



Contumácia tributária, tax gap e concorrência: repensando o parâmetro de materialidade

Gustavo Brigagão¹

Gabriel Bez-Batti²

SUMÁRIO: **1.** Introdução. **2.** Algumas considerações sobre o *tax gap* no Brasil. **3.** Da ampla adoção do *crime paradigma* no Brasil. **4.** Conceito de devedor contumaz. **5.** LC 225/26 (Código de Defesa do Contribuinte): dos parâmetros de materialidade. **6.** Dívida igual ou superior a 15 milhões de reais. **7.** Patrimônio conhecido do contribuinte. **8.** Conclusões. **9.** Bibliografia.

RESUMO: O presente artigo examina os parâmetros de materialidade previstos na LC 225/26 para a caracterização do devedor contumaz, com foco especial nas situações em que o valor dos créditos tributários supera R\$ 15 milhões e excede cem por cento do patrimônio conhecido do contribuinte.

PALAVRAS-CHAVE: Devedor contumaz. LC 225/26. Parâmetros de materialidade. Inadimplência tributária

¹ Presidente nacional do Cesa (Centro de Estudos das Sociedades de Advogados); presidente honorário da ABDF (Associação Brasileira de Direito Financeiro); vice-presidente do F [Confira a íntegra da matéria.](#)

órum Permanente de Direito Tributário da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro; ex-membro do *Executive Committee of The International Fiscal Association* (IFA – 2017/18); membro do conselho de administração da Câmara Britânica (Britcham); diretor da Federação das Câmaras de Comércio do Exterior (FCCE); professor da Faculdade de Direito da Universidade Cândido Mendes (1993/2004); professor na pós-graduação de Direito Tributário da Fundação Getúlio Vargas – FGV; sócio fundador do escritório Brigagão, Duque Estrada — Advogados.

² Doutorando e Mestre em Direito Tributário pela USP (*magna cum laude*). LLM em International Tax Law pela WU Vienna (*passed with honours*) e pós-graduado em Direito Empresarial pela FGV. Professor de cursos de pós-graduação, no Brasil e no exterior. Advogado em Brigagão, Duque Estrada — Advogados.



1. Introdução

O debate em torno da inadimplência tributária reiterada e de seus efeitos sobre a concorrência tem ocupado espaço cada vez maior na agenda legislativa e acadêmica brasileira. A figura do devedor contumaz, em especial, revela preocupação com a preservação de condições equânimes de competição no mercado.

Nesse contexto, a LC 225/26, ao instituir o Código de Defesa do Contribuinte, disciplina critérios para identificar os contribuintes que deixam de recolher tributos de forma sistemática e injustificada e propõe punições mediante medidas sancionatórias específicas.

O presente artigo tem por objetivo analisar os parâmetros de materialidade previstos na LC 225/26 para a caracterização do devedor contumaz, com especial atenção às situações em que o valor dos créditos tributários supera R\$ 15 milhões e excede cem por cento do patrimônio conhecido do contribuinte.

Inicialmente, faremos uma contextualização geral acerca do tax gap no Brasil e das abordagens teóricas que buscam explicar o comportamento dos contribuintes diante da obrigação de pagar tributos (Seção 2). Em seguida, examinaremos, no contexto brasileiro, o chamado crime paradigm, segundo o qual o cumprimento das obrigações fiscais decorre, sobretudo, do temor de punições e medidas repressivas (Seção 3).

Posteriormente, delimitaremos o conceito doutrinário e jurisprudencial de devedor contumaz e a sua relevância para a proteção da livre concorrência (Seção 4). Na sequência, faremos algumas considerações sobre o conteúdo normativo da LC 225/26 — com foco no critério substancial —, bem como sobre as consequências jurídicas aplicáveis aos contribuintes assim enquadrados (Seção 5).



Na Seção 6, analisaremos a pertinência do valor de R\$ 15 milhões como limite objetivo para a caracterização da contumácia e se essa opção legislativa é compatível com o propósito declarado de reduzir distorções concorrenciais, especialmente diante da relevância das pequenas e médias empresas no aumento do tax gap.

Na Seção 7, o objetivo é verificar se o parâmetro adotado pelo legislador para a aferição do patrimônio conhecido do contribuinte (valor contábil do ativo) pode conduzir a resultados incompatíveis com a finalidade da norma, sobretudo quando comparado à alternativa de mensuração pelo valor de mercado.

