

# Relação fisco-contribuinte precisa passar a se basear na confiança

25/07/2025

O consensualismo no âmbito da administração tributária brasileira e seu avanço para além das fronteiras na tributação federal se tornou fundamental no processo tributário do futuro, ao propiciar maior diálogo entre o Fisco e contribuintes.

Contudo, para sua melhor evolução e efetividade, é necessária uma mudança de perspectiva, que hoje ainda se pauta pelo *enforcement*. Como vencer esse desafio? Há dicotomia entre os institutos ou a convivência entre eles pode ser a baliza para uma administração tributária mais eficiente, especialmente no ambiente de transição da reforma tributária?

*A priori*, é preciso ressaltar que o Fisco não é uma entidade abstrata, mas sim composto por um corpo de indivíduos que o representa no processo de tomada de decisões, com maior ou menor grau de vinculação.

A proposta aqui é demonstrar a preocupação com a tomada de decisões por parte da Receita Federal e do Comitê Gestor no campo da reforma tributária — e, por que não, também para toda a tributação feita pelos entes federativos, de modo a mitigar uma dinâmica que vem sendo desgastada e adversarial ao longo do tempo.

## Princípio da cooperação

O princípio da cooperação, que já foi objeto de recente artigo [1], é o pilar dessa discussão a ser observado antes mesmo de se iniciar o contencioso administrativo nos novos parâmetros da reforma tributária, ou mesmo da lavratura de autos de infração de IBS. Em passado recente, o fenômeno da tributação e o processo administrativo advindo de questionamentos acerca da exação tinham por fundamento principal a primazia do interesse do Estado, ou o chamado “poder de império estatal”, o que fez crescer um abismo entre os contribuintes e o fisco.

Diante da ineficiência arrecadatória, da evasão e da litigiosidade que permeavam a relação obrigacional tributária, contemporâneas correntes de pensamento e atualizações dogmáticas impulsionaram a busca por medidas para prevenir e resolver, com menor animosidade, controvérsias dessa natureza.

Nesse sentido, a administração tributária federal tem a seu favor não só um arcabouço de instrumentalidades que, com mais força, passam a ser utilizadas na busca por melhorias no diálogo e na uniformização de entendimentos administrativos. Tem também ressignificado, sob o viés do consensualismo, princípios e institutos, como o da indisponibilidade dos bens públicos e sua conformidade com a possibilidade de transação tributária, previsto no CTN desde a sua edição, mas reforçado por novéis diplomas legislativos, para arrefecer uma conflagrada relação com seus contribuintes.

O passo a ser dado para o consensualismo abrir espaço para a tal confiança se pauta em novas atitudes, especialmente no que tange ao princípio da proteção da confiança, legitimado pela segurança jurídica. “Confiança” não pode mais ser uma palavra solta — ou meramente retórica — no dicionário. A carga do que se entende por confiança deve ter seu espaço no direito público e abranger questões relevantes nas suas principais vertentes, nada obstante a estrita legalidade.

## Diálogo com contribuintes

A administração tributária no Brasil tem apresentado instrumentos para intensificar e estabelecer diálogo com os contribuintes, ainda que de modo incipiente. Mas abrem-se os primeiros passos para uma interação menos burocrática e imperativa e mais dinâmica e consensual. Essas medidas são conhecidas pela expressão em inglês *cooperative compliance* ou “conformidade cooperativa”.



Joédson Alves/ Agência Brasil

Ao se pensar na possibilidade de um fisco preocupado em atravessar barreiras e encontrar um ponto de equilíbrio para estabelecer um diálogo salutar com seus contribuintes, não se pode olvidar que subsiste a figura do *enforcement*, vertente da administração tributária imperativa.

