

Um Novo Paradigma Cooperativo na Relação entre Fisco e Contribuintes¹

Carlos Otávio Ferreira de Almeida²

Será possível criar uma relação harmônica, essencialmente cooperativa, entre fisco e contribuinte no Brasil? Decerto que a maioria responderia a esta questão com um sonoro “não”, o que em nada seria espantoso.

De fato, a relação entre o fisco – aqui tomado em sentido amplo, abrangendo as três esferas federativas, a despeito das muitas diferenças vigentes no bojo de cada administração fazendária municipal, estadual e federal- e os contribuintes brasileiros tem sido marcada pela desconfiança de ambas as partes. Pela lente da administração, veem-se sonegadores a mancheias, enquanto pela dos contribuintes identificam-se autoridades vingativas e oportunistas, sempre à espreita para produzir novas interpretações da norma que resultem em autuações fiscais. É a consagração da insegurança, em toda a sua vitalidade.

Naturalmente que muitos outros problemas decorrem da natureza de uma relação de tal feitio. Excesso de burocracia, altos custos de conformidade (*compliance costs*), intermináveis litígios administrativos ou judiciais, elevado volume de créditos tributários insatisfeitos, planejamentos tributários agressivos e corrupção são alguns exemplos. Ora, se tão indesejáveis consequências trazem prejuízos a ambas as partes, seja por impactarem negativamente a arrecadação; seja por aumentarem custos dos contribuintes; e mais, se o Estado precisa do contribuinte e este, a seu turno, precisa daquele, não seria mais racional reduzir o ambiente conflitivo e torná-lo mais harmônico?

Pois é justamente esta mudança de paradigma que deverá se tornar realidade no Brasil num futuro não tão distante, embora um efetivo *compliance* cooperativo possa ensejar diversos matizes e seja difícil definir o grau de harmonização que a relação fisco-contribuinte poderá alcançar por aqui. Certo, contudo, é que a animosidade reinante deverá dar lugar a maior interação e aumento da confiança entre as partes. Se não, vejamos.

O Brasil, no último 30 de maio, oficializou seu pedido de adesão ao grupo de membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que deverá, em breve, decidir sobre o ingresso do nosso País. Com efeito, o Brasil tem crescentemente participado da extensa agenda da OCDE, sobretudo em temas como política macroeconômica, agricultura, comércio, educação, ciência e tecnologia, estatísticas, combate à corrupção, política de investimentos, conduta empresarial responsável, governança corporativa, financiamento às exportações, e, logicamente, tributação.

Justamente no campo da tributação, o Brasil integra o *Foro Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias*, catalisador da cooperação internacional em matéria tributária, que tem atingido resultados surpreendentes nos últimos anos. A este respeito, veja-se a *troca*

¹ Publicado por OAB Campinas em 07/07/2017 e disponível em <https://oabcampinas.org.br/artigo-um-novo-paradigma-cooperativo-na-relacao-entre-fisco-e-contribuintes>.

² Professor Dr. Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito Tributário da PUC-Campinas.

automática de informações fiscais entre diferentes jurisdições que, além de suplantando o modelo anterior de *troca a pedido*, consagra o ímpeto multilateralista de combate a perdas de arrecadação dos Estados, consubstanciado no Plano BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) da OCDE. Como um parceiro-chave reconhecido pela própria OCDE, o Brasil aderiu à *Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Tributária*, promulgada pelo Decreto nº 8.842 de 29 de agosto de 2016, indubitavelmente, o mais amplo acordo internacional para combate à evasão fiscal, já ratificado por 112 jurisdições até o momento.

Assim como ocorreu com a rápida mudança de paradigma quanto à transparência e à troca de informações fiscais, em que a ordem interna sofreu radicais mudanças conformes à ordem internacional³, não seria prudente desprezar o ímpeto multilateral a que o Brasil, ainda com maior razão, se verá forçado a observar na condição de membro da OCDE.