Por fim, apresentaremos as nossas conclusões.

2. Algumas considerações sobre o tax gap no Brasil

Se a arrecadação é alta, mas o Estado não oferece infraestrutura compatível com esse custo fiscal, há maior propensão, entre a população, para sonegar tributos (ou até mesmo declará-los sem pagá-los), o que aumenta o tax gap — isto é, a diferença entre o total de tributos devidos e os que deveriam ser pagos pelos contribuintes de um determinado país.

No Brasil, o tax gap é elevado porque, apesar de o tax-GDP ratio do País (isto é, a proporção dos tributos em relação ao PIB) ser alto — em 2023, era de trinta e dois por cento, maior que o de todos os outros países da América Latina analisados no referido estudo e comparável ao dos países-membros da OCDE —, a percepção dos contribuintes brasileiros é que os serviços públicos são precários e que os tributos arrecadados são desviados para corrupção.



Não surpreende, portanto, que “em 2014, o *tax gap* representou 23,6% da arrecadação tributária agregada no Brasil, correspondendo a 8,6% do PIB”³.

A literatura acadêmica⁴⁵ aponta três vertentes principais para explicar o motivo pelo qual os contribuintes pagam corretamente os seus tributos:

a) “*crime paradigm*” — de acordo com esse conceito, o principal fator que influencia a decisão do contribuinte de pagar ou não tributo é a possibilidade de punição e de ser descoberto pelas autoridades fiscais;

b) “*service paradigm*” — o fundamento desse conceito é que os contribuintes se sentem estimulados a pagar tributos se, em vez de serem tratados como potenciais criminosos (que buscam apenas as melhores formas de infringir as leis, fundamento do “crime paradigm”), sejam considerados como usuários e únicos destinatários dos serviços prestados pela administração pública. Essa relação de respeito gera confiança e cooperação entre fisco e contribuinte.

Conforme pontua James Alm⁶, os contribuintes tendem a apresentar maior disposição ao cumprimento fiscal quando o processo de declaração e pagamento é simplificado, quando há serviços de apoio eficientes para auxiliá-los em ambas as etapas e quando o portal da administração tributária oferece navegação clara e funcional.

c) “*trust paradigm*” — de acordo com esse paradigma, os contribuintes estarão mais propensos a cumprir suas obrigações fiscais se houver mudança na cultura de

³ RUBISTEIN, Flavio; VETORI, Gustavo G. Closing the Brazilian Tax Gap: Public Shaming, Transparency and Mandatory Disclosure as Means of Dealing with Tax Delinquencies, Tax Evasion and Tax Planning. Amsterdam: IBFD, mar/2016. Disponível em https://online.ibfd.org/collections/dfi/printversion/pdf/dfi_2016_01_br_1.pdf

⁴ SILVA, Fábio Pereira da; GUERREIRO, Reinaldo; FLORES, Eduardo. Voluntary versus enforced tax compliance: the slippery slope framework in the Brazilian context. *International Review of Economics*, v. 66, n. 2, p. 147-180, 2019. DOI: 10.1007/s12232-019-00321-0.

⁵ ALM, James. Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies. *International Tax and Public Finance*, v. 19, n. 1, 99. 71-73.

⁶ Ibidem. p. 72.

pagamento de tributos, por meio de canais de comunicação de massa para reforçar o cumprimento dessas obrigações. Defende-se a elaboração de programas educacionais com o objetivo de conscientizar a população de que pagar impostos é o cumprimento de um dever cívico⁷.

No próximo tópico, analisaremos qual desses paradigmas tem sido mais utilizados pelas autoridades fiscais brasileiras.

3. Da ampla adoção do *crime paradigm* no Brasil

Embora as autoridades fiscais brasileiras considerem, em alguma medida, as três vertentes descritas no tópico anterior para orientar a interação com os contribuintes e mitigar o tax gap, observa-se predominância marcante do crime paradigm na condução das políticas de conformidade fiscal.

Conforme bem pontuado por Sérgio André Rocha⁸, o ato de pagar tributo no País ainda não é visto como ato de cidadania fiscal, mas como forma de evitar a ação repressiva do Estado, na maioria das vezes vista como absurda, desproporcional e injusta.

