevista entre o tamanho do crescimento esperado expresso no PIB e o crescimento econômico relatado no período anterior, com base nas informações do *European Economic Forecast* e da OCDE (RACZKOWSKI; MRÓZ, 2018).

Na prática, a escolha por uma metodologia depende de vários fatores que afetam a robustez dos resultados, dentre eles a disponibilidade de dados, particularidades do sistema tributário e tipos de fraudes. Contudo, quando possível, é recomendado combinar as metodologias para que seja possível uma comparação de resultados, que pode fornecer informações sobre confiabilidade e robustez. As estimativas baseadas em agregados macroeconômicos são menos informativas sobre as causas da perda de receita, enquanto as estimativas baseadas em dados microeconômicos são menos abrangentes (FISCALIS, 2016).

Assim, as recomendações são de que as estimativas de *tax gap* devem cobrir todos os tributos, devem ser estabelecidas metodologias abrangentes sobre os métodos ascendentes e descendentes para as estimativas, sendo publicadas em ambas as bases, cobrir as necessidades do usuário potencial e não servir apenas de medida de eficiência da autoridade fiscal, publicar estimativas anuais de *policy gap* e despesas com benefícios fiscais (MURPHY, 2019).

O IRS, por exemplo, utiliza diferentes métodos para medir os três componentes do *tax gap*. Para estimar as taxas de não entrega de declaração, o IRS cria unidades de declaração de impostos com base nas unidades domésticas do censo populacional produzido pelo órgão de estatísticas nacional, *Bureau of the Census*, e, utilizando as características das famílias e as rendas informadas, o IRS tabula o número de unidades fiscais individuais com a exigência de apresentar uma declaração. Com esse resultado, o IRS calcula o número dos contribuintes individuais que precisam apresentar declaração e quem declara tempestivamente, onde a taxa de não apresentação é dada por  $RF / R$ , onde R é o número estimado de declarações com base no órgão de estatísticas e F o número estimado de declaradores necessários que apresentam as suas declarações a tempo com base nos números do IRS (TODER, 2007a).

Para estimar os valores declarados menores que o real, o principal método utilizado pelo IRS são auditorias em amostras aleatórias estratificadas das declarações para posterior projeção aos totais da população. O ponto de partida para o cálculo é a comparação entre o valor declarado pelos contribuintes e o valor apurado pelo auditor, incluindo ajustes positivos e negativos, e esse hiato é medido como a quantidade de declarações a menor por contribuinte menos a quantidade de declarações que os auditores relataram com responsabilidade tributária relacionadas a maior. Por fim, no que se refere ao hiato oriundo dos contribuintes que entregaram as declarações de maneira tempestiva, mas recolheram valores menores que o devido a tempo, o IRS simplesmente tabula os dados das declarações apresentadas com os pagamentos efetuados gerando uma medida altamente precisa dos valores não recolhidos (TODER, 2007a).

No caso do componente do *tax gap* originado pela diferença de pagamento, a dificuldade é menor e um simples cálculo de diferença demonstra o *gap*. Contudo, na diferença de não preenchimento a dificuldade é maior para o IRS, pois é determinada pela diferença entre a população total de declarações com aqueles que efetivamente entregaram e estimam os tributos que não foram declarados menos os tributos que podem ter sido retidos na fonte, com base em dados próprios e fornecidos pelo *US Census Bureau* (ALM; SOLED, 2017).

Na mensuração do *tax gap* devem ser analisadas algumas questões, tais como o uso de ajustes para estimar as rendas não detectadas pelos examinadores, o que não permite saber se tal ajuste é excessivo ou insuficiente para a receita procurada; ajustar os valores recolhidos erroneamente a maior pelos contribuintes; uso de dados desatualizados nas estimativas, seja pela alteração normativa ou uso de índices baseados em auditorias antigas, e; problemas de estimativas de *tax gap* em empresas que possuem sofisticados planejamentos tributários que ocultam receitas e transitam entre a elisão fiscal e a sonegação (TODER, 2007a).

Deve-se atentar ainda a algumas observações sobre as estimativas de *tax gap*. Em primeiro lugar, apesar dos grandes erros positivos e negativos em potencial, a estimativa de *tax gap* é capaz de indicar razoavelmente a magnitude do não cumprimento. Contudo, ao longo do tempo, pelo menos no caso do IRS, as estimativas não são boas medidas para avaliação do desempenho desse órgão pois há mudanças na qualidade dos dados disponíveis assim como das técnicas utilizadas, podendo interferir nas taxas de conformidade. Outra observação é a de que algumas fontes de renda têm um descumprimento maior, mas seus componentes não permitem revelar onde o IRS obteria um maior retorno sobre o capital investido pois as taxas de conformidade mais baixas são de contribuintes individuais, muitos com alta renda individual, mas essas auditorias são mais custosas e com menor retorno do que as atividades automatizadas de

correspondências e coleta de documentos. E por fim, deve-se atentar ainda que a redução do *tax gap* deve incluir a expansão dos relatórios de informações de terceiros e fornecer mais recursos de fiscalização ao IRS, evidenciando que são abordagens econômicas, mas que não oferecem promessa imediata de ter um efeito importante no *tax gap* (TODER, 2007a).

Importante apontar que a maior parte da literatura que se concentra na medição do *tax gap* através da economia oculta não distingue entre os tipos de tributos, porque grande parte da literatura acadêmica está interessada na medição da economia oculta em vez do *tax gap* em si, mas quando algumas abordagens do *tax gap* são seguidas, a medição da economia oculta é só uma primeira etapa desse processo. As abordagens para medir o *tax gap* ou a economia oculta requerem medidas precisas tanto do imposto efetivamente cobrado quanto dos impostos teóricos que resultariam todos os passivos, e para identificar a responsabilidade teórica seriam necessários: uma medida precisa da extensão total do incumprimento fiscal, incluindo a perda de receitas decorrente dos pagamentos em atraso e uma estimativa independente da base tributável, ou seja, não calculada pela autoridade fiscal, e além disso, uma estimativa da alíquota média de imposto apropriada a essa base tributável (GEMMELL; HASSELDINE, 2012).

Giles (1999) desenvolveu uma metodologia econométrica para estimar a economia oculta utilizando um modelo estrutural MIMIC para tratar o tamanho dessa economia oculta como uma variável latente, mas com uma nova abordagem baseada em moeda corrente e, adicionalmente, considerando a não-estacionariedade das várias séries temporais econômicas que até então eram usadas nos estudos. Apenas uma dessas variáveis foi utilizada no estudo, que foi o tamanho da economia oculta em relação ao PIB. Com essa relação foi possível estimar o *tax gap* utilizando a taxa efetiva de imposto.

Raczkowski (2015) buscou estimar o *tax gap* de todos os países membros da União Europeia entre 2011 e 2014. O primeiro passo foi determinar o valor nominal do PIB, utilizando o banco de dados do Banco Mundial, assim como o TTR (taxa média da carga tributária total). Com base nessas informações foram obtidas o nível de economia oculta em valores nominais, usando a modelagem econômica MIMIC. Com base no TTR e na taxa média de ganhos de capital (TTR lucro), obtidos no banco de dados do Banco Mundial, foi possível calcular o nível de *tax gap* em valores nominais em países específicos. A única restrição para o método de pesquisa é devido à falta de informação sobre os reembolsos de IVA sobre as repartições fiscais entre países das transações tributadas à alíquota zero.

Castro e Camarillo (2014), com base nas receitas tributárias dos 34 países-membros da OCDE entre 2001 e 2011, calcularam a capacidade tributária tomando os coeficientes obtidos

pela equação agregada sys-GMM e substituíram os valores mais recentes das variáveis explicativas de cada país, processo esse chamado de abordagem estocástica, que aplica modelos de regressão linear para estimar os coeficientes. Como variáveis explicativas usaram PIB per capita, volume de comércio no PIB, investimento estrangeiro direto relativo à formação do capital fixo, especialização da agricultura como percentual da economia, especialização da indústria como percentual da economia, indicadores de liberdade civil e direitos políticos, educação, expectativa de vida e mortalidade infantil. A diferença com o percentual da receita tributária sob o PIB indica o *tax gap*. Para os autores os resultados indicaram que o *tax gap* se mantém estável ao longo do tempo, sugerindo que os sistemas de tributação dos países da amostra não mudaram de forma relevante no período e, registraram ainda que o *tax gap* não parece ter um padrão com o nível de renda dos países, podendo assim depender de diversos fatores como eficiência da arrecadação e sistema tributário.

Com relação à medida de eficiência, estudos das falhas fiscais podem ser usados pelos governos para avaliarem o desempenho da sua administração tributária na manutenção da integridade de seu sistema tributário. O FMI apoia essa avaliação e calcula as estimativas de *tax gap* na revisão da capacidade fiscal dos países. A OCDE reconhece que utilizar receita como meta e medida de eficácia na maioria dos países depende muito do crescimento econômico, mas em relação à avaliação da eficácia fiscal, uma estimativa do *tax gap* é um indicador mais valioso e relevante, tornando-se preferível (MCMANUS; WARREN, 2006).

### ***5.1 Metodologia de cálculo do vat gap***

Os VATs, embora surgidos na década de 1950, já foram adotados em mais de 130 países, dentre eles os membros da OCDE, exceto EUA, e muitos países em desenvolvimento (KEEN, 2007). As suas alíquotas, nos países da OCDE, aumentaram progressivamente desde a sua introdução, tendo, à época da publicação do artigo, uma alíquota padrão de dezoito por cento, o que aumenta os benefícios potenciais do não cumprimento, assim como o *tax gap* (WARREN; MCMANUS, 2007). Justamente por isso, a estimativa do VAT *gap* ganhou importância na União Europeia nas tentativas de combate à fraude fiscal, por indicar o tamanho potencial de evasão do VAT, embora inclua em suas estimativas as inadimplências não fraudulentas como a insolvência (LEŠNIK; JAGRIČ; JAGRIČ, 2018). As estimativas de *tax gap* podem ser calculadas para qualquer tipo de tributo, mas as estimativas para os VATs são as mais comuns porque estimativas confiáveis e abrangentes de tributos diretos são mais difíceis. Isso ocorre porque

os tributos diretos possuem regras complexas que dificultam o desenvolvimento de uma boa metodologia (FISCALIS, 2016).

Como nos demais tributos, as metodologias de cálculo das estimativas do VAT *gap* podem ser *top-down* ou *bottom-up*. O primeiro é mais utilizado e utiliza informações sobre o consumo desagregado por *commodity*, geralmente de pesquisas domiciliares, em conjunto com dados de contas nacionais que permitem alguma manipulação (KEEN, 2013). Uma estimativa *top-down* sofre com a falta de dados independentes disponíveis sobre a receita e os ativos não são suficientemente detalhados, como são as faltas de dados das contas nacionais para verificação de fraudes ou dados sobre ativos *offshore* em países estrangeiros. Assim, seria captada apenas parte da evasão (FISCALIS, 2016). A última abordagem, assim como para os demais tributos, agrega informações operacionais de auditorias e outras atividades para estimar o VAT devido e não pago. Existem outras abordagens, como a aplicada pelo FMI, que usa a fonte das contas nacionais e tabelas para simular a estrutura da cadeia do VAT, estimando o valor não pago por setor e agregando-o para o cálculo de uma estimativa global (KEEN, 2013).

