

**FGV DIREITO SP**  
**MESTRADO PROFISSIONAL**

**O combinado não sai caro: construindo soluções junto ao Governo**

Felipe Wagner de Lima Dias

Anteprojeto de pesquisa apresentado ao  
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 14.09.2018

### **1. Tema, contexto, objetivos e delimitação de escopo**

O Brasil, desde há muito tempo, tem se mostrado campeão em horas despendidas pelos contribuintes “para preparar, arquivar e pagar (ou reter) o imposto de renda das empresas, o imposto sobre o valor agregado e as contribuições de previdência social (em horas por ano)”, totalizando o montante de 1.958 horas<sup>1</sup>.

O número apontado neste estudo do Grupo Banco Mundial, todavia, trata apenas das horas gastas no que se chama de parte operacional do sistema tributário, desconsiderando o que, na visão de grande parte daqueles que militam na área, pode representar o custo mais relevante relacionado à tributação no Brasil, o tempo gasto e risco adotado na interpretação e manutenção da conformidade com as normas tributárias.

Isso porque, caso o fisco discorde acerca da interpretação conferida pelo contribuinte a determinada norma, é possível que este acabe por gastar novas 1.958 horas para refazer todas as obrigações acessórias e pagamento de tributos envolvidos na discussão.

Neste contexto, considerando o fato da legislação tributária brasileira ser extremamente complexa e constantemente alterada, muitas vezes o contribuinte, que não tenha intenção de fraudar o sistema, acaba interpretando a regra de forma diversa, gerando possível contingência sem saber. Em outras situações, o empresário pode se deparar com o cenário de conflito de normas, ou até ausência de clareza delas para desenvolvimento da sua atividade.

Não é raro encontrarmos relatos de problemas como esses, mas soluções que congreguem governo e empresário, por outro lado, são bastante incomuns, dado os limitados recursos identificados na legislação para essa relação fisco-contribuinte.

Dentre esses recursos, talvez o mais conhecido e utilizado seja o processo de consulta ao fisco. Ocorre que, pela própria natureza do instrumento e possíveis desdobramentos em caso de resposta negativa, muitas vezes o contribuinte não se sente confortável em aplicá-lo para situações mais complexas ou operações estruturadas, inclusive pelo fato de envolver mais de um sujeito ativo.

Existem também outras ferramentas, como pedidos de regimes especiais para tratar de operações específicas, mas há pouca abertura com governos para uso destes.

---

<sup>1</sup> Estudo desenvolvido Grupo Banco Mundial em 2017. Disponível em pelo <http://portugues.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/brazil?topic=paying-taxes#paying-taxes#s%C3%A3o-paulo>

Tem-se, desta maneira, um cenário em que os contribuintes não conseguem visualizar com segurança e certeza a carga tributária no país, tampouco a forma de cumprir algumas obrigações acessórias à tributação, fato que desestimula investimentos no Brasil.

Há pouco mencionei que os contribuintes têm receio de utilizar o processo de consulta em operações mais complexas, haja vista que sua resposta poderá desagradar a forma como a empresa vem operando, todavia, para questões que apresentam menos riscos, apuramos, aproximadamente os seguintes números:

- 415 Soluções de Consulta publicadas pela Receita Federal do Brasil em 2018<sup>2</sup>
- 230 Respostas à Consulta Tributária publicadas pelo Estado de São Paulo em 2018<sup>3</sup>

Como se percebe, apenas no primeiro semestre, tivemos um grande número de questões formuladas pelos contribuintes que foram efetivamente respondidas pelos governos. Destaca-se que existem muitas consultas encaminhadas que não são respondidas por falta de cumprimento de requisitos, dentre os quais, a “lei em tese”, que, dentre outras, pode se configurar quando o contribuinte ainda não está sujeito a determinada lei (ainda que pretenda iniciar suas operações da forma descrita).

Em que pese o cenário comum ser bastante desanimador, existe algumas situações e contribuintes que, por meio de procedimentos não formalizados na lei, acabam sendo atendidos pelas administrações tributárias, de maneira lícita, e conseguem validar suas operações, por vezes as estruturando junto ao próprio fisco, fato que traz segurança ao contribuinte operar e maior arrecadação ao fisco, que evita conflitos decorrente de interpretações antagônicas da norma, entre outros. Em diversos casos, uma mera autorização de emissão de um documento fiscal, sem respaldo direto na legislação, já tem o poder de solucionar a questão.

O objetivo deste trabalho é estudar de maneira aprofundada esses procedimentos de forma a ampliá-los e divulga-los, sendo, ao final, proposto um modelo a ser adotado pelos governos federais, estaduais e municipais para viabilizar o atendimento para os contribuintes.

A proposta tem a pretensão de aproximar governo e empresas para aumentar a segurança em investir no país, trazendo previsibilidade da carga tributária a ser suportada, bem como a ser arrecadada, evitando-se contencioso.

O tema está vinculado ao projeto coletivo que será desenvolvido no âmbito do projeto coletivo “Mudando o paradigma das relações tributárias: tirando o *gap* do *tax gap*”, que tem como propósito avaliar formas para diminuição do hiato tributário por meio do estreitamento da relação entre fisco e contribuinte sob a perspectiva de fiscais, procuradores e advogados atuantes nas três esferas de governo - federal, estadual e municipal.