Como não há, no Brasil, uma relação de confiança entre os contribuintes e a administração fiscal, o conceito de “*crime paradigm*” tende a ser amplamente utilizado pelo poder público para reduzir o *tax gap*, por meio de multas aplicadas com percentuais elevados.

Nesse ponto, além do investimento constante em tecnologia (declaração do IRPF pré-preenchida, por exemplo), houve movimento recente da Receita Federal para

⁷ Ibidem.

⁸ ROCHA, Sergio André. Reconstruindo a Confiança na Relação Fisco-Contribuinte. Revista Direito Tributário Atual. São Paulo, n. 39, p. 487–506, 2018. p. 508.



enviar para enviar ao exterior técnicos para estudar questões relevantes de tributação internacional.

No tocante às penalidades, ponto que demonstra a predominância do “crime paradigm” no Brasil é o fato de que as multas são relativamente altas e incidem sobre as mais variadas hipóteses. No âmbito federal, há a previsão, por exemplo, de multas isoladas (que alcançam o descumprimento de obrigações acessórias), de mora (que alcançam a demora no cumprimento das obrigações fiscais), de ofício e qualificadas — essas últimas com percentuais altos que, por essa razão, foram contestadas no STF por superar o patamar de 100% (cem por cento)⁹.

Os Estados, da mesma forma, preveem, em suas legislações internas, multas pelo descumprimento de obrigações acessórias que, algumas vezes, incidem sobre o valor da operação (e que, por conta disso, também estão sendo contestadas no STF)¹⁰.

Além dessas medidas, também há aquelas administrativas que, por terem por objetivo punir devedores contumazes, têm sido cada vez mais aceitas pelo STF. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) n. 3.952/DF¹¹, debatia-se a possibilidade de cancelamento, pela autoridade fiscal, do registro especial para o funcionamento de empresa dedicada à fabricação de cigarros, em razão do inadimplemento de tributos.

A referida ADI foi julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 1º da Lei 9.822/99 (que introduziu o § 2º no art.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 736.090/SC. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 3 out. 2024.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 640.452/RO, Tema 487. Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.952/DF. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Redatora do acórdão: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 29 jan. 2023.



1º do Decreto-lei 1.593/77¹² e determinar que o poder público só concederá o registro de fabricantes de cigarros aos contribuintes que estiverem em dia com as suas obrigações fiscais), no sentido de ser possível a sanção, desde que observados os critérios de razoabilidade e de proporcionalidade da medida.

Nesse contexto, segundo a jurisprudência do STF, não constitui sanção política a submissão de contribuinte a regime fiscal diferenciado em razão do inadimplemento reiterado.

Estabelecida a premissa de que, no Brasil, o “crime paradigm” tende a prevalecer e que o STF tem admitido a imposição de sanções administrativas com o objetivo de combater o inadimplemento reiterado, trataremos, nos próximos tópicos, do conceito de devedor contumaz e de sua interação com a LC 225/26, que institui o Código de Defesa do Contribuinte.

4. Conceito de devedor contumaz

É pacífico que a conduta dos contribuintes que, como estratégia de negócios, se autofinanciam às custas do não pagamento intencional e injustificado de tributos, é fator relevante no aumento do *tax gap* no Brasil.

Isso ocorre não só porque o Estado não arrecada com esses devedores, mas também porque os demais contribuintes percebem que os seus pares conseguem evitar ou reduzir os seus tributos de forma impune e passam a ver o sistema como injusto.

¹² Art. 1º A fabricação de cigarros classificados no código 2402.20.00 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto no 2.092, de 10 de dezembro de 1996, será exercida exclusivamente pelas empresas que, dispondo de instalações industriais adequadas, mantiverem registro especial na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

§ 2º A concessão do registro especial dar-se-á por estabelecimento industrial e estará, também, na hipótese de produção, condicionada à instalação de contadores automáticos da quantidade produzida e, nos termos e condições a serem estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, à comprovação da regularidade fiscal por parte.



Consequentemente, diminuem a sua disposição para cumprir voluntariamente as suas obrigações fiscais¹³¹⁴¹⁵.

Se parte dos contribuintes acredita que os seus pares não estão pagando tributos, tendem a ficar mais inclinados a não recolhê-los também.