Segundo Norberto Bobbio, o poder público é tradicionalmente entendido como constituído pelo *dominium* e pelo *imperium*, respectivamente correspondentes ao poder sobre as coisas (poder econômico) e ao poder de comando sobre os homens. Em sentido estrito, o poder político seria o próprio *imperium*. [2]

## Supremacia do poder administrativo

Só por essas características, depreende-se a condição de supremacia do detentor do poder administrativo em relação a seus destinatários.

A presença do poder administrativo determina, portanto, autoridade [3] no direito administrativo, dado o estreito relacionamento entre esse ramo do direito com a administração pública e o regime administrativo.

No campo do direito tributário não é diferente, pois o exercício do poder de império do Estado associa-se à soberania interna (ressalvados os acordos e tratados internacionais de ordem tributária) que Celso Ribeiro Bastos, ao conceituar e classificar soberania, denomina como supremacia, nesses termos:

*Soberania significa um poder que não reconhece outro a ele superior, seja no plano interestatal (independência), seja no plano interno (supremacia). [...] evidentemente, não no plano do Direito, mas, sim, no da realidade, tal soberania pressupõe uma superioridade de força. [4]*

De fato, poder de império e soberania interna dialogam de tal modo a ponto de praticamente poderem ser considerados faces da mesma moeda — e, quanto a isso, diga-se, só é possível falar “soberania interna” (supremacia) porque ao Estado é atribuído o exercício do poder de império e vice-versa.

E, nessa seara, tem seu destaque o fisco: seu poderio de *enforcement*, sua potente fiscalização, utilização de tecnologia, cruzamento de dados, entre outros procedimentos, podem levar à indagação se poderiam conviver com um fisco dialógico. Seria dicotômica essa convivência?

Diante dessa dualidade dentro do mesmo órgão da administração tributária, em que se fiscaliza, julga, arrecada, estabelecem-se diretrizes sobre interpretação de legislação tributária federal, seria possível aventar que desse mesmo fisco poderia emergir um processo administrativo com visão de futuro? Em que se tenha por objetivo, não se desvencilhar do *enforcement*, oriundo das relações de fiscalização, pautado pelos preceitos constitucionais democráticos brasileiros, mas agregar dentro do órgão diretrizes e políticas que efetivamente tratem e abarquem a melhoria das relações entre o fisco federal e seus contribuintes?

## Caminho aberto pelo programa Receita de Consenso

Uma das inovações mais relevantes introduzidas pela Receita, no final de 2024, foi o programa Receita de Consenso, uma alternativa, antes mesmo da instauração de qualquer procedimento fiscal[5], de o contribuinte solucionar um possível conflito tributário ou aduaneiro.

Trata-se de um instrumento estratégico, especialmente para empresas de alta conformidade que buscam operar com segurança jurídica em cenários marcados por incertezas interpretativas, notadamente diante da nova tributação sobre o consumo, instituída pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023.

Spacca



Essa prerrogativa altera de forma estrutural o modelo tradicional de relação entre contribuinte e administração tributária. Em vez de atuar apenas de forma reativa, mediante autuações ou fiscalizações já em curso, o contribuinte passa a poder, de maneira voluntária, provocar o fisco para definir, em consenso, a qualificação tributária ou aduaneira de determinado negócio jurídico.

É igualmente necessário reconhecer que o primeiro intérprete da legislação tributária é o contribuinte. Cabe a ele, diante de um negócio jurídico concreto, avaliar seus efeitos tributários e aduaneiros. Quando a Fazenda Pública adota, posteriormente, uma interpretação mais restritiva e orientada à arrecadação — muitas vezes em contradição com a autodeclaração previamente feita —, o litígio se torna quase inevitável. A não ser que exista um canal institucionalizado de diálogo, capaz de promover a harmonização interpretativa. É justamente nesse contexto que o Receita de Consenso revela todo o seu valor.

## Consenso evita autuações

Esse modelo pode ser particularmente valioso para prevenir disputas interpretativas em reorganizações societárias, estruturas contratuais, operações aduaneiras ou em modelos inovadores de prestação de serviços. Em todas essas situações, uma resposta consensual e tempestiva da administração tributária tem o potencial de evitar autuações, insegurança jurídica e judicializações desnecessárias.