Para o cálculo e comparação é utilizado, dentre outros indicadores, o coeficiente de eficiência “C”, que é a razão entre a receita do VAT sobre o produto do consumo e da alíquota regular do VAT, coeficiente esse que é utilizado como ferramenta pelos analistas de política para avaliar os VATs ao comparar a receita que o VAT realmente gera em relação à aquela que seria aumentada se fosse perfeitamente executada e cobrada a uma taxa uniforme, com taxa padrão sobre todo o consumo e sem benefícios como a isenção. O coeficiente também é utilizado para a comparação entre países em muitos dos conselhos de países em desenvolvimento e passou também a ser utilizado em membros da OCDE (KEEN, 2013).

O coeficiente de eficiência “C” é um indicador do afastamento do VAT perfeitamente aplicado e cobrado a uma alíquota constante sobre o consumo, e seu afastamento se dá pelo *policy gap*, dividida em diferenciação de alíquotas e isenções concedidas pelos governos, e pelo *compliance gap*, que reflete a implementação imperfeita. No caso dos países da OCDE, em 2006, o *policy gap* foi muito maior que o *compliance gap*, exceto na Grécia e, comparativamente, o *policy gap* varia amplamente, embora todos os países estejam sujeitos às mesmas regras da União Europeia (KEEN, 2013).

Como exemplo de países que efetuam o cálculo tem-se a França, que estima as fraudes do IVA regularmente através do método de diferença do VAT, em que primeiro se calcula o valor do VAT recebido e depois o compara com o montante de VAT que deveria ser recebido considerando a atividade econômica entendida pelas diferentes rubricas das tabelas insumo-produto. Já

no Reino Unido, o cálculo do VAT *gap* é efetuado com base na estatística das contas nacionais e seus dados são amplamente divulgados, inclusive para avaliação do desempenho dos responsáveis pela cobrança do VAT (MCMANUS; WARREN, 2006).

Lešnik, Jagrič e Jagrič (2018) estimaram o VAT *gap* com uma abordagem ascendente utilizando os dados das declarações de VAT apresentadas, comparando o valor da diferença entre as vendas e compras totais do período, sendo estes os valores realmente praticados, com o valor teórico, que seria um percentual estipulado de 10% sobre as compras do período, percentual esse adotado para estimar o valor da margem que as mercadorias deveriam ser vendidas. Esse percentual foi utilizado para todos os setores e foi considerado conservador pelos autores, que julgaram o cálculo prático e útil, podendo servir de complemento para as estimativas dos governos que geralmente adotam a sistemática *top-down*.

Uma vez apresentadas as metodologias para estimativa de cálculo do *tax gap*, ou VAT *gap*, o quadro 1 demonstra um resumo com a abordagem utilizada em cada estudo.

Quadro 1 - Metodologias para estimativa de cálculo do *tax gap*/VAT *gap*

Autor(es)	Top-down (T) /Bottom-up (B)	Metodologia
Giles (1999)	T	Desenvolve e estima a economia oculta como uma variável latente, por meio da metodologia MIMIC, utilizando um modelo de demanda por moeda. Além disso, considera a não estacionariedade das várias séries temporais econômicas que são usadas na estimação dos modelos.
Toder (2007)	T	<p><i>Gap</i> por não preenchimento: cálculo pelo censo da quantidade de declarações que deveriam ter sido entregues e não foram, com atribuição da estimativa agregada de receita.</p> <p><i>Gap</i> por subnotificação: auditorias aleatórias para identificação dos valores não recolhidos.</p> <p><i>Gap</i> por pagamento a menor: confronto dos valores declarados com os valores recolhidos.</p>
Gemmel e Hasseldine (2012)	B	Indica o método usado pelo IRS, que utiliza os dados de auditorias detalhadas extrapolando os resultados para população de contribuintes.
Keen (2013)	T	<p>Cálculo do VAT <i>gap</i> com base na “C-Efficiency”</p> $E^c = \frac{V}{\tau_s C}$ <p>Onde: V: receita do VAT  <math>\tau</math>: taxa normal                      C: consumo</p>
Raczkowski (2015)	T	<p>Cálculo baseado na apuração da economia oculta</p> $TG_n = \frac{SE(\%)r}{100\%} \cdot \frac{GDP_n}{100\%} \cdot TTR = \frac{SE(\%)r}{100\%} \cdot \frac{TTR(\%)}{100\%} \cdot \frac{GDP_n}{100\%}$ $TG_n = TTR\% \cdot SE_n$ <p>Onde: TGn: Tax <i>Gap</i> (nominal);                      SE<sub>n</sub>: Economia Oculta (nominal em dado ano);                      GDP<sub>n</sub>: PIB nominal, em preços correntes;                      TTR: total da alíquota de impostos.</p>
Raczkowski e Mroz (2017)	T	Estimativa da economia oculta com o uso da metodologia MIMIC, com base no PIB a preços correntes, TTR e o método indireto de acompanhamento e estimativa da falta de dados.
Lešnik, Jagrič e Jagrič (2018)	T	Valor adicionado no período, associado ao giro e soma das compras no período, multiplicados pela alíquota padrão.
Durán-Cabré et al. (2019)	B/T	Em uma primeira etapa calcula os valores declarados menores que o real para cada fonte de <i>gap</i> , posteriormente adicionado à base inicialmente declarada. Refeitas as bases, somam-se as obrigações tributárias decorrentes das auditorias fiscais.
Murphy (2019)	T	A metodologia da Comissão Europeia estima o montante de VAT que deve ser cobrado às alíquotas prevalentes aplicáveis dentro de um estado na atividade identificada dentro do PIB e, em seguida, compara o rendimento total do imposto teórico resultante com o imposto real cobrado.
Poniatowski, Śmietanka e Bonch-Osmolovskiy (2020)	T	Cálculo do VAT <i>gap</i> pela diferença entre VAT recolhido e o VTTL, conhecido como responsabilidade teórica total do VAT, e calculado com bases macroeconômicas como as despesas das famílias e do governo.

Fonte: elaborado pelo autor.

## **6. ENFRENTAMENTO DO TAX GAP**

O *tax gap* é instituto inerente ao sistema arrecadatório e o seu enfrentamento deve ser contínuo com o objetivo de não permitir o seu alargamento. A contenção da evasão fiscal e, por consequência, a redução do *tax gap*, devem ser tarefas multidirecionais e multifacetadas da autoridade fiscal, além de adaptadas à realidade do país, considerando que não existe um conjunto universal de soluções. Deve-se buscar uma combinação de métodos e ferramentas rígidas, inibindo o *tax gap* de forma repressiva, e suave, construindo confiança, fornecendo informações e conduzindo campanhas educacionais (RACZKOWSKI; MRÓZ, 2018).

Um método utilizado para facilitar o enfrentamento do *tax gap* é a sua divisão, que pode ser feita de diversas formas. A primeira delas é a sua divisão por tipo de erro ou fraude, como por exemplo, por trabalho ou vendas não declaradas, ou por transações que ocorram pela obtenção de renda fora do país. Uma segunda forma é a divisão entre os diferentes tipos de contribuintes como pessoas, microempresas, pequenas e médias empresas, e setor público. Uma terceira divisão seria por tipo de tributo, sendo eles por imposto sobre faturamento, sobre o capital, VAT, seguridade social, entre outros (BJÖRKLUND LARSEN, 2017).

Porém, por mais que haja esforço fiscal e sejam desenvolvidas políticas direcionadas a esse fim, é preciso ter conhecimento de que parte da receita não recolhida não é recuperável e em essência não existe, pois uma fração das chamadas receitas perdidas pode ser impossível de coletar. Isso ocorre porque as estimativas do *tax gap*, na presença de respostas comportamentais, exageram o montante da receita não recolhida pelo fato de que tais estimativas são motivadoras de reformas destinadas a aumentar o *compliance* e a recuperar essa receita faltante. Ainda assim, quando essa melhora do *compliance* é bem-sucedida, deve ser associada a uma base tributária mais baixa e a receitas totais menores do que a estimada para o *tax gap* calculado previamente (GEMMELL; HASSELDINE, 2014).

Um dos principais fatores a serem considerados para o enfrentamento são os recursos, tais como funcionários treinados e tecnologia adequada, mas na ausência de uma estratégia sólida, os recursos por si só não farão o trabalho. E essa estratégia, sem apoio político, não pode ser efetivamente implementada. Assim, o ingrediente mais importante para uma administração tributária eficaz é o reconhecimento claro, nos níveis mais altos da política, da importância da tarefa e da disposição de apoiar as boas práticas administrativas (BIRD, 2015).

Importante ainda registrar que combater o *tax gap* não significa somente aumentar a re-

ceita tributária, mas sim que os contribuintes que cumpram as suas obrigações possam ver as suas alíquotas diminuírem à medida que aumenta o rendimento de contribuintes que não cumprem. Sob este aspecto, o controle do *tax gap* pode ser uma política destinada a reduzir a desigualdade econômica entre aqueles que cumprem a lei e os que não cumprem (MURPHY, 2019).

Os itens a seguir apresentam as principais formas de enfrentamento do *tax gap* sugeridos pela literatura.

### *6.1 Uso de informações de terceiros*

O obstáculo fundamental para que os governos melhorem a eficiência das suas legislações tributárias é a assimetria informacional existente entre os contribuintes e as autoridades tributárias, pelo fato de que os primeiros conhecem todos os dados das suas operações e desafia as autoridades a obtê-los através do uso de relatórios do próprio contribuinte ou de terceiros. Tais relatórios são excelentes ferramentas para resolver a assimetria e, mesmo nos casos em que não há a retenção de tributos, pode ser tão eficaz quanto (LEDERMAN, 2010).

Cientes da importância da redução da citada assimetria informacional, uma importante tarefa das administrações tributárias é reunir informações de outras fontes do governo e do setor privado para verificarem as informações declaradas pelos contribuintes, o que já é garantido na maioria dos países pela própria legislação tributária, obrigando o fornecimento de informações sobre várias transações e atividades às autoridades fiscais, incluindo, em alguns casos, a retenção de tributos com o propósito de identificar potenciais contribuintes e garantir que pelo menos parte do tributo seja recolhido tempestivamente (BIRD; ZOLT, 2008).

Usando como exemplo os EUA, a razão para que a conformidade tributária voluntária do imposto de renda seja relativamente alta, mesmo considerando que as taxas de fiscalização e de punições não sejam elevadas, é que essas não são as únicas ferramentas. O governo faz uso das informações de terceiros em relações entre partes independentes que informam não só os pagamentos, mas também os juros, dividendos e fornecedores, associadas ao uso da retenção dos tributos pela outra parte. Os melhores candidatos para o envio de relatórios de informações são pequenos grupos de empresas que fornecem relatórios para um grupo grande de beneficiários (LEDERMAN, 2010).

