



OPINIÃO

Compliance cooperativo na Receita Federal: saneamento de mercado, competitividade econômica e integração sistêmica

[Andréa Duek](#)
[Mario de Marco Rodrigues de Sousa](#)

7 de janeiro de 2026, 18h19

Tributário

O avanço dos modelos de *tax compliance* e de governança cooperativa no âmbito da Receita Federal tem produzido transformações significativas na relação fisco-contribuinte.

Importante é o destaque da teoria haberleiana que sustenta a participação de todos no processo de interpretação constitucional, por meio das audiências públicas e do *amicus curiae* [amigo da corte], por exemplo.

APOIO

As audiências públicas, inicialmente, realizadas nos parlamentos e, posteriormente, levadas ao Judiciário, merecem destaque, em particular, porque proporcionam o enriquecimento do debate ante as várias concepções acerca do fato em análise, tendo em mira a falibilidade e a limitabilidade dos órgãos oficiais de interpretação constitucional [1].

Transportando o referencial teórico para o Direito Administrativo e aprofundando seu desiderato ao Direito Tributário tem-se um ponto de partida para o ambiente da consensualidade e pluralizado da administração tributária federal, como bem se observa por inúmeras iniciativas por parte das instituições públicas, no recorte da administração pública tributária federal, que passam a ensejar um novo modelo administrativo, pautado no ambiente dialógico e consensual, em especial no âmbito da Receita Federal do Brasil (RFB) e no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf).





Cumpre enfatizar que, desde a década de 2010, observa-se um movimento crescente em direção a instrumentos que aproximam a administração tributária dos agentes econômicos, pautados por transparência, confiança, previsibilidade e critérios objetivos de conformidade.

Dentre as iniciativas já consolidadas, destacam-se o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA), o Programa de Conformidade Cooperativa (Confia) e, mais recentemente, o Programa Sintonia, voltado à classificação reputacional de pessoas jurídicas para fins de estímulo à conformidade.

A discussão contemporânea, entretanto, vai além da existência isolada desses programas. O desafio central — técnico, operacional e normativo — é garantir que tais instrumentos dialoguem entre si, evitando inconsistências e bloqueios que contrariem a própria lógica da gestão de risco.

Um exemplo que pode ser observado é a situação em que um contribuinte com nota A+ no Programa Sintonia, indicando alto grau de confiabilidade fiscal, ainda assim enfrenta barreiras desproporcionais em operações aduaneiras, como a seleção para canal vermelho sem motivação compatível.

Com a perspectiva de um novo marco legal de *compliance* cooperativo ainda este ano, a necessidade de integração sistêmica torna-se ainda mais urgente.

O *compliance* cooperativo na Receita: Fundamentos e Evolução

O conceito de *cooperative compliance* surge internacionalmente a partir da OCDE, que propõe uma relação baseada em confiança, transparência mútua e prevenção de litígios.

O modelo busca substituir a abordagem essencialmente repressiva por instrumentos que incentivem comportamentos alinhados às normas tributárias, criando benefícios operacionais e regulatórios para contribuintes aderentes.

A Receita Federal incorporou

Spacca



– Programa de Conformidade Cooperativa (Confia) [2], voltado, principalmente, neste primeiro momento (teste de procedimentos e, na sequência, programa piloto) para grandes contribuintes. Destaca-se que, o Confia estabelece um ambiente de cooperação avançada, com troca antecipada de informações e mecanismos de resolução prévia de divergências. Seu objetivo, entre outros, é reduzir assimetrias informacionais e minimizar litígios.

– Programa OEA [3] (Operador Econômico Autorizado), que foi inserido no contexto aduaneiro há mais de dez anos. O OEA certifica operadores que demonstram elevado grau de segurança na cadeia logística e conformidade tributária e aduaneira. Os benefícios incluem redução de intervenções, tratamento prioritário e maior previsibilidade nos fluxos internacionais de comércio.

– Programa Receita Sintonia [4], que se trata de um modelo de classificação reputacional, baseado em critérios objetivos, que segmenta contribuintes de acordo com fatores de risco e histórico de conformidade.

A obtenção da classificação A+ no Programa Receita Sintonia representa o mais alto patamar de confiabilidade reconhecido pelo fisco devendo, portanto, traduzir-se em tratamento diferenciado e racionalizado.