Percebe-se, assim, que o aumento do *tax gap* está relacionado a questões de isonomia¹⁶. A implementação de medidas que pretendem reduzi-lo — como as sanções que têm por objetivo combater o devedor contumaz — busca justamente restabelecer condições equânimes de concorrência (ou seja, reduzir a desigualdade), para evitar que o inadimplente sistemático se beneficie indevidamente.

Qual seria, então, o conceito preciso de devedor contumaz?

De acordo com Liziane Angelotti Meira, Achilles Linhares de Campos Frias e Benjamin Miranda Tabak¹⁷, devedor contumaz é aquele contribuinte que faz do não pagamento de tributos estratégia para alavancar economicamente o seu negócio. O devedor contumaz distingue-se do devedor eventual de tributos porque aquele, diferente deste último, atua de forma planejada para ganhar vantagens concorrenciais e/ou financeiras, mediante o descumprimento de obrigações tributárias¹⁸.

¹³ WENZEL, Michael. Tax compliance and the psychology of justice: mapping the field. In: BRAITHWAITE, Valerie (ed.). Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion. Aldershot: Ashgate, 2002. p. 50.

¹⁴ Ibidem. p. 58.

¹⁵ KEEN, Michael; SLEMROD, Joel. Rebellion, Rascals, and Revenue: Tax Follies and Wisdom Through the Ages. Princeton: Princeton University Press, 2021. Cap. 12.

¹⁶ LOGUE, Kyle D.; VETTORI, Gustavo G. Narrowing the Tax Gap Through Presumptive Taxation. Columbia Journal of Tax Law, v. 2, n. 1, p. 113.

¹⁷ MEIRA, Liziane Angelotti; FRIAS, Achilles Linhares de Campos; TABAK, Benjamin Miranda. O devedor contumaz e os veto players. Revista da AGU, Brasília, DF, v. 22, n. 3, jul. 2023.

¹⁸ Ibidem.

Márcio Fernandes Lima e Marisa Rossignoli¹⁹, da mesma forma, afirmam que o devedor contumaz é aquele que deixa de pagar tributos de forma consciente, intencional e reiterada, obtendo, assim, uma vantagem competitiva em relação aos demais concorrentes do seu ramo de atividades. É aquele que declara normalmente as suas operações de venda e os seus débitos tributários, mas não recolhe os tributos devidos, o que faz com que o custo do seu negócio seja menor do que o da concorrência.

O STF, no julgamento da AC 1657-MC/RJ²⁰, seguiu o mesmo entendimento de que o inadimplemento contumaz resulta em comportamento ofensivo à livre concorrência.

O STF reforçou a conexão entre o inadimplemento contumaz e a violação ao princípio da livre concorrência em outras oportunidades, conforme bem pontua Júlia Silva Araújo Carneiro²¹. Em dissertação sobre o tema — orientada por Paulo Cesar Conrado e apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas —, a referida autora assentou que, na visão da Suprema Corte, a inadimplência contumaz, se injustificada e substancial, produz (ou é capaz de produzir) efeitos negativos sobre o princípio da livre concorrência.

Mais recentemente, o STF, no julgamento da ADI n. 4.854/RS²² — em que se discutia a constitucionalidade de lei gaúcha que previa sanções administrativas para impedir a prática de devedores contumazes no Estado do Rio Grande do Sul —, assentou

¹⁹ LIMA, Márcio Fernandes; ROSSIGNOLI, Marisa. O devedor contumaz de ICMS sob a ótica da análise econômica do direito. *Revista Meritum*, v. 17, n. 2. Belo Horizonte, 2022. pp. 41-58.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar n. 1.657. Rel. Min. Joaquim Barbosa; Red. p/ o acórdão Min. Cezar Peluso; Rel. do último incidente (AC-MC-ED): Min. Cezar Peluso. Julgado em 27 jun. 2007.

²¹ CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. O devedor contumaz no direito tributário: premissas teóricas, conceito e regime jurídico. *Dissertação (Mestrado em Direito Tributário)* — Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/2fc51ecf-ff78-4854-aeeb-cdc5ef386c81>. Acesso em 31 de outubro de 2025. pp. 60-62.

²² Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.854/RS. Relator: Min. Nunes Marques. Julgamento em 25 ago. 2025.



que “a inadimplência contumaz desequilibra artificial e ilicitamente as condições de livre concorrência, porquanto a tributação constitui custo de qualquer negócio”.

Percebe-se, assim, que o combate ao inadimplente contumaz está vinculado ao objetivo de proteção da livre concorrência e ao autofinanciamento às custas dos cofres públicos. Afinal, é do interesse do Estado impedir práticas que, por meio do não pagamento deliberado de tributos e com o objetivo de auferir vantagem mercadológica, possam ofender esse princípio caro ao ordenamento constitucional brasileiro.

Não é sempre, porém, que a inadimplência contumaz se conecta com o princípio da livre concorrência.

Conforme destaca Júlia Silva Araújo Carneiro²³, se a inadimplência for praticada por empresas detentoras de monopólio dentro do seu mercado de atuação exclusiva, o não pagamento de tributos não resultará em impactos na concorrência. Também não haverá impactos na concorrência se todas as empresas de um determinado setor não pagarem os seus tributos²⁴.

Pondere-se, contudo, que, mesmo nessas situações, em que não há ofensa ao princípio da livre concorrência, não há como admitir-se o autofinanciamento de atividades empresariais às custas do erário público. Nessas circunstâncias, o devedor contumaz mostra-se igualmente danoso.

5. LC 225/26 (Código de Defesa do Contribuinte): do parâmetro de materialidade

²³ CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. O devedor contumaz no direito tributário: premissas teóricas, conceito e regime jurídico. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) — Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/2fc51ecf-ff78-4854-aeeb-cdc5ef386c81>. Acesso em 31 de outubro de 2025. p. 69.

²⁴ Ibidem. p. 71.



Como se sabe, foi aprovada recentemente a LC 225/26, que institui o Código de Defesa do Contribuinte. Entre os dispositivos previstos nessa Lei, destacam-se, para fins deste artigo, os arts. 11 e seguintes, que dispõem sobre a figura do devedor contumaz.

O *caput* do art. 11 estabelece que “devedor contumaz” é o sujeito passivo cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributos.

Conforme dispõe o inciso I do § 2º do art. 11 do PL, o parâmetro de materialidade caracterizar-se-á:

a) em âmbito federal, pela existência de créditos tributários em situação irregular, inscritos em dívida ativa ou constituídos e não adimplidos, em âmbito administrativo ou judicial, de valor igual ou superior a R\$ 15 milhões e equivalente a mais de 100% (cem por cento) do seu patrimônio conhecido, que corresponde ao total do ativo informado no último balanço patrimonial registrado na contabilidade;

b) em âmbito estadual, distrital e municipal, pela existência de créditos tributários em situação irregular, inscritos em dívida ativa ou constituídos e não adimplidos conforme previsto em legislação própria, a qual poderá prever valores distintos, não necessariamente R\$ 15 milhões;

A **reiteração** da prática ficará caracterizada se os créditos tributários permanecerem em situação irregular por, no mínimo, quatro períodos de apuração consecutivos ou seis períodos alternados dentro de doze meses.

A **injustificabilidade** ficará caracterizada se não houver motivos objetivos que afastem a configuração da contumácia. O sujeito poderá alegar, como justificativa:

a) circunstâncias externas que envolvam estado de calamidade reconhecido pelo poder público;



b) apuração de resultado negativo no exercício financeiro corrente e no anterior, salvo indícios de fraude ou má-fé;

c) no caso de execução fiscal, ausência da prática de fraude à execução, como a não ocorrência de distribuição de dividendos, de redução do capital social ou de concessão de empréstimos ou mútuos pelo devedor.

Caso o contribuinte seja caracterizado como devedor contumaz, ser-lhe-ão aplicadas, isolada ou cumulativamente, as seguintes medidas:

a) impedimento de:

i) fruir quaisquer benefícios fiscais, inclusive a concessão ou remissão de anistia, e utilizar créditos de prejuízo fiscal ou de base de cálculo negativa da CSL para a quitação de tributos; ii) participar de licitações promovidas pela administração pública; iii) formalizar vínculos, a qualquer título, com a administração pública, como autorização, licença, habilitação, concessão para exploração ou outorga de direitos; iv) propor recuperação judicial ou o prosseguimento desta, motivando a convolação da recuperação judicial em falência a pedido da Fazenda Pública correspondente.

b) declaração de inaptidão da inscrição no cadastro de contribuintes da respectiva administração tributária enquanto perdurarem as condições que deram causa à decisão que o caracterizou como devedor contumaz;

c) no âmbito federal, sujeição ao rito do contencioso administrativo previsto no parágrafo único do art. 23 da Lei 13.988/20.