Corroborando a importância da informação de terceiros o fato de que a apresentação de valores menores que os reais, que representa 71% do *tax gap* do imposto de renda nos EUA, tem essa mesma proporção de contribuintes inadimplentes por não estarem sujeitos a relatórios de

terceiros, aumentando a discricionariedade para não declarar os rendimentos, o que juntamente com o aumento das deduções, são as principais formas de comportamento não conforme (BRANHAM, 2009).

Assim, como sugestão à redução do *tax gap*, existe o uso expandido do relatório de terceiros, como por exemplo os emitidos pelas instituições financeiras, que além de administrar o uso de cartões e possibilitar o monitoramento das transações de modo mais fácil do que as transações em dinheiro, também possibilitam o uso de tais transações para estimar o valor das quantias recebidas pelas empresas (LOGUE; VETTORI, 2011).

Nos casos das administrações tributárias que buscam superar o obstáculo do acesso à informação, tal processo pode ter um custo de até 10% do orçamento do órgão, informação essa que pode ainda ser utilizada para o apoio no desenvolvimento de políticas fiscais e reduzir o *tax gap* de diversas formas (RACZKOWSKI, 2015). São os casos dos países escandinavos, que possuem um sistema de autorrelato associado com um sistema de obtenção de informações de terceiros, composto por empresas, funcionários e setor financeiro, que lhes garantem o acesso a 95% dessas informações, tornando bem reduzida a hipótese de evasão fiscal (KLEVEN, 2014 apud RACZKOWSKI, 2015).

Também pode ser considerada informação de terceiros o uso de informantes, que é capaz de melhorar a eficácia dos exames e reduzir o *tax gap* por permitir o aumento da probabilidade de contribuintes inadimplentes serem selecionados para exame. Contudo, os programas de premiação existentes, no caso dos Estados Unidos, são discricionários quanto às premiações e possuem diversos questionamentos quanto à sua formalidade, requerendo atenção jurídica. Ainda assim, a maior preocupação com esse sistema envolve a capacidade de recompensar os que violam relacionamentos profissionais de confiança, sendo que no caso daqueles que participaram do planejamento ou iniciaram a transação em nome de outros para que ocorresse o descumprimento, são a única restrição para essa recompensa, desde que já tenham sido condenados por um crime (MORSE, 2009a).

O uso das informações de terceiros será abordado ainda em outras formas de enfrentamento do *tax gap* pelo fato de que o acesso a essa informação é um dos principais pilares nesse processo.

Quadro 2 - Resumo das hipóteses para o uso de informações de terceiros no enfrentamento do *tax gap*

- O uso de relatórios de terceiros é uma excelente ferramenta no auxílio à redução da assimetria informacional com os contribuintes (LEDERMAN, 2010);
- Reunir informações de outras fontes do governo e do setor privado auxilia na redução da evasão fiscal, assim como a retenção de tributos (BIRD; ZOLT, 2008);
- O uso das informações de terceiros em relações entre partes independentes ajuda a informar não só os pagamentos, mas também os juros, dividendos e fornecedores, associadas ao uso da retenção dos tributos pela outra parte (LEDERMAN, 2010);
- O uso expandido do relatório de terceiros, como os emitidos pelas instituições financeiras, possibilita, além de administrar o uso de cartões, o monitoramento das transações (LOGUE; VETTORI, 2011);
- O uso de informantes é capaz de melhorar a eficácia dos exames e reduzir o *tax gap* por permitir o aumento da probabilidade de contribuintes inadimplentes serem selecionados para exame (MORSE, 2009a).

Fonte: elaborado pelo autor.

## 6.2 Conformidade tributária

O problema da conformidade tributária é tão antigo quanto os tributos, e encontrar padrões de descumprimento tributário, assim como maneiras para a sua redução, são imprescindíveis (ERARD; FEINSTEIN, 1998). Contudo, a conformidade tributária é de difícil observação na prática por ser oculta e pelas observações diretas estarem disponíveis apenas para uma fração de contribuintes que são fiscalizados. É, portanto, uma questão de comportamento complexa na qual a sua análise exige uma variedade de métodos e fontes de dados (CUMMINGS et al., 2009). Além da gestão de riscos pela administração tributária, são fundamentais as regras das atividades para combater cada tipo de não conformidade pelos diferentes tipos de contribuintes, podendo incluir nas atividades, por exemplo, novos contribuintes, prevenção e punição de evasão fiscal, impedimento e punição à entrega de declarações com bases tributárias incorretas e imposições de multas (BIRD, 2015).

Como forma de enfrentamento, as estimativas de *tax gap* são frequentemente usadas visando encorajar os esforços de conformidade pelas agências arrecadoras, mas uma melhoria da conformidade implica no aumento das alíquotas marginais efetivas dos contribuintes, podendo induzir a uma relevante redução na base tributável. Como resultado, pode haver a redução da base tributável ou uma migração dessa base relevante para outras com alíquotas menores. Essa capacidade de migração é considerada com base nas regras legais, custos administrativos, escolhas políticas e regimes tributários existentes. Com o âmbito de reduzir essas respostas comportamentais, a mudança dessas regras pode ter mais efeitos para aumentar a conformidade do que tentar reduzir o *tax gap* associado ao regime tributário existente (GEMMELL; HAS-

SELDINE, 2014).

Os entes tributantes procuram limitar as oportunidades de não conformidade e despendem esforços para facilitar o cumprimento pelos contribuintes, sendo exemplos o uso de relatório de terceiros, regimes de retenção tributária e normativos legais. No entanto, ignoram o contribuinte inadimplente por preguiça, aquele que estaria em conformidade se isso fosse fácil. Assim, o uso de uma linguagem simples e a simplificação das declarações e leis fiscais podem reduzir o não cumprimento não intencional, o que não significa que devem ser abandonadas as pesquisas que buscam entender por que os contribuintes não cumprem intencionalmente (OCDE, 2010).

Quando analisadas as estimativas de *tax gap*, não se deve ignorar que podem ser gerados indicadores de uma certeza inexistente na mensuração da conformidade tributária ao considerar que a legislação não é sempre precisa e, assim, gerar diversas interpretações. Sob esta leitura o próprio conceito de *tax gap* parece ser inadequado para fins de política pelo fato de que a administração tributária bem-sucedida exige que os contribuintes cooperem na operação do sistema tributário ao invés de serem impelidos a cumprir todas as exigências de suas obrigações fiscais (JAMES; ALLEY, 2002).

Já quando a referência é a comparação ao grau de conformidade ao longo do tempo, essa mostrou-se imprecisa, podendo o *tax gap* variar nas taxas de conformidade para diferentes tributos e fontes de receita, mas também pela mudança nas participações nas fontes de tributos e receitas. O *tax gap* muda, ainda, com a capacidade do contribuinte de ocultar receitas e da autoridade tributária detectar evasões e erros. Ainda assim, nota-se uma tendência bastante estável no tempo em relação ao passivo tributário (TODER, 2007b). O principal fator que se deve notar é o de que a evolução do *tax gap* ao longo do tempo não depende apenas dos esforços da administração fiscal, mas também de fatores externos que podem afetar o cumprimento dos impostos (DURÁN-CABRÉ et al., 2019). Nesse contexto, uma maior ameaça de detecção e punição é claramente um fator de aumento da conformidade fiscal, mas o aumento das fiscalizações leva a um aumento ainda maior (CUMMINGS et al., 2009).

Deve-se ter como fundamento para o enfrentamento do *tax gap* que a conformidade tributária é um processo administrado pela autoridade fiscal, e não uma coisa em si. Uma abordagem sistêmica do *tax compliance* como um todo poderia servir de base para a autoridade tributária no desenvolvimento de estratégias administrativas (RANDLANE, 2016).

Contudo existe a premissa de que o desenvolvimento das ações estratégicas exige que as autoridades fiscais conheçam os responsáveis pela não conformidade. É o caso dos EUA, que notando a relevância da não conformidade das pequenas e médias empresas passou a explorar

a possibilidade de uma mudança radical, abandonando o sistema vigente de tributação da renda e adotando um sistema que tributasse através de uma estimativa aproximada da renda, conforme alguns países em desenvolvimento, onde a não conformidade é ainda pior. Essa mudança foi equivalente a uma troca massiva da mediação precisa pela redução do custo administrativo e de aplicação de impostos. O grande benefício do uso de imposto presumido é a dispensa da análise das deduções de despesas dos contribuintes, uma vez que essas despesas deixam de ser relevantes (LOGUE; VETTORI, 2011).

Alternativamente, deve ser analisada uma maior regulação dos preparadores de declarações das pequenas empresas e dos trabalhadores autônomos, preparadores esses que normalmente são advogados, contadores, entre outros. Essa regulação, que contribuiria com o aumento da conformidade tributária, seria baseada na dissuasão dos planejamentos tributários ilegais e outras formas de evasão através do aumento das penalidades, aumento no detalhamento das declarações, endurecimento dos padrões éticos e disciplinares, requisitos adicionais de licenciamento e modificação das obrigações de investigação dos preparadores (MORSE, 2009b).

No âmbito comportamental, os contatos das autoridades fiscais com os contribuintes podem aumentar o *compliance* em curto prazo, até mesmo na forma de “placebo”, supostamente por sinalizar ao contribuinte que esse está em seu “radar”. Se nas mensagens forem inseridas evidências de que a autoridade sinaliza possuir informação sobre uma possível evasão fiscal, isso direciona fortemente para a redução da evasão (SLEMROD, 2019). Fornecer evidências concretas de que as autoridades têm informações de evasão é consistente em reduzir essa evasão, uma vez que combina a mensagem de que está no radar com informações acionáveis de descumprimento. Deve-se considerar, contudo, que os custos administrativos e de *compliance* relacionados à cobrança tributária são bem concentradas, ou seja, 10% das declarações representam frequentemente 90% das receitas e os 90% das declarações restantes chegam a representar 80% dos custos administrativos e de *compliance* (BIRD, 2015).

Há forte evidência de que as principais causas que a literatura cita como sendo determinantes do *tax compliance* de fato o afetam, assim como o cumprimento dos impostos, sendo eles a detecção e punição, carga fiscal, destinação da arrecadação, sobrepeso a baixas probabilidades de fiscalização e normas sociais, sendo que no caso dessa última há variação entre os países, apontando que as atitudes sociais em relação ao *tax compliance* exercem impacto mensurável e significativo no comportamento individual (ALM; SANCHEZ; JUAN, 1995). Contudo, em que pese a maioria dos pesquisadores tenha o entendimento de que o *tax compliance* não é motivado apenas por causas econômicas, ainda inexistente consenso sobre os motivos que afetam a

pretensão de pagar tributos (RANDLANE, 2016).