Ainda que cada programa tenha suas particularidades normativas, todos se fundamentam no mesmo núcleo conceitual: a construção de uma relação cooperativa e a promoção de comportamentos preventivos, com contrapartidas proporcionais no exercício do poder fiscalizatório.

A importância quanto ao Marco Legal no Compliance Cooperativo

Nos últimos tempos, a Receita Federal e o Ministério da Fazenda têm discutido a consolidação normativa desses programas em um marco legal abrangente, capaz de conferir segurança jurídica aos instrumentos já em operação; Definir parâmetros gerais de adesão, permanência e exclusão; Padronizar critérios de avaliação, reduzindo subjetividades; Promover interoperabilidade entre sistemas e bancos de dados; buscar sedimentar nacionalmente a conformidade cooperativa em alinhamento com os padrões internacionais.

Esse movimento se justifica por três fatores estruturais, senão vejamos: (1) o aumento da complexidade econômica e das operações transnacionais; (2) o fluxo de comércio exterior, operações financeiras digitalizadas e modelos de negócios baseados em ativos intangíveis exigem mecanismos de fiscalização mais sofisticados, que dependam menos de intervenção e mais de gestão de riscos integrada; (3) a prevenção e redução da litigiosidade e estímulo ao

Programas cooperativos têm demonstrado capacidade de reduzir litígios, acelerar soluções e aumentar a eficiência arrecadatória.

Saneamento de mercado e competitividade econômica: reflexões sobre o papel da Receita Federal

A consolidação de um modelo de administração tributária orientado pela conformidade exige a definição de novos passos institucionais que ultrapassem a mera relação fiscalizatória entre o Estado e os contribuintes.

A adoção de políticas voltadas à parceria, orientação, suporte e tratamento diferenciado ao contribuinte conforme pressupõe, necessariamente, a existência de um ambiente de negócios saudável e competitivo.

Não é razoável esperar que empresas atuem em plena conformidade tributária, quando são compelidas a competir em um mercado no qual determinados agentes econômicos adotam a sonegação fiscal como modelo recorrente de negócio.

Nesse contexto, torna-se inviável projetar estratégias empresariais que incorporem o adimplemento tributário como elemento estrutural do planejamento organizacional quando concorrentes se beneficiam da redução artificial de custos decorrente da evasão fiscal.

Ademais, a existência de operadores que atuam abaixo do custo de aquisição — especialmente em estruturas voltadas à lavagem de dinheiro — compromete a lógica concorrencial e inviabiliza a construção de uma relação cooperativa entre empresas regulares e a administração tributária.

Assim, para que um modelo de gestão baseado na conformidade seja efetivo, acaba sendo indispensável a atuação estatal voltada ao saneamento do mercado, distinguindo-se os agentes econômicos que possuem potencial para integrar programas de conformidade daqueles que necessitam ser alvo de ações repressivas, seja no âmbito dos tributos internos seja na área de comércio exterior.

Observa-se, por oportuno, a atuação da Receita Federal nesta direção, como se acompanha inúmeras operações. Recentemente, a chamada “Carbono Oculto” ganhou atenção, onde mais de mil postos de gasolina e a importação mensal irregular de milhões de litros de combustível. Esta atuação do “enforcement” inerente ao papel e objetivos institucionais da Receita Federal deve coexistir com os programas de conformidade cooperativa que, ao longo dos últimos anos tem sido estimulado pelo órgão fiscal federal.

Dados do Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade (FNCP) [5] evidenciam a magnitude do fenômeno. Estima-se que, em 15 setores produtivos — com destaque para vestuário, bebidas alcoólicas e combustíveis — as perdas decorrentes do mercado ilegal tenham alcançado R\$ 468.349.825.000, sendo R\$ 327.864.264.000

países da América Latina, enquanto, no Brasil, essa participação é significativamente superior, atingindo 4,3% do PIB.

Destaca-se que este saneamento de mercado possui grande importância para que o Fisco possa ter segurança em estruturar políticas institucionais voltadas à conformidade.

No âmbito aduaneiro, em que a Receita Federal já possui uma experiência mais consolidada no tema, podemos citar dentre projetos em funcionamento e desenvolvimento o Portal Único 3.0, o Programa Remessa Conforme 2.0, o OEA Diferimento, o Trânsito Inteligente e o Declarante VIP, entre outros, nos quais a conformidade constitui elemento central de desenho e implementação.

A integração entre todas essas ações é fundamental, desde que preservado o rigor na concessão de confiança aos operadores econômicos, evitando-se a banalização do tratamento diferenciado.