Portanto, a LC 225/26 prevê consequências gravosas aos contribuintes que forem caracterizados como devedores contumazes, com o objetivo de assegurar um ambiente concorrencial saudável e reduzir a desigualdade horizontal.

Esse tipo de regra não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro porque muitos Estados já preveem em suas legislações internas a aplicação de medidas com o

objetivo de sancionar os devedores contumazes. Não há conformidade entre essas legislações, mas, em geral, qualificam-se como devedores contumazes (segundo essas leis) aqueles contribuintes que possuem débitos de tributos estaduais em determinado valor, não pagos durante certo período.

Conforme pontua Júlia Silva Araújo Carneiro²⁵, “dentro dessas balizas, há grande variação entre o valor e o tempo considerados significativos e suficientes para enquadrar um sujeito passivo como devedor contumaz”.

Também não há uniformidade quanto ao valor do patrimônio conhecido do contribuinte que, quando comparado ao valor da dívida, permite caracterizar a contumácia do devedor. Há, inclusive, leis estaduais que nem sequer fazem essa exigência — isto é, não há preocupação se o contribuinte possui, ou não, patrimônio suficiente para pagar a dívida (capacidade de pagamento).

Como se viu, a LC 225/26, inspirada por essas legislações estaduais, previu, como parâmetro de materialidade, que a contumácia ficará caracterizada se o contribuinte possuir créditos tributários em situação irregular, inscritos em dívida ativa ou constituídos e não adimplidos, em âmbito administrativo ou judicial, de valor igual ou superior a R\$ 15 milhões e equivalente a mais de 100% (cem por cento) do seu patrimônio conhecido.

Apesar de a referida Lei também prever os critérios de reiteração e injustificabilidade para caracterizar a contumácia (conforme pontuado no início deste tópico), o foco do nosso artigo será analisar a adequação do critério material.

²⁵ CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. O devedor contumaz no direito tributário: premissas teóricas, conceito e regime jurídico. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) — Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/2fc51ecf-ff78-4854-aeab-cdc5ef386c81>. Acesso em 31 de outubro de 2025. p. 99.

Faremos algumas críticas às exigências previstas em lei nesse particular, quais sejam: valor igual ou superior a R\$ 15 milhões e equivalente a mais de 100% do patrimônio conhecido.

6. Dívida igual ou superior a 15 milhões de reais

Conforme destacamos nos tópicos anteriores, a LC 225/26 previu, entre outros requisitos, que a contumácia ficará caracterizada se o contribuinte possuir créditos tributários em situação irregular, de valor igual ou superior a R\$ 15 milhões.

Por falta de previsão legal em sentido contrário — no trâmite legislativo, alguns parlamentares propuseram emenda para que esse valor alcançasse apenas o montante a título de principal, que não foi aceita²⁶ —, esse limite abrange não só o montante devido a título de principal, mas também os consectários legais (juros e multas).

Assim, na LC 225/26, o valor da dívida tributária é elemento essencial para a constatação de ser o devedor ser, ou não, contumaz.

Entendemos, porém, que esse critério de valor, por si só, não indica contumácia. Isso porque, na forma em que redigida a regra, o mero inadimplemento de um imposto que incide esporadicamente — como o IOF sobre uma operação de crédito específica — já seria suficiente para caracterizar a contumácia do devedor.

Entendemos equivocado esse entendimento porque, conforme suscitamos acima, uma regra que pretenda impedir a contumácia deve alcançar apenas os contribuintes que atuam de forma planejada e costumeira com o objetivo de gerar desequilíbrio concorrencial e/ou autofinanciamento inadequado, às custas do erário.

26

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10039000&ts=1760730952764&disposition=inline&ts=1760730952764>. Acesso em 1º de novembro de 2025.

Melhor seria, por exemplo, que essa constatação fosse feita a partir da evolução do patrimônio do sujeito passivo e, caso ela fosse positiva e crescente, aliado tal