Quadro 3 - Resumo das hipóteses para uso da conformidade fiscal no enfrentamento do *tax gap*

- A conformidade fiscal é de difícil observação na prática e uma questão de comportamento complexa na qual a sua análise exige uma variedade de métodos e fontes de dados (CUMMINGS et al., 2009);
- São fundamentais as regras das atividades para combater cada tipo de não conformidade pelos diferentes tipos de contribuintes (BIRD, 2015);
- Com o âmbito de reduzir respostas comportamentais evasivas, a mudança de regras pode ter mais efeitos para aumentar a conformidade do que tentar reduzir o *tax gap* associado ao regime tributário existente (GEMMELL; HASSELDINE, 2014);
- O uso de linguagem simples e a simplificação das declarações e leis fiscais podem reduzir o não cumprimento não intencional (OCDE, 2010);
- A evolução do *tax gap* ao longo do tempo não depende apenas dos esforços da administração fiscal, mas também de fatores externos que podem afetar o cumprimento dos impostos (DURÁN-CABRÉ et al., 2019);
- Uma maior ameaça de detecção e punição é claramente um fator de aumento da conformidade fiscal, mas o aumento das fiscalizações leva a um aumento ainda maior (CUMMINGS et al., 2009);
- Uma abordagem sistêmica de conformidade fiscal poderia servir de base para a autoridade tributária no desenvolvimento de estratégias administrativas (RANDLANE, 2016);
- A adoção do imposto presumido pode reduzir a não conformidade das pequenas e médias empresas (LOGUE; VETTORI, 2011);
- Maior regulação dos preparadores de declarações das pequenas empresas e dos trabalhadores autônomos contribui para a conformidade fiscal (MORSE, 2009b);
- Os contatos das autoridades fiscais com os contribuintes podem aumentar a conformidade em curto prazo, preferencialmente com o uso de evidências de evasão (SLEMROD, 2019);
- Há forte evidência de que as principais causas que a literatura cita como sendo determinantes da conformidade fiscal de fato a afetam (ALM; SANCHEZ; JUAN, 1995).

Fonte: elaborado pelo autor.

### 6.3 Política fiscal

O *tax gap* frequentemente é tratado como uma questão política, pelo fato de agentes políticos e economistas entenderem que a sua diminuição é uma estratégia de redução do déficit, e essa atenção passa por um período cíclico, onde os políticos alternadamente ora pedem maior fiscalização e outrora reclamam dos encargos que as autoridades impõem aos cidadãos (TODER, 2007b). Uma estratégia de conformidade governamental baseada na detecção e na punição pode ser um bom alicerce, mas não é o suficiente para resolver o problema, que exige abordagem multifacetada que enfatize a aplicação da lei, bem como recompensas positivas para o cumprimento fiscal, uma boa governança e obrigação social para pagamento de tributos (ALM; SANCHEZ; JUAN, 1995).

Por outro lado, um problema a se considerar é que as empresas estão orientadas para a otimização fiscal e as políticas irresponsáveis de inúmeros governos não aplicam *enforcement* para que esses contribuintes cumpram a legislação tributária, uma vez que o próprio governo consente, de forma consciente ou não, em comportamentos de evasão fiscal ou práticas abusivas agressivas de planejamento tributário de empresas já em operação no país (RACZKOWSKI; MRÓZ, 2018). Surge assim um alerta quanto ao tamanho da base tributária teórica, em espe-

cial onde ela seja móvel entre jurisdições fiscais ou até mesmo entre impostos de uma mesma jurisdição, pois uma carga tributária mais alta pode incentivar alguma migração para áreas com menor carga e isso resultaria no fato de que, mesmo com a capacidade de coleta de receita inalterada pelas autoridades fiscais, uma alteração na política tributária poderia alterar o imposto potencial total que poderia ser levantado, alterando as estimativas de *tax gap* (GEMMELL; HASSELDINE, 2012).

Desta forma, a primeira tarefa a ser feita em qualquer revisão ou reforma do sistema tributário deve ser contextualizar o *tax gap* através da análise da economia como um todo, de modo que a economia observada e a não observada sejam bem compreendidas (WARREN; MCMANUS, 2007). Projetar políticas eficazes na busca de estreitamento da evasão fiscal exige compreender também as variáveis comportamentais da decisão de conformidade fiscal (CUMMINGS, 2009). Isso porque o *tax gap* é um agregado com objetivos políticos muito específicos para um coletor de impostos, mas é utilizado também para uma variedade de agendas políticas. Se houver dependência do *tax gap* para manter a regularidade tributária, é relevante que este número seja o mais correto possível. Saber a composição do *tax gap* e como ela é feita permite que os responsáveis pela arrecadação e os formuladores de políticas públicas avaliem medidas para o aumento do *compliance* (BJÖRKLUND LARSEN, 2017).

Estabelecer normas rígidas para o contribuinte, como multas mais severas, é essencial para que altos níveis de conformidade sejam atingidos, além de serem baratas de se manter. Dentre as políticas elegíveis se encaixa a possibilidade de que o ente arrecadador influencie o comportamento de conformidade, seja diretamente, com intervenções diretas em grupos específicos, ou indiretamente, alterando o contexto em que o contribuinte opera, a si mesmo ou por terceiros, como intermediários fiscais ou associações (OCDE, 2010).

Importante registrar que os países que possuem receita tributária menor que a capacidade tributária, ou seja, possuem *tax gap*, ocorrem por terem um sistema de cobrança ou procedimentos de tributação não eficientes e pelo fato de estabelecer alíquotas de impostos ou carga tributária relativamente baixas e fornecer um nível baixo de bens e serviços públicos, ou seja, tem um governo relativamente pequeno (CASTRO; CAMARILLO, 2014). Assim, para desenvolvimento da política fiscal deve-se atentar também para esses atributos.

Um exemplo do impacto da política fiscal é a análise da queda da arrecadação do VAT na Ucrânia representado pelo indicador “valores arrecadados sobre o PIB”, que teve três possíveis causas elencadas: mudanças na estrutura econômica, mudanças na estrutura tributária e mudanças na eficácia administrativa. Analisadas e afastadas as possibilidades da ocorrência de

mudanças nas estruturas econômicas e tributárias, restou a inevitável conclusão de que a explicação do declínio do VAT foi decorrente da administração fiscal. A indicação é de que a administração do VAT nunca foi forte e com o passar do tempo suas fraquezas foram cada vez mais exploradas pelo setor privado. A evasão do VAT, o tamanho da economia oculta e a corrupção são intimamente ligados (BIRD; GENDRON, 2006).

A melhoria da eficiência das autoridades fiscais requer a concentração de esforços em aperfeiçoamento da conformidade fiscal, redução dos custos administrativos de cobrança e de pagamento pelos contribuintes, que pode ser feito através da implementação de políticas que estimulem o cumprimento voluntário, que previnam a evasão, que detectem e combatam as fraudes, que façam cumprir a legislação e que melhorem a cobrança de tributos vencidos e em atraso. Tais políticas são interligadas e reduzem a necessidade de fiscalização, e uma política de fiscalização eficaz potencializa uma maior conformidade. Como complemento é utilizada a “estratégia de conformidade equilibrada”, que demonstra à comunidade que a não conformidade deliberada não é considerada levemente, utilizando como ferramentas as fiscalizações e análises individuais com caráter semelhantes a essas, mas que são caras e por vezes improdcentes, e assim processos aprimorados podem trazer melhores resultados. Como já citado anteriormente, informações de terceiros podem aumentar o alcance das atividades de verificação (HAUPTMAN; HORVAT; KOREZ-VIDE, 2014).

Uma política recorrente é a redução das alíquotas para a redução do *tax gap*. Contudo a evasão fiscal das empresas provavelmente não diminuirá nesse caso pelo fato de que a evidência mais abundante é a de que as empresas procuram a clandestinidade motivadas pela burocracia descontrolada e corrupção desenfreada, ao invés das alíquotas. Assim, os apontamentos são de que benefícios adicionais da luta contra a corrupção acarreta ganhos econômicos significativos sob a forma de um melhor cumprimento tributário (NUR-TEGIN, 2008).

Quadro 4 - Resumo das hipóteses para uso da política fiscal no enfrentamento do *tax gap*

- A evasão fiscal exige abordagem multifacetada que enfatize a aplicação da lei e recompensas positivas para o cumprimento fiscal, uma boa governança e obrigação social para pagamento de tributos (ALM; SANCHEZ; JUAN, 1995);
- As empresas estão orientadas para a otimização fiscal e as políticas irresponsáveis de inúmeros governos não aplicam *enforcement* para que esses contribuintes cumpram a legislação tributária (RACZKOWSKI; MRÓZ, 2018);
- A primeira tarefa em qualquer revisão ou reforma do sistema tributário deve ser contextualizar o *tax gap* através da análise da economia como um todo, de modo que a economia observada e a não observada sejam bem compreendidas (WARREN; MCMANUS, 2007);
- Projetar políticas eficazes na busca de estreitamento da evasão fiscal exige compreender também as variáveis comportamentais da decisão de conformidade fiscal (CUMMINGS, 2009);
- Saber a composição do *tax gap* permite que os responsáveis pela arrecadação e os formuladores de políticas públicas avaliem medidas para o aumento da conformidade (BJÖRKLUND LARSEN, 2017);
- Estabelecer normas rígidas para o contribuinte é essencial para que altos níveis de conformidade sejam atingidos, além de serem baratas de se manter (OCDE, 2010);
- A melhoria da eficiência das autoridades fiscais requer a concentração de esforços em aperfeiçoamento da conformidade fiscal, redução dos custos administrativos de cobrança e de pagamento pelos contribuintes, que pode ser feito através da implementação de políticas que estimulem o cumprimento voluntário, que previnam a evasão, que detectem e combatam as fraudes, que façam cumprir a legislação e que melhorem a cobrança de tributos vencidos e em atraso (HAUPTMAN; HORVAT; KOREZ-VIDE, 2014);
- As empresas procuram a clandestinidade motivadas pela burocracia descontrolada e corrupção desenfreada, ao invés das alíquotas (NUR-TEGIN, 2008).

Fonte: elaborado pelo autor.

#### 6.4 Tecnologia

O avanço tecnológico, que otimizou o processo de fiscalização da administração tributária, permitiu um notável ganho de eficiência, gerando facilidade de processamento e aumento da precisão (ALM; SOLED, 2017). No caso do IRS, por exemplo, houve o progressivo aumento das exigências de conformidade tributária através de uma maior transparência de relatórios para tornar a evasão mais difícil, melhorar os serviços do contribuinte, reformar e simplificar as leis e melhorar a tecnologia da informação para detecção de contribuintes. Assim, o IRS, para impulsionar a conformidade, deve persuadir os contribuintes a escolher a conformidade por temer a punição ou por entender o seu dever cívico (BRANHAM, 2009).

Um problema que vinha se agravando e contribuindo de forma relevante para o *tax gap* é a popularização dos paraísos fiscais, nome dado aos países que permitem a tributação favorecida da renda investida em seus bancos, permitindo que os contribuintes por décadas deixassem de oferecer à tributação as rendas em seus países de origem, ainda que incorressem no risco de punições e processos criminais. Contudo, com o aumento das informações bancárias armazenadas eletronicamente, permitiu-se que as autoridades tributárias tivessem acesso a essas informações

por dois caminhos: através de denúncias de outros contribuintes evasores e através de hackers que, com motivações esquivas, disponibilizam essas informações em domínio público. Com a crise financeira mundial em 2009, os países componentes do G20, sob ameaça de sanções econômicas, instaram muitos paraísos fiscais a assinar tratados bilaterais exigindo a troca de informações bancárias (ALM; SOLED, 2017), favorecendo o enfrentamento da evasão fiscal.