O modelo de projeto coletivo pressupõe a combinação de esforços e o aproveitamento de sinergias para realização conjunta das atividades de coleta, processamento e análise de informações sobre o tema da pesquisa que constitui o elemento comum dos vários projetos individuais (tax gap). As informações coletadas podem compreender os resultados de

---

<sup>2</sup> Busca por soluções de consulta, soluções de divergência e soluções internas efetuada no site <http://www.normas.receita.fazenda.gov.br/>, acessado em 02/07/2018 às 01:22, no intervalo de 01/01/2018 a 02/07/2018

<sup>3</sup> Busca por respostas à consulta efetuada no site [http://info.fazenda.sp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=sefaz\\_respt:vrespt](http://info.fazenda.sp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=sefaz_respt:vrespt), acessado em 02/07/2018 às 01:22

pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais, documentais, consulta a banco de dados, entrevistas com atores relevantes, etc.

O modelo também propicia a realização de encontros coletivos, com a participação dos alunos vinculados ao projeto e seus respectivos orientadores, para compartilhamento de informações, achados e reflexões, esclarecimento de dúvidas, discussão sobre pontos de interesse geral e apresentação da evolução dos trabalhos individuais.

O projeto coletivo demanda necessariamente a elaboração de um texto de autoria exclusiva de cada aluno, que enfrente as questões próprias do seu trabalho. No entanto, o projeto coletivo também pode produzir um texto de autoria conjunta, passível de ser incluído em tópico destacado do trabalho individual, porém, deixando clara sua natureza coletiva.

## **2. Justificativa da relevância prática e do potencial inovador**

O tema tem como pano de fundo duas questões que vem sendo debatidas na OCDE, que são a certeza tributária (tax certainty) e o hiato tributário (tax gap), que visam entender como aumentar a previsibilidade da carga tributária de determinado país para avaliar e atrair investimentos à localidade, bem como aumentar receitas tributárias sem, necessariamente, aumentar tributos.

Nesse contexto a frase popular “o combinado não sai caro” parece capturar a essência deste tema. A certeza e previsibilidade da tributação traz segurança tanto ao contribuinte quanto ao fisco, resultando num sistema mais bem ajustado para ambos, semeando um ambiente de negócios mais saudável, em que o fisco, muitas vezes apelidado de “sócio” da empresa, passa a ajudar em sua expansão.

A relevância, portanto, é identificada na importância que o tema apresenta no cenário internacional e nacional no que tange a melhoria da relação entre fisco-contribuinte, enquanto o caráter inovador vem da pouca pesquisa sobre essas modalidades não formalizadas de aproximação entre governo e mercado, que passa a ganhar especial relevância no ambiente de negócios e investimentos.

## **3. Familiaridade com objeto da pesquisa**

Há 3 anos venho atuando de maneira bastante constante junto à governos estaduais e federal na defesa de interesses de diversos setores da economia, dentro os quais o de comércio eletrônico na regulamentação da Emenda Constitucional nº 87/2015, têxtil na instituição e regulamentação de concessão de crédito outorgado no Estado de São Paulo por meio do Decreto nº 62.560/2017, além de empresas para viabilizar novos modelos de negócios.

Neste contexto participei da elaboração e desenvolvimento de estratégia de diversos pleitos junto aos governos, atuando diretamente em interlocução e audiências para construção de soluções que atendessem o interesse de governo e empresas.

## **4. modelo de pesquisa**

O modelo de pesquisa será baseado na pesquisa exploratória, sendo realizada análise de diversas experiências práticas vivenciadas em minha carreira profissional, bem como daquelas citadas nas bibliografias nacionais e internacionais.

De igual maneira se avaliarão as formas atuais para solução dessas incertezas tributárias para verificar sua real eficácia e apontamentos de melhorias.

Com base nas conclusões alcançadas, pretendo apresentar proposta prática para formalização de modelo de conduta para aproximação entre governo e mercado de maneira a conferir maior segurança e previsibilidade da carga tributária a ser imposto sobre o modelo de negócios da empresa, atraindo maiores investimentos ao país e diminuindo o *tax gap* por meio da diminuição reflexa do contencioso tributário.

## 5. Quesitos

- Quais as formas atuais de aproximação amigável com as Autoridades Fiscais?
- Quais dificuldades têm sido encontradas nessas formas?
- O modelo atual traz segurança para os interessados?
- Qual a efetividade dos modelos atuais na prevenção do contencioso?
- Há oportunidades de melhoria desse modelo ou espaço para novo?

## 6. Fontes de pesquisa e forma de acesso

A pesquisa apresentará como principais fontes as soluções de consulta proferidas, além de exposição de motivos de normas publicadas pelo poder executivo.

Também será avaliada a possibilidade de entrevistas com gestores públicos e privados para avaliar as experiências na obtenção de regimes especiais e alterações legislativas com vistas a viabilizar investimentos e melhor performance da economia brasileira.

A experiência profissional e trabalhos desenvolvidos pelo autor serão relevantes fontes de pesquisa considerando que a aproximação com o governo ocorre por meio de procedimentos não formalizados, como pedido de audiências e pleitos setoriais.

## 7. Bibliografia preliminar

1. OCDE. Tax Certainty. IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers. 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/tax/g20----report----on----tax---certainty.htm>
2. OCDE. Study into the role of tax intermediaries. Publication Date: 8/04/2008. <http://www.oecd.org/ctp/administration/studyintotheroleoftaxintermediaries.htm>
3. ROCHA, Sergio André. Reconstruindo a confiança na relação fisco-contribuinte. Revista de Direito Tributário Atual (RDTA) nº 39 publicada em m 22/06/2018. Ed. IBDT.