A criação de uma instância clara, acessível e tecnicamente qualificada, capaz de uniformizar interpretações entre Fisco e contribuinte, representa um avanço essencial para evitar conflitos e fortalecer a previsibilidade no ambiente de negócios.

No entanto, esse avanço revela uma lacuna preocupante: a ausência de uma estrutura institucional voltada para a harmonização e uniformização das interpretações tributárias e aduaneiras. Esses dois pilares, harmonização e uniformização, estão no cerne da reforma tributária e da estruturação do Comitê Gestor do IBS. Contudo, não podem se restringir ao plano discursivo: precisam se materializar em práticas administrativas concretas.

A inexistência atual de uma área formal dedicada à coordenação, uniformização e harmonização das interpretações pode comprometer seriamente os objetivos da reforma tributária. Sem mecanismos estáveis e transparentes de orientação interpretativa, tanto para a CBS quanto para o IBS, corre-se o risco de repetir erros do passado: fragmentação interpretativa, decisões contraditórias e a proliferação de litígios.

## Regulamentação do Comitê Gestor

Nesse ponto, destaca-se o papel estratégico do PLP nº 108/2024, que regulamenta o Comitê Gestor do IBS. Sua implementação representa uma oportunidade concreta para estruturar instâncias de interpretação normativa uniforme e canais institucionais voltados para a resolução consensual de conflitos. Da mesma forma, a Receita Federal deve consolidar o Receita de Consenso como um instrumento permanente, célere e tecnicamente confiável de diálogo com o contribuinte.

O contribuinte que procura o Fisco em busca de consenso não renuncia a seus direitos — apenas os exerce de forma estratégica, responsável e antecipada. É nesse ambiente de maturidade institucional que a reforma tributária pode efetivamente florescer.

É certo que o contraditório e a ampla defesa são garantias constitucionais inegociáveis. Mas é igualmente necessário reconhecer que o direito de não litigar, isto é, de resolver conflitos de forma consensual, também deve ser assegurado e promovido. A possibilidade de solucionar uma controvérsia antes do conflito se instaurar, por meio de um acordo legítimo entre contribuinte e fisco, deve ser uma alternativa institucionalizada e estimulada.

Vivemos um tempo de mudança. A cultura do litígio automático, que responde a toda divergência com a instauração de contencioso, não garante segurança jurídica. Ao contrário, perpetua a instabilidade, sobrecarrega a máquina pública e desgasta o ambiente de negócios.

Se queremos, de fato, consolidar um novo paradigma, é imprescindível que a reforma tributária caminhe lado a lado com mecanismos de consenso, em que interpretar bem e juntos signifique tributar melhor e litigar menos.



1 Fonte: [aqui](#).

2 Cf. BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política*. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. p. 84.

3 A autoridade atrela-se diretamente ao poder, podendo ser compreendida como “uma relação de poder estabilizado e institucionalizado em que os súditos prestam uma obediência incondicional. Esta concepção se manifesta sobretudo no âmbito da ciência da Administração”. Cf. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; STOPPINO, Mario (Orgs.). *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998. p. 88.

4 Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. In: MARTINS, Ives Gandra (Coord.). *O Estado do Futuro*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 165.

5 É o que se extrai da PORTARIA RFB Nº 467, DE 30 DE SETEMBRO DE 2024 em seu art. 4º: Fica instituído o Centro de Prevenção e Solução de Conflitos Tributários e Aduaneiros – Cecat na RFB, vinculado à Subsecretaria de Tributação e Contencioso – Sutri, responsável pela prevenção e solução de conflitos tributários e aduaneiros que não sejam objeto de processos administrativos fiscais ou judiciais, relativos a tributos administrados pelo órgão.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jul-25/relacao-fisco-contribuinte-precisa-passar-a-se-basear-na-confianca/>