O avanço da tecnologia contribuiu ainda para o aumento dos pagamentos eletrônicos, como são os casos do uso dos cartões de crédito e de débito, o que resulta na redução da evasão fiscal. Por outro lado, o aumento do uso de dinheiro, facilitado pelo saque com o uso de cartões em caixas eletrônicos, está relacionado com uma maior evasão, uma vez que a falta de rastreabilidade do pagamento incentiva que o vendedor ofereça valores sedutores aos clientes, com a ciência de que dificilmente terão a tributação sobre essa venda questionada pelas autoridades fiscais. Assim, a melhor forma de lidar com esse tipo de evasão é a adoção de políticas de encorajamento do uso de cartões, como implementação de subsídios ao seu uso, como é exemplo a concessão de descontos baseados no volume de transações. O subsídio em investimentos de banda larga para fomentar o comércio eletrônico é uma abordagem alternativa para reduzir esse tipo de evasão (IMMORDINO; RUSSO, 2018).

No caso dos tributos incidentes sobre o valor adicionado, os VATs, considerando a sua importância como a principal fonte de receitas em muitos países em desenvolvimento, é provável que o uso da tecnologia proporcione ganhos substanciais, tendo como ferramenta principal a verificação da compra de um contribuinte com a venda registrada pelo outro (BIRD; ZOLT, 2008). Como citado anteriormente, os VATs possibilitam o enfrentamento do *tax gap* através do uso da informação de terceiros, que podem, portanto, serem potencializados com o uso da tecnologia.

Por fim, deve-se destacar a importância do uso das informações advindas por relatórios próprios e a possibilidade de seu cruzamento com relatórios de terceiros, cruzamento esse que teve a sua tempestividade e integridade proporcionada pela tecnologia e que traz significativo ganho na conformidade, conforme mencionado.

Quadro 5 - Resumo das hipóteses para uso da tecnologia no enfrentamento do *tax gap*

- O avanço da tecnologia permite um notável ganho de eficiência em gerar facilidade de processamento e aumento da precisão (ALM; SOLED, 2017);
- A tecnologia permite a troca de informações bancárias entre países com o objetivo de limitar a evasão fiscal para paraísos fiscais (ALM; SOLED, 2017);
- O estímulo a políticas de encorajamento do uso de cartões, como por exemplo, concessão de descontos baseados no volume de transações, possibilita uma redução da evasão fiscal (IMMORDINO; RUSSO, 2018);
- A tecnologia permite o cruzamento de informações das operações comerciais entre comprador e vendedor nos casos dos tributos sobre o valor adicionado (BIRD; ZOLT, 2008).

Fonte: elaborado pelo autor.

### 6.5 Moral fiscal

Uma alternativa para o enfrentamento do *tax gap* é o desenvolvimento da moral fiscal, termo que é designado para a percepção do contribuinte como cidadão e a sua responsabilidade social no pagamento dos tributos. Em muitos casos, a percepção da boa governança e a melhora da moral fiscal têm um impacto maior sobre a conformidade tributária do que a reforma dos sistemas tributários (KHWAJA; IYER, 2014).

A conformidade tributária ganha força quando os contribuintes percebem uma justa troca fiscal com o Estado quando recolhe seus tributos, podendo aumentar, *ceteris paribus*, nos casos em que os serviços prestados pelo governo são amplamente desejados e as decisões que determinam esses serviços são transparentes e justas (CUMMINGS et al., 2009). A injustiça percebida pode levar ao não cumprimento e pode ser influenciada pela forma como os contribuintes são tratados pelo ente arrecadador. Neutralidade e respeito são importantes (OCDE, 2010).

A moral fiscal, ou a disposição dos contribuintes em pagar tributos, é mantida ou aumentada quando as autoridades tributárias tratam os contribuintes com respeito, sendo o contrário também verdadeiro, ou seja, quando são forçados a pagar tributo respondem ativamente para tentar evitar a tributação. Assim, as autoridades fiscais, quando frente a uma irregularidade, não deve suspeitar da intenção do contribuinte em enganar e impor sanções legais, mas sim conceder-lhe o benefício da dúvida e investigar o motivo do erro, que deverá contatar o contribuinte de maneira informal, que irá apreciar este tratamento respeitoso e moral, recolhendo o tributo (FELD; FREY, 2007).

A forma como os tributos são coletados podem alterar a confiança pública, e essa interdependência sugere que há influência nos dois sentidos. Com níveis mais altos de confiança, há um estado mais responsivo e legítimo, sendo associado a um maior esforço tributário e a uma melhor governança em termos de desempenho e percepção de instituições estatais importantes (BIRD, 2015). A prática da evasão fiscal induz a uma redistribuição não intencional dos que

respeitam a legislação para aqueles que não respeitam, gerando uma concorrência desleal, o que enfraquece a moral fiscal e pode ocasionar mais evasão (HAUPTMAN; HORVAT; KOREZ-VIDE, 2014).

Uma comunicação mais eficiente e melhor atenção aos princípios da influência poderiam aumentar as políticas existentes e as propostas para incentivar os pequenos negócios e trabalhadores autônomos a pagarem os seus tributos. Esses contribuintes evadem porque possuem a facilidade de não terem a sua conformidade fiscal questionada pelo fato de receberem grande parte das suas rendas em dinheiro e não serem confrontados com relatórios de terceiros (MORSE, 2009b).

Por outro lado, quando o IRS decidiu tornar-se mais gentil e amigável com os contribuintes, criando um canal de atendimento para aqueles que não cumpriram voluntariamente seus formulários por serem complicados ou por não entenderem a obrigação tributária, o resultado foi um efeito colateral pela diminuição correspondente na fiscalização, ocasionado pela realocação das verbas, uma vez que a redução das auditorias diminui o equilíbrio entre os riscos e os benefícios monetários da evasão, pesando mais para o lado da evasão. A partir disso, o IRS passou a ter um rumo mais severo com uma linha de fiscalização mais dura (BRANHAM, 2009).

Nos casos que encontra-se em meio a uma crise, a autoridade tributária deve enfatizar o aumento da conformidade tributária baseada na contenção da inadimplência e na ajuda aos contribuintes a enfrentar a crise, tendo entre o conjunto de medidas a expansão da assistência aos contribuintes e a melhora nos programas de comunicação e divulgação (HAUPTMAN; HORVAT; KOREZ-VIDE, 2014).

Quadro 6 - Resumo das hipóteses para uso da moral fiscal no enfrentamento do *tax gap*

- Uma maior moral fiscal depende do desenvolvimento da percepção do contribuinte como cidadão e sua responsabilidade social no pagamento de tributos (KHWAJA; IYER, 2014);
- A conformidade tributária ganha força através do aumento da percepção da justa troca fiscal do contribuinte com o Estado (CUMMINGS et al., 2009);
- O tratamento respeitoso aos contribuintes aumenta a disposição em pagar tributos (FELD; FREY, 2007);
- O Estado deve combater a evasão para que não transpareça ao contribuinte honesto que existe uma concorrência desleal com os evasores (HAUPTMAN; HORVAT; KOREZ-VIDE, 2014);
- Comunicação mais eficiente e melhor atenção aos princípios da influência podem aumentar as políticas existentes e as propostas para incentivar os pequenos negócios e trabalhadores autônomos a pagarem os seus tributos (MORSE, 2009b);
- O Estado deve manter canais de informação mais amigáveis para contribuintes que têm dificuldade em entregar voluntariamente as suas declarações por serem complicadas (BRANHAM, 2009);
- Em meio a uma crise, a autoridade tributária deve enfatizar o aumento da conformidade tributária baseada na contenção da inadimplência e na ajuda aos contribuintes para enfrentar a crise (HAUPTMAN; HORVAT; KOREZ-VIDE, 2014);

Fonte: elaborado pelo autor.

## 6.6 Fiscalização

A fiscalização, em conjunto com as penalidades, é citada na literatura como um dos principais instrumentos para redução do *tax gap*. Trata-se de uma análise minuciosa das operações de um contribuinte para verificar se as suas obrigações fiscais estão sendo corretamente declaradas, indiretamente impulsionando o cumprimento voluntário e gerando diretamente a cobrança de tributos adicionais, reduzindo o *tax gap* e, por conseguinte, garantindo a saúde fiscal do governo e condições equitativas para um contribuinte honesto (GUPTA; NAGADEVARA, 2007). Os apontamentos para combate à evasão fiscal afirmam que se deve dissuadir o comportamento ilegal com fiscalizações rígidas e penalidades severas, para incentivar os cidadãos racionais e otimizar a utilidade para contribuir honestamente com a sua participação. A visão econômica neoclássica predominante na doutrina sugere que confiar é bom, mas controlar é melhor (KIRCHLER; KOGLER; MUEHLBACHER, 2014).

É considerada um dos meios que o governo possui para apurar o descumprimento dos contribuintes e que o permite penetrar na esfera privada do contribuinte para avaliar se as informações estão em conformidade com a lei. Nesse caso, leis que exigem a divulgação fiscal por terceiros também facilitam o cruzamento de informações e melhoram a análise da conformidade. As penalidades atribuídas destinam-se a reforçar os requisitos do código tributário, no entanto, a sua execução está ligada à descoberta da não conformidade, sendo a fiscalização importante ferramenta (MORSE, 2009a).

Contudo, o sucesso da fiscalização depende da qualidade da informação, que por sua vez depende das informações coletadas do contribuinte e de terceiros, da capacidade do processamento das informações e da estratégia seguida e, à medida que a tecnologia avança, há a melhora dos dois primeiros fatores (BIRD; ZOLT, 2008).

Para as seleções de fiscalizações são utilizadas informações declaradas ou de terceiros, descumprimento de procedimentos, falta de crescimento, entre outros. Tais critérios têm como desvantagem o tratamento igualitário para contribuintes honestos e desonestos, por terem a mesma chance de seleção. Nesse sistema também pode pressupor sintomas de não conformidade que na realidade podem ser sintomas de outras coisas, como por exemplo, mudança da situação econômica daquele setor. Assim, dado o volume de informação disponível para a autoridade tributária, a melhor opção custo-benefício é obter indícios de pleitos e declarações fraudulentas a partir dessas informações usando algoritmos de mineração de dados (GUPTA;

NAGADEVARA, 2007).

Importante considerar, ao planejar as fiscalizações, que a evasão substancial do topo da distribuição de renda não é detectada através de fiscalizações aleatórias. Deve-se considerar também que os lucros e os passivos tributários estão concentrados nesse topo, sendo que estes têm as suas preferências de risco e taxas de auditoria relativamente altas, o que os incentivam ao uso de tecnologias avançadas para a evasão. Sob a análise política, há uma evasão substancial no topo que exige recursos administrativos para detectar e impedir, uma vez que a estimativa de que 36% dos impostos de renda federais não pagos nos EUA são devidos pelo 1% do topo (GUYTON et al., 2021).

No caso do IRS, a fiscalização possui quatro programas principais que são a fiscalização, cruzamento de documentos, busca por erro matemático e programa de identificação de não declarantes. A fiscalização gera receitas de forma direta, através da cobrança de ajustes de auditoria e cobrança de impostos não pagos, e de forma indireta, com o aumento da conformidade voluntária com a percepção de maior probabilidade de ser detectado. Esse último efeito é muito maior que o primeiro, mas difícil de ser quantificado com precisão (TODER, 2007b).

Para os casos dos contribuintes que são flagrantemente sonegadores, uma norma de não conformidade forte pode exigir um contrassinal de fiscalização também forte, percepção essa confirmada mesmo por aqueles que acreditam que o ideal seja o uso de cooperação e punição. O aprimoramento da fiscalização inclui sistemas eletrônicos para o confronto de informações, cooperação entre a administração federal e as estaduais, que possuem relevantes informações sobre auditorias de impostos sobre as vendas ou outras fontes, melhor financiamento para as auditorias e cobranças e melhor seleção de auditorias com base em pesquisas expandidas (MORSE, 2009b).

Dada a importância da fiscalização, não se pode ignorar a tendência de redução dos orçamentos das autoridades tributárias, e assim, as fiscalizações devem direcionar seus esforços para os contribuintes da alta renda. Essa consideração se dá primeiro pelo fato de que esses possuem obrigações maiores, que resulta no fato de que a discrepância entre o que é pago e o que é devido também seja maior. Segundo porque possuem declarações mais complexas e tendem a acumular renda em categorias obscuras, onde a conformidade é mais baixa. E por fim, pela razão de possuírem recursos para investir na redução da responsabilidade tributária (SARIN; SUMMERS, 2019).

Diante do exposto, nota-se a importância dos dados do *tax gap*, mas todos os dados têm limitações e precisam de interpretação. Assim, as fiscalizações são sugeridas para que as au-

toridades fiscais possam identificar as causas do *tax gap*. Uma avaliação de repercussão fiscal avalia os riscos que surgem dentro dos próprios sistemas tributários e podem sugerir as formas de resolvê-los. Essa avaliação é sugerida aos países da União Europeia para que coloquem em prática um plano de ação para resolver tais questões com o objetivo de reduzir o *tax gap* (MURPHY, 2019).

Por fim, em contrapartida ao apresentado, não se pode deixar de registrar que as fiscalizações possuem um caráter usurpador, e assim, não são bem recebidas tanto pelos contribuintes como pela economia, pois a sua realização exige custos para a autoridade fiscal e para o fiscalizado (GUPTA; NAGADEVARA, 2007). A relação entre as fiscalizações e a conformidade não é tão simples e direta, e se baseada apenas na dissuasão pode ter grandes desvantagens e não resultar em conformidade. Contudo, os entes arrecadadores consideram as normas o fator mais importante para a conformidade e, a dissuasão, se aplicada na medida certa, pode apoiar as normas sociais existente em favor do cumprimento fiscal (OCDE, 2010).

Quadro 7 - Resumo das hipóteses para uso da fiscalização no enfrentamento do *tax gap*

- As autoridades devem dissuadir o comportamento ilegal com fiscalizações rígidas e penalidades severas, para incentivar os cidadãos racionais e otimizar a utilidade para contribuir honestamente com a sua participação (KIRCHLER; KOGLER; MUEHLBACHER, 2014);
- A fiscalização é um importante instrumento para descoberta de não conformidade e reforça os requisitos do código tributário através das penalidades (MORSE, 2009a);
- O sucesso da fiscalização depende da qualidade da informação coletada, capacidade do processamento das informações e estratégia adotada (BIRD; ZOLT, 2008);
- O planejamento com melhor custo-benefício é baseado em indícios de pleitos e declarações fraudulentas usando algoritmos de mineração de dados (GUPTA; NAGADEVARA, 2007);
- O planejamento das fiscalizações deve considerar que a evasão substancial está no topo da distribuição de renda, já que os lucros e os passivos tributários estão ali concentrados uma vez que estes têm as suas preferências de risco e taxas de auditoria relativamente altas, o que os incentivam ao uso de tecnologias avançadas para a evasão (GUYTON et al., 2021);
- A fiscalização gera receitas de forma direta, e de forma indireta, devido ao aumento da conformidade voluntária com a percepção de maior probabilidade de ser detectado (TODER, 2007b);
- O aprimoramento da fiscalização inclui sistemas eletrônicos para o confronto de informações, cooperação entre as administrações, melhor financiamento para as fiscalizações e cobranças e melhor seleção de auditorias com base em pesquisas expandidas (MORSE, 2009b);
- As fiscalizações devem direcionar seus esforços para os contribuintes da alta renda, por possuírem obrigações maiores e recursos para investir na redução da responsabilidade tributária (SARIN; SUMMERS, 2019);
- As fiscalizações são sugeridas para que as autoridades fiscais possam identificar as causas do *tax gap*, permitindo a avaliar os riscos que surgem dentro dos próprios sistemas tributários e podem sugerir as formas de resolvê-los (MURPHY, 2019);
- As fiscalizações não são bem recebidas tanto pelos contribuintes como pela economia, pois a sua realização exige custos para a autoridade fiscal e para o fiscalizado (GUPTA; NAGADEVARA, 2007);
- A relação entre as fiscalizações e a conformidade não é tão simples e direta, e se baseada apenas na dissuasão pode ter grandes desvantagens e não resultar em conformidade. Contudo, os entes arrecadadores consideram as normas o fator mais importante para a conformidade e, a dissuasão, se aplicada na medida certa, pode apoiar as normas sociais existentes em favor do cumprimento fiscal (OCDE, 2010).

Fonte: elaborado pelo autor.

### 6.7 Empoderamento das autoridades tributárias

Por razões claras, o *tax gap* pode ser reduzido alocando mais recursos à autoridade tributária e dando mais ferramentas para exigir o cumprimento da lei, como por exemplo, exigir tipos adicionais de relatórios de informações e reformando e simplificando a lei tributária (TODER, 2007b). Conforme já exposto, a administração tributária enfrenta desafios de reduções de custo, e esse fator deve conduzi-la a seguir robustos processos de governança que resultem em ganhos de eficiência. Isso pode resultar no aumento da conformidade fiscal e nos níveis de entrega de serviço (HAUPTMAN; HORVAT; KOREZ-VIDE, 2014).

Em contrapartida, algumas pesquisas recentes indicam pouca relação entre o *tax gap* dos países da União Europeia e o valor gasto com as autoridades fiscais como proporção do PIB ou impostos arrecadados. Embora essa pareça uma conclusão decepcionante, na prática implica que pode haver espaço considerável para melhorar a alocação efetiva de recursos em muitas autoridades fiscais se os dados para direcionar a alocação estiverem disponíveis (MURPHY, 2019).

A título de exemplo cita-se o caso do IRS, que teve os seus recursos reduzidos em 15% desde 2011, impactando a redução do orçamento da fiscalização em 25%. Avaliando com base no orçamento sobre a arrecadação bruta, em 1993 a parcela de receita tributária reinvestida era de 0,6%, chegando a 0,34% em 2019. Na atividade de cobrança a redução do orçamento foi de 34%. Esse relaxamento da autoridade tributária fez com que contribuintes antes cumpridores percebessem que há ganhos substanciais e pouco custo no descumprimento. Contudo, se houvesse o empoderamento da autoridade fiscal através do aumento de recursos para fiscalização, melhora das informações das declarações e maiores investimentos em TI, poderia haver uma arrecadação adicional de pelo menos 15% do *tax gap* esperado para a década entre 2020 e 2029, *tax gap* esse estimado em US\$ 7,5 trilhões (SARIN, SUMMERS, 2019).

Para enfrentamento do *tax gap* internacional, algumas medidas em base bipartidária podem ajudar. A primeira delas é a autoridade tributária dar prioridade e receber mais recursos para auditar a conformidade dos contribuintes, exigindo que relatem contas bancárias e ações de empresas estrangeiras. Outra forma, é a troca de informações bilaterais entre os países, que hoje existem apenas para questões criminais, embora tenha havido mudanças no tratado de imposto de renda da OCDE para resolver esses problemas, e as informações passem a ser enviadas automaticamente e não mais por solicitação. No caso dos EUA, devem cooperar com a OCDE e outras organizações internacionais e regionais para melhorar a troca de informações e persuadir os paraísos fiscais a celebrar acordos bilaterais. Além disso, devem ser adotados incentivos e

castigos para paraísos fiscais, com o intuito de incentivar a troca de informações (GUTTENTAG; AVI-YONA, 2006).

Um fator de exemplo da importância do empoderamento das autoridades tributárias é a sua capacidade de alterar as normas pessoais e sociais, sendo esses considerados os mais importantes impulsionadores da conformidade, embora essa capacidade exija muita experiência. O abandono da análise de indicadores de desempenho é de grande relutância pelos órgãos, que deveriam se envolver em estratégias de longo prazo para as medidas de resultado (níveis de conformidade) e influenciar permanentemente o comportamento dos contribuintes. São os casos das mensagens de que outros contribuintes agiram de certa maneira, que podem influenciar aqueles que ainda não o fizeram (OCDE, 2010).

**Quadro 8 - Resumo das hipóteses para empoderamento das autoridades tributárias no enfrentamento do *tax gap***

- O *tax gap* pode ser reduzido alocando mais recursos à autoridade tributária, dando mais ferramentas para exigir o cumprimento da lei e reformando e simplificando a lei tributária (TODER, 2007b);
- A administração tributária, que enfrenta desafios de reduções de custo, deve ser conduzida a seguir robustos processos de governança que resultem em ganhos de eficiência, podendo gerar aumento da conformidade fiscal e nos níveis de entrega de serviço (HAUPTMAN; HORVAT; KOREZ-VIDE, 2014);
- Há pouca relação entre o *tax gap* dos países da União Europeia e o valor gasto com as autoridades fiscais como proporção do PIB ou impostos arrecadados. Contudo, na prática, implica que pode haver espaço considerável para melhorar a alocação efetiva de recursos em muitas autoridades fiscais se os dados para direcionar a alocação estiverem disponíveis (MURPHY, 2019);
- O empoderamento da autoridade fiscal através do aumento de recursos para fiscalização, melhora das informações das declarações e maiores investimentos em TI, pode resultar em uma arrecadação maior (SARIN, SUMMERS, 2019);
- Para enfrentamento do *tax gap* internacional, a autoridade tributária deve ser prioridade e receber mais recursos para auditar a conformidade dos contribuintes, exigindo que relatem contas bancárias e ações de empresas estrangeiras (GUTTENTAG; AVI-YONA, 2006);
- O empoderamento das autoridades tributárias é capaz de alterar as normas pessoais e sociais, os mais importantes impulsionadores da conformidade, embora essa capacidade exija muita experiência (OCDE, 2010).

Fonte: elaborado pelo autor.

## **7. FUTURO DO *TAX GAP***

O debate mais importante nos próximos anos sobre a formatação do sistema tributário será sobre as formas de minimizar o *tax gap*. A questão é que a evasão fiscal é um conceito ilusório, que não é reportado às autoridades fiscais e não identificado pelos estatísticos ao medir a atividade econômica produtiva. Adicionalmente, as fontes do *tax gap* são variadas e complexas, e ainda variam de acordo com o tipo de tributo e da jurisdição (WARREN; MCMANUS, 2007).

Ainda assim, a expectativa é a de que aconteça uma redução do *tax gap*, principalmente por três fatores: onipresença dos meios de pagamentos eletrônicos ou uso de cartões, reduzin-

do o principal motor das disparidades tributárias que era o uso de cédulas; uso da informação de terceiros associada ao uso da tecnologia para o cruzamento de informações, e; nos casos dos empregados, a globalização dos mercados gerou uma dinâmica de força de trabalho onde grande parte dos contribuintes trabalham para grandes empresas, em vez de empresas menores onde a conformidade individual é normalmente baixa (ALM; SOLED, 2017). Mesmo que a expectativa seja a redução do *tax gap* com base na tecnologia e no cruzamento de informações, formas essas de combate ao *tax gap*, não pode ser descartado o uso da tecnologia para a evasão, considerando a existência de contribuintes com o perfil de constante busca por oportunidades.

Para dar números à projeção do *tax gap*, conforme citado, entre os anos de 2020 e 2029, só nos EUA, o IRS estima que deixará de arrecadar em torno de US\$ 7,5 trilhões. O IRS aspira que tal quadro pode ser parcialmente revertido em 15% desse total, o que geraria uma receita adicional de aproximadamente US\$ 1 trilhão realizando mais fiscalizações, melhorando as declarações e investindo em TI (SARIN; SUMMERS, 2019). Embora o uso da fiscalização possa ser efetivo no combate ao *tax gap*, deve ser considerada a política fiscal do governo, que cada vez mais reduz os orçamentos das autoridades tributárias, reduzindo seu empoderamento.

Uma eventual redução do *tax gap* tenderia a reverter os efeitos da perda de receita tributária e por consequência a ineficiência das alocações de recursos e desigualdades na carga tributária. De tal forma, a autoridade tributária continuaria monitorando o comportamento de conformidade dos contribuintes, mantendo seu papel fiscalizador, mas com adaptações para destinar seus recursos a áreas mais produtivas, pois deve-se considerar que intencionalmente ou não, alguns contribuintes pagam menos do que devem, e o *tax gap* sempre será um elemento permanente do sistema, já que os incentivos para evasão são fortes (ALM; SOLED, 2017).

Conforme apontado, a principal estratégia das autoridades fiscais, historicamente, para exigirem dos contribuintes a manterem a sua conformidade, era a ameaça de fiscalização. Atualmente existem diversas outras ferramentas, decorrentes da tecnologia que permitem amostras mais estratificadas para uma variedade de controles e pesquisas fornecem estimativas sobre as práticas tributárias do cidadão, questões essas que parecem fortalecer a conformidade (BJÖRKLUND LARSEN, 2017). Além disso, as demais formas de enfrentamento do *tax gap* também contribuem fortemente para o aumento da conformidade. Contudo, sabe-se que a sua aplicação ocorre paulatinamente, e nem sempre todas são aplicáveis, devendo a autoridade fiscal apresentar ao governo um calendário de implementações com as opções que tenham maior impacto nos contribuintes.

Conforme mencionado, o avanço tecnológico irá alterar o ambiente econômico no qual

o governo busca aumentar a arrecadação, tornando mais fácil a tributação de pessoas e transações, em especial nos países em desenvolvimento, onde os métodos de pagamentos eletrônicos incentivarão as transações da economia informal para a formal. Deve-se atentar, por outro lado, que a tecnologia também dificulta a tributação de determinadas transações, como é exemplo o rastreamento de mercadorias em formato digitalizada comercializada entre países, ou prestadores de serviços estrangeiros sem a presença física, como advogados, contadores e consultores (BIRD; ZOLT, 2008). Resta, portanto, avaliar se a total digitalização é necessária, ou se em alguns aspectos a manutenção dos procedimentos sem digitalização seria favorável às autoridades, inibindo possíveis evasões que seriam favorecidas com o procedimento.

Mesmo com a possibilidade de dificuldade de tributação em alguns casos devido à tecnologia, a tendência geral e dominante é a de que a tecnologia irá melhorar a capacidade do governo em acessar melhores informações, resultando na projeção de melhores sistemas e políticas, aumentando a capacidade de arrecadar tributos. A evasão fiscal será muito mais difícil para indivíduos com rendimentos baseados em salários, juros, dividendos e ganhos de capital uma vez que essas transações deixam rastro eletrônico e são sujeitas tanto a retenção na fonte como a relatórios de terceiros. Esse cenário favorece empresas multinacionais, indivíduos de alta renda e empreiteiros independentes, que podem apostar em novas formas de sonegação, apoiando-se ainda em seu poder político para se aproveitar desproporcionalmente de quaisquer mudanças tecnológicas (ALM, 2021).

Registra-se, ainda, que existindo o desenvolvimento e aprimoramento das estimativas de *tax compliance* e sua disponibilidade ao público, haverá maior transparência e, com isso, discussão das evidências que as transformações econômicas como a era digital trazem. Mesmo a estimativa do *tax gap* sendo apenas um dos componentes de revisão da política tributária em resposta à era digital, ainda que incipiente, tem potencial para indicar como o tributo se relaciona com os aspectos de bem-estar econômico e social de um país e seus cidadãos (WARREN, 2019). Carece de análise os efeitos que as estimativas do *tax gap* trazem aos países que a calculam e publicam regularmente, quando comparadas com aqueles que não o fazem.

Frente aos recursos cada vez mais limitados destinados às autoridades fiscais, essas devem ser criteriosas para atingir a conformidade máxima do contribuinte, com intrusão e custos mínimos. Dessa forma, o uso de planejamentos e estratégias de fiscalizações adequadas são fatores chaves para o êxito na detecção de fraudes e evasões (GUPTA; NAGADEVARA, 2007).

Apesar do exposto, mais estudos precisam ser desenvolvidos para explorar as influências psicológicas, sociais e morais sobre a conformidade, que ainda tem uma discrepância relevante

entre o modelo econômico e o mundo real. Também deve ser melhor analisado o quadro institucional dinâmico e complexo das obrigações acessórias, incluindo por exemplo como a forma de um sistema burocrático afeta o *tax compliance* e a importância de várias formas de interação entre a administração tributária e os contribuintes (ALM; SANCHEZ; JUAN, 1995).

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou realizar uma análise da produção científica sobre as estimativas de cálculo do *tax gap* e as alternativas para o seu enfrentamento, sendo a compilação deste o diferencial para os demais estudos sobre o tema. Dada a sua participação intrínseca no sistema arrecadatário, a busca pelo aperfeiçoamento da estimativa é desafio contínuo ao considerar que o ambiente fiscal é altamente dinâmico, seja pelas alterações legais, como também por diversas outras variáveis, como são exemplos brechas legais, mudanças de governo e antipatia pela administração, além da variável mais complexa para previsão, que é o comportamento dos contribuintes. Adiciona-se a essas variáveis a peculiaridade da metodologia de cálculo da estimativa para cada ente tributante como também para cada tipo de tributo, ou seja, a metodologia de cálculo de um ente não necessariamente se aproveita em outro, em razão do sistema tributário implantado e dos dados agregados disponíveis.

As metodologias apresentadas na literatura corroboram justamente esse aspecto de multiplicidade de cálculos, ainda que a classificação do tipo de cálculo sejam apenas dois: *bottom-up* ou *top-down*. Um cálculo com característica híbrida, que contemple o máximo das duas classificações, apresentaria dados mais confiáveis e provavelmente mais próximo ao real. Nesse caso seriam utilizadas informações dos dados agregados e das fiscalizações, resultando em menos limitações e resultados mais robustos. O que a literatura demonstra, porém, é que ainda há a necessidade de aprofundamento sobre os conceitos básicos para uma estimativa eficiente.

Contudo, o resultado da análise da literatura mostra que quantificar o *tax gap* é apenas o passo inicial, já que uma vez conhecida a sua proporção, se faz necessário o desenvolvimento e uso de estratégias e de políticas para o seu enfrentamento, das quais as principais foram elencadas nesse trabalho. Com relação às opções de enfrentamento do *tax gap*, o resultado demonstra que a literatura tem se preocupado em observar as causas e a desenvolver alternativas às formas tradicionais de combate à evasão fiscal, baseadas nas penalidades e nas fiscalizações, opções exploradas desde o trabalho seminal de Allingham e Sandmo (1972).

Dentre as opções para o enfrentamento é importante destacar que, diferente daquelas

tradicionalmente aplicadas, há a exigência de mudanças comportamentais ou culturais, tanto pelo contribuinte como pelos governantes, o que necessitaria de observação de seus resultados em médio ou longo prazo. Exceção é feita aos casos da tecnologia e do uso da informação de terceiros, que foram aplicados de forma gradual há vários anos e seus resultados já são observados e coletados, mas que também exigiram um longo período de tempo para a sua maturação.

A análise do *tax gap* tem o potencial de trazer maior transparência ao impacto pretendido com o espírito da lei em comparação com o que foi alcançado com a letra da lei, tendo a capacidade de destacar a receita possível daquilo que não é conhecido, compreendido ou apreciado, como o impacto da arrecadação no comportamento do contribuinte e de falhas na formulação de políticas (WARREN, 2019).

O resultado desse trabalho encoraja os pesquisadores a desenvolverem novos estudos que auxiliem a maturação da metodologia de cálculo do *tax gap*, assim como novas opções para o seu combate, de forma que a redução da lacuna seja acompanhada de uma conformidade sustentável e possa proporcionar uma maior equidade tributária, além de aumentar os benefícios sociais advindos com o aumento da arrecadação. Sugere-se que pesquisas futuras examinem o resultado do esforço tributário e das alternativas de enfrentamento implementadas e adicionem novos elementos sobre seus impactos no *tax gap* e no *tax compliance*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLINGHAM, M. G.; SANDMO, A. Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, v. 1, n. 3–4, p. 323–338, 1972. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(72\)90010-2](https://doi.org/10.1016/0047-2727(72)90010-2)

ALM, J.; SANCHEZ, I.; DE JUAN, A. Economic and noneconomic factors in tax compliance. *Kyklos*, v. 48, n. 1, p. 1-18, 1995. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1995.tb02312.x>

ALM, J. Tax evasion, technology, and inequality. *Economics of Governance*, 2021. <https://doi.org/10.1007/s10101-021-00247-w>

ALM, J.; SOLED, J. A. W (h)ither the Tax Gap. *Wash. L. Rev.*, v. 92, n. 2, p. 521, 2017. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2978215>

BECKER, G. S. Crime and punishment: An economic approach. In: *The economic dimensions of crime*. Palgrave Macmillan, London, 1968. p. 13-68. <https://doi.org/10.1086/259394>

BIRD, R.; GENDRON, P. Is VAT the best way to impose a general consumption tax in developing countries? *Bulletin for International Taxation*, v. 60, n. 7, p. 287, 2006. Recuperado em 21 de dezembro de 2021, em <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0618.pdf>.

BIRD, R. M. Improving Tax Administration in Developing Countries. *Journal of Tax Administration*, v. 1, n. 1, p. 23–45, 2015. Recuperado em 25 de agosto de 2022, em: <http://jota.website/index.php/JoTA/article/view/8/16>.

BIRD, R. M.; ZOLT, E. M. Technology and taxation in developing countries: From hand to mouse. *National Tax Journal*, v. 61, n. 4 PART 2, p. 791–821, 2008. <https://doi.org/10.17310/ntj.2008.4S.02>

BJÖRKLUND LARSEN, L. Mind the (tax) gap: an ethnography of a number. *Journal of Cultural Economy*, v. 10, n. 5, p. 419–433, 2017. <https://doi.org/10.1080/17530350.2017.1323228>

BRANHAM, E. Closing the tax gap: Encouraging voluntary compliance through mass-me-47

dia publication of high-profile tax issues. *Hastings Law Journal*, v. 60, n. 6, p. 1507–1533, 2009. Recuperado em 12 de maio de 2020, em <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hastlj60&div=59&id=&page=>

CASTRO, G. Á.; CAMARILLO, D. B. R. Determinants of tax revenue in OECD countries over the period 2001-2011. *Contaduria y Administracion*, v. 59, n. 3, p. 35–59, 2014. [https://doi.org/10.1016/S0186-1042\(14\)71265-3](https://doi.org/10.1016/S0186-1042(14)71265-3)

CUMMINGS, R. G. et al. *Journal of Economic Behavior & Organization* Tax morale affects tax compliance : Evidence from surveys and an artefactual field experiment. v. 70, p. 447–457, 2009. Recupeado em 14 de março de 2022, em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268109000183>.

DURÁN-CABRÉ, J. M. et al. The tax gap as a public management instrument: application to wealth taxes. *Applied Economic Analysis*, v. 27, n. 81, p. 207–225, 2019. <https://doi.org/10.1108/AEA-09-2019-0028>

ERARD, B.; FEINSTEIN, J. S. Honesty and Evasion in the Tax Compliance Game. *The RAND Journal of Economics*, v. 25, n. 1, p. 1, 1994. <https://doi.org/10.2307/2555850>

FELD, L. P.; FREY, B. S. Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation. *Law and Policy*, v. 29, n. 1, p. 102–120, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2007.00248.x>

FISCALIS TAX GAP PROJECT GROUP. The concept of Tax Gaps - Report on VAT Gap Estimations. FISCALIS 2020 programme - European Commission - Directorate General for Taxation and Customs Union (DG TAXUD), n. March 2016, p. 100, 2016. Recuperado em 27 de abril de 2022, em [https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/tgpg\\_report\\_en.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/tgpg_report_en.pdf).

GEMMELL, N.; HASSELDINE, J. The tax gap: A methodological review. [s.l: s.n.]. v. 20, 2012. [https://doi.org/10.1108/S1058-7497\(2012\)0000020011](https://doi.org/10.1108/S1058-7497(2012)0000020011)

GEMMELL, N.; HASSELDINE, J. Taxpayers' behavioural responses and measures of tax compliance "gaps": A critique and a new measure. *Fiscal Studies*, v. 35, n. 3, p. 275–296, 2014. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2014.12031.x>

GILES, D. E. A. Modelling the hidden economy and the tax-gap in New Zealand. *Empirical Economics*, v. 24, n. 4, p. 621–640, 1999. <https://doi.org/10.1007/s001810050076>

GUPTA, M.; NAGADEVARA, V. Audit Selection Strategy for Improving Tax Compliance: Application of Data Mining Techniques. *Foundations of Risk-Based Audits. Proceedings of the eleventh International Conference on e-Governance*, p. 378–387, 2007. Recuperado em 03 de março de 2020, em <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=7dc-c57ec09eb16f1ff23a517ac4ef79b45d7554f>.

GUTTENTAG, J.; AVI-YONA, R. Closing the international tax gap. *Bridging The Tax Gap*, p. Ch 5, 2006. Recuperado em 21 de abril de 2020, em [https://repository.law.umich.edu/book\\_chapters/70/](https://repository.law.umich.edu/book_chapters/70/).

GUYTON, J. et al. *Tax Evasion At the Top of the Income Distribution* : v. 1970, 2021. DOI 10.3386/w28542

HAUPTMAN, L.; HORVAT, M.; KOREZ-VIDE, R. Improving tax administration's services as a factor of tax compliance: The case of tax audit. *Lex Localis*, v. 12, n. 3, p. 481–501, 2014. DOI 10.4335/12.3.481-501

IMMORDINO, G.; RUSSO, F. F. Cashless payments and tax evasion. *European Journal of Political Economy*, v. 55, n. June 2017, p. 36–43, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.11.001>

JAMES, S.; ALLEY, C. Tax compliance, self-assessment and tax administration. 2002. DOI:10.5901/mjss.2014.v5n19p365

KEEN, M. VAT attacks! *International Tax and Public Finance*, v. 14, n. 4, p. 365–381, 2007. <https://doi.org/10.1007/s10797-007-9037-9>

KEEN, M. The anatomy of the vat. *National Tax Journal*, v. 66, n. 2, p. 423–446, 2013. <https://doi.org/10.17310/ntj.2013.2.06>

KHWAJA, M. S.; IYER, I. Revenue Potential, Tax Space, and Tax Gap: A Comparative Analysis. *World Bank Policy Research Working Paper*, n. May, 2014. Recuperado em 29 de novembro de 2019, em <https://ssrn.com/abstract=2439026>

KLEVEN, H. J. How can Scandinavians tax so much?. *Journal of Economic Perspectives*, v. 28, n. 4, p. 77-98, 2014. DOI: 10.1257/jep.28.4.77

KIRCHLER, E.; KOGLER, C.; MUEHLBACHER, S. Cooperative Tax Compliance: From Deterrence to Deference. *Current Directions in Psychological Science*, v. 23, n. 2, p. 87–92, 2014. <https://doi.org/10.1177/0963721413516975>

LEDERMAN, L. Reducing Information Gaps to reduce the tax gap: when is information reporting warranted? *Fordham Law Review*, v. 78, n. 4, p. 1733–1759, 2010. <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol78/iss4/3>

LEŠNIK, T.; JAGRIČ, T.; JAGRIČ, V. VAT Gap Dependence and Fiscal Administration Measures. *Naše gospodarstvo/Our economy*, v. 64, n. 2, p. 43–51, 2018. DOI: <https://doi.org/10.2478/ngoe-2018-0011>

LOGUE, K. D.; VETTORI, G. G. Narrowing the Tax Gap Through Presumptive Taxation. *University of Michigan Law School Scholarship Repository*. v. 1, n. 1, 2011. Recuperado em 12 de janeiro de 2021, em <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/colujoutl2&div=4&id=&page=>.

MAZUR, M. J.; PLUMLEY, A. H. Understanding the tax gap. *National Tax Journal*, v. 60, n. 3, p. 569–576, 2007. <https://doi.org/10.17310/ntj.2007.3.14>

MCMANUS, J.; WARREN, N. The case for measuring tax gap. *eJournal of Tax Research*, v. 4, n. 1, p. 61–79, 2006. Recuperado em 28 de julho de 2021, em <https://www.researchgate.net/>

publication/256069238\_The\_Case\_for\_Measuring\_the\_Tax\_Gap.

MORSE, E. A. Whistleblowers and Tax Enforcement: Using Inside Information to Close the “Tax Gap”. *Akron Tax Journal*, v. 6001, n. West 2008, p. 1–36, 2009a. Recuperado em 22 de outubro de 2021, em <https://ideaexchange.uakron.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1135&context=akrontaxjournal>.

MORSE, S. C. Using Salience and Influence to Narrow the Tax Gap. *Loyola University Chicago Law Journal*, v. 40, n. 3, p. 483–530, 2009b. Recuperado em 22 de janeiro de 2022, em <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/luclj40&div=21&id=&page=>.

MURPHY, R. The European Tax Gap - A report for the Socialists and Democrats Group in the European Parliament. Tax Research LLP, p. 1–38, 2019. Recuperado em 25 de abril de 2022, em [https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2019-01/the\\_european\\_tax\\_gap\\_en\\_190123.pdf](https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2019-01/the_european_tax_gap_en_190123.pdf).

NUR-TEGIN, K. D. Determinants of business tax compliance. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, v. 8, n. 1, p. 1-26, 2008. <https://doi.org/10.2202/1935-1682.1683> OCDE. Understanding and influencing taxpayer’s compliance behavior. OECD Publishing.

Paris, 2010. Recuperado em 05 de agosto de 2021, em <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/46274793.pdf>.

PONIATOWSKI, G.; ŚMIETANKA, A.; BONCH-OSMOLOVSKIY, M. Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report. CASE Research Paper, n. 503, 2020. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3744157>

RACZKOWSKI, K. Measuring the tax gap in the European economy. *Journal of Economics & Management*, v. 21, n. 3, p. 58–72, 2015. Recuperado em 31 de outubro de 2021, em: [https://www.researchgate.net/publication/301803819\\_Measuring\\_the\\_Tax\\_Gap\\_in\\_the\\_European\\_Economy](https://www.researchgate.net/publication/301803819_Measuring_the_Tax_Gap_in_the_European_Economy).

RACZKOWSKI, K.; MRÓZ, B. Tax gap in the global economy. *Journal of Money Laundering* 51

Control, v. 21, n. 4, p. 567–583, 2018. <https://doi.org/10.1108/JMLC-12-2017-0072>

RANDLANE, K. Tax compliance as a system: Mapping the field. *International Journal of Public Administration*, v. 39, n. 7, p. 515-525, 2016. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1028636>

SARIN, N.; SUMMERS, L. H. Shrinking the tax gap: approaches and revenue potential. National Bureau of Economic Research, 2019. DOI 10.3386/w26475

SLEMROD, J. Tax compliance and enforcement†. *Journal of Economic Literature*, v. 57, n. 4, p. 904–954, 2019. DOI: 10.1257/jel.20181437

TODER, E. What is the tax gap. *Tax Notes*, p. 367–378, 2007a. <https://doi.org/10.17310/ntj.2007.3.14>

TODER, E. Reducing the Tax Gap: The Illusion of Pain-Free Deficit Reduction. Urban Institute and Urban-Brookings Tax Policy Center, v. 2012, n. 2007, 2007b. Recuperado em 22 de agosto de 2021, em [https://webarchive.urban.org/UploadedPDF/411496\\_reducing\\_tax\\_gap\\_revised.pdf](https://webarchive.urban.org/UploadedPDF/411496_reducing_tax_gap_revised.pdf).

WARREN, N. Estimating tax gap is everything to an informed response to the digital era. *eJournal of Tax Research*, v. 16, n. 3, p. 536–577, 2019. Recuperado em 12 de fevereiro de 2022, em [https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get\\_pdf.cgi?handle=hein.journals/ejotaxrs16&section=3](https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/ejotaxrs16&section=3).

WARREN, N.; MCMANUS, J. Policy Forum : The Next Wave of Tax Reform The Impact of Tax Gap on Future Tax Reforms. *The Australian Economic Review*, v. 40, n. 2, p. 200–207, 2007. Recuperado em 10 de outubro de 2022, em <https://www.academia.edu/download/50176930/j.1467-8462.2007.00461.x20161107-26076-qm3t24.pdf>.