Por esta razão, o título desta nota não se torna absurdo. Reforça esta tese o fato de o Fórum sobre Administração Tributária (FTA) da OCDE trabalhar, atualmente, para aprimorar o ambiente da relação entre fisco e contribuintes com resultados que já se fazem notar. Os passos iniciais remontam quase a uma década, quando, em 2008, o FTA publicou seu *Study into the Role of Tax Intermediaries*, preconizando a criação do que se consagrou por *enhanced relationship*, um *relacionamento aperfeiçoado* pela confiança e pela cooperação a ser desenvolvido pelo fisco inicialmente com grandes contribuintes.

Antes mesmo que se disseminasse, o *relacionamento aperfeiçoado* já se tornou inadequado, cedendo lugar ao que o FTA, em julho de 2013, denominou *Cooperative Compliance*⁴, *i.e.*, o cumprimento da obrigação tributária principal (pagamento) na quantia correta e no tempo exato, levado a efeito por meio da cooperação do fisco para com o contribuinte e vice-versa.

A despeito do enorme desafio às autoridades fiscais brasileiras, a quem compete o primeiro passo na elaboração de boas práticas - como conduta transparente e amigável, aconselhamento tempestivo e oportuno - capazes de reduzir controvérsias e evitar despesas desnecessárias por parte dos contribuintes, fato é que ambas as partes têm a ganhar com a efetivação de relação baseada na cooperação.

A consagração do *compliance* cooperativo não deverá ser fácil, contudo. Além de exigir do fisco, motivação e vontade suficientemente grandes para promover séria modificação na mentalidade reinante na administração, este novo paradigma também exigiria a implantação de amplo e efetivo programa de educação fiscal, dotando o cidadão brasileiro de consciência contributiva.

Mas, se o percurso é desafiador, um ambiente de cooperação traria recompensas a ambas as partes. De um lado, o contribuinte reduziria insegurança em vista do ganho em certeza e clareza por meio de um serviço coordenado em conjunto com a administração tributária; do prévio conhecimento dos custos de conformidade nos diversos órgãos fazendários e da respectiva chance de reduzi-los; da percepção comercial/negocial a ser desenvolvida no âmbito das atividades da fiscalização⁵; da simplificação dos sistemas de decisões no âmbito do processo

³ A este respeito, veja-se a LC nº 105/01, art. 6º, e o acesso a dados bancários por autoridades fiscais.

⁴ OECD (2013), *Co-operative Compliance: A Framework: From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*, OECD Publishing.

⁵ Alguns países já adotam meios para desenvolver a percepção comercial dos agentes do fisco, permitindo-lhes ampla compreensão do contexto em que são decididas transações e atividades de grandes empresas. Exemplos bem sucedidos são a Divisão de Grandes Rendimentos do Fisco Irlandês, organizado em bases setoriais para compreensão das características específicas de negócios e mercados; o Programa de Relacionamento Aperfeiçoado com Contribuintes do fisco de Cingapura, que prevê atuação

administrativo-fiscal; da tempestiva resposta da administração a consultas e devolução de recursos e créditos. O fisco, por seu giro, teria maior previsibilidade e segurança na arrecadação, em razão do ganho em transparência com a divulgação voluntária de informações por parte das empresas; do maior respeito ao “espírito da lei”; do diálogo aberto e transparente; da cooperação na avaliação do risco fiscal; da assistência para entender negócios e práticas comerciais, além da melhoria no uso dos sistemas de gerenciamento de riscos fiscais.

Em síntese, apesar da desconfiança reinante na relação fisco-contribuinte, a situação atual gera perdas a ambas as partes. O Brasil não precisa ser pioneiro na mudança de paradigma, mas não deve desprezar a real possibilidade de mudar para melhor, a exemplo de outros países, especialmente quando um de seus maiores problemas está na relação entre carga tributária e contraprestação estatal.

conjunta para a compreensão profunda das operações negociais e dos riscos fiscais; e das autoridades fiscais do Reino Unido, que exigem amplo rol de habilidades dos agentes para que sejam capazes de compreender questões comerciais complexas num ambiente de rápidas mudanças.