O objetivo é promover uma transição gradual de uma cultura predominantemente fiscalizatória para uma cultura orientada pela conformidade, com avaliação integrada de riscos e comportamentos em múltiplas dimensões operacionais.

Nesse cenário, a aprovação do PLP 125 [7] assume papel estruturante, funcionando como elo normativo e institucional desse novo paradigma. Atualmente se encontra no aguardo da sanção presidencial [8].

Através desse diploma legal, a atuação diferenciada do Estado se consolida, ao estabelecer instrumentos para tratamento das práticas sonegadoras, ao mesmo tempo em que fortalece mecanismos de apoio às atividades econômicas lícitas, como transações tributárias e modalidades específicas de diferimento. Trata-se, portanto, não apenas de um marco legal, mas de um símbolo comunicacional que sinaliza à sociedade e ao setor produtivo a mudança de postura institucional da administração tributária na interação com o contribuinte. É a concretização jurídica de um processo já em curso: a transformação da Receita Federal em agente indutor de modernização institucional, alinhado às tendências internacionais das administrações tributárias e aduaneiras.

Essa mudança não decorre exclusivamente da legislação; resulta da evolução das relações econômicas, do avanço tecnológico e da necessidade de integração do Brasil a um ambiente global dinâmico. Não acompanhar tais transformações implica risco de defasagem e isolamento, com consequências econômicas e sociais relevantes.

Outro aspecto que importa ressaltar refere-se à adequação dos níveis de conformidade às características e necessidades das organizações. Grandes corporações tendem a investir em maior grau de aderência regulatória em troca de previsibilidade e prioridade operacional, ao

garantindo previsibilidade sem impor custos desnecessários.

Há, portanto, uma clara intenção institucional de desenvolver uma visão sistêmica sobre cada organização, possibilitando à Receita Federal a oferta de pacotes integrados de soluções, de acordo com as necessidades específicas de cada agente econômico. Embora os órgãos de fiscalização não disponham de recursos ilimitados, a coordenação entre programas e instrumentos de conformidade possibilita a racionalização de esforços e a ampliação dos resultados.

Portanto, diante do que foi possível presenciar, observa-se que houve evolução no âmbito da Receita Federal, ao atuar como vetor de modernização do Estado e de fortalecimento do ambiente de negócios, contribuindo para a construção de um modelo tributário baseado na conformidade, na cooperação e na sustentabilidade competitiva.

Porém, ainda é um desafio a integração sistêmica entre os programas de conformidade atualmente vigentes. Aliás é de fundamental importância a concretização desta integração, com vistas a assegurar inúmeros propósitos já estampado no mapa estratégico da Receita [9].

O desafio da integração sistêmica entre os programas de conformidade da Receita

A coexistência de diversas bases de dados e modelos de avaliação de risco traz um desafio central: a coerência entre as decisões operacionais em relação aos programas de conformidade apresentados pela Receita ao contribuinte.

Veja-se um exemplo: se um contribuinte obtém classificação A+ no Programa Sintonia, o que representa um elevado grau de confiabilidade fiscal e reputacional, é incompatível que mecanismos automatizados — como o sistema de gerenciamento de risco aduaneiro — direcionem suas importações para canal vermelho sem justificativa compatível.

E aí é que se verifica o quanto é necessário que haja um esforço conjunto das áreas de atuação da Receita Federal para que estas situações possam ser mitigadas.

Cada programa de conformidade no âmbito da Receita foi historicamente desenvolvido por áreas técnicas distintas, com lógicas próprias, resultando em sistemas pouco integrados e que, muitas vezes, não comunicam informações de forma automática.

Mesmo contribuintes altamente confiáveis podem ser selecionados por parâmetros que não conversam com a confiabilidade reconhecido pelo fisco e que podem não conversar com a avaliação reputacional corporativa.

Isso compromete a racionalidade da gestão de risco e gera ineficiências, atrasos e custos desnecessários.



seja um risco altíssimo devidamente gerenciado e destacado pela Receita, além de atrasar o fluxo logístico, pode comprometer competitividade internacional da empresa; custos de armazenagem; cumprimento de contratos internacionais e a situação mais complexa, que é a própria credibilidade dos programas da Receita.

Esse cenário evidencia a urgência de um sistema verdadeiramente integrado, em que o status do contribuinte em programas cooperativos seja considerado como elemento principal na gestão de risco.

Caminhos possíveis para a integração dos programas de conformidade

A harmonização dos programas exige ações estruturantes, como por exemplo a regulamentação infralegal em relação a parâmetros que devem ser observados nas gestões de riscos tributários e aduaneiros.

Por sua vez, é claro que o avanço do *compliance* cooperativo na Receita Federal coloca o país em sincronismo com os modelos mais modernos de administração tributária e aduaneira do mundo.

No entanto, para que esse ecossistema funcione plenamente, é indispensável superar a fragmentação histórica entre programas, sistemas e áreas internas.

O marco legal que traz o PLP 125 representa a oportunidade de consolidar princípios, criar coerência normativa e incorporar mecanismos de integração sistêmica capazes de garantir que a avaliação reputacional do contribuinte — como a classificação A+ no Programa Sintonia — seja efetivamente respeitada em todas as esferas, inclusive na gestão de risco aduaneiro.

A convergência entre confiança, tecnologia e governança baseada em dados deve ser o eixo estruturante do novo modelo.

A consolidação de um sistema cooperativo que dialogue entre si não é apenas uma agenda técnica. É uma agenda estratégica para competitividade nacional, redução da litigiosidade e modernização das relações entre administração tributária e sociedade.

Mais que isso é a concretização do princípio constitucional da cooperação, incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, em que deve ser observado em relação ao sistema tributário nacional.

Importante aguardarmos os próximos passos da administração tributária, diante da aprovação do PLP 125, de 2025, que ainda aguarda sanção presidencial, ainda mais em tempos de reforma tributária.

[1] TEORIA HABERLEANA E POLÍTICAS PÚBLICAS: POR UMA AMPLIAÇÃO NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS –

[4] <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-e-atividades/sintonia>

[5] <https://fncp.org.br>

[6] <https://www.andi.com.co/Home/Pagina/26>

[7] <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/plp-125-2022>

[8] Até a redação deste artigo o estágio do PLP 125 está no aguardo de sanção presidencial com data final prevista para 08/01/2026

[9] <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico>

Andréa Duek

é auditora fiscal da Receita Federal, aposentada, doutoranda e mestre em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Uerj, autora do livro *Consensualismo no Âmbito da Receita Federal do Brasil*, certificada em técnicas de consensualidade pela Emedi, advogada e sócia no Heleno Torres Advogados.

Mario de Marco Rodrigues de Sousa

é auditor fiscal da Receita Federal e assessor técnico da Subsecretaria de Administração Aduaneira da Receita Federal do Brasil (Suana).

[VER COMENTÁRIOS](#)

Tags: [compliance](#) [Receita Federal](#)



Digite seu e-mail

RECEBER

! Encontrou um erro? [Avise nossa equipe!](#)

[Leia também](#)



TER 12/1
**sistematiza
autorregularização
como direito do
contribuinte**



Saúdo criador
declarado na cont
caixa: conceito e
repercussões

OPINIÃO

Tratamento
tributário das
subvenções revela
instabilidade
normativa



OPINIÃO
**Formação de
preços ficará mais
complexa na
transição da
reforma**



OPINIÃO
**O sistema
financeiro como
braço operacional
da persecução
penal**



OPINIÃO
**Cripto-resoluções
do Banco Central: o
bom, o ruim e o
questionável**



OPINIÃO
**Efeitos da Súmula
231 do Carf sobre
os créditos de PIS e
Cofins**



OPINIÃO
**Cide-Remessas e
Condecine
redefinem cenário
da economia
digital**



OPINIÃO
**Reforma tributária
do consumo e
impacto nas
relação de cost
sharing**



OPINIÃO
**Relação fisco-
contribuinte
precisa passar a se
basear na
confiança**



Consultor Jurídico

Pesquisar



quinta-feira
8 de janeiro de 2026

CONJUR

[Quem Somos](#)

[Equipe](#)

[Fale Conosco](#)

PUBLICIDADE

[Anuncie na ConJur](#)

[Anuários Conjur](#)

ESPECIAIS

[Especial 20 anos](#)

[Especial 25 anos](#)

PRODUTOS

[Livraria](#)

[Anuários](#)

[Boletim Jurídico](#)

Consultor Jurídico 2026. Todos os direitos reservados.
Rua Wisard, 23 – Vila Madalena – São Paulo/ SP – CEP: 05434-080

ISSN 1809-2829

www.conjur.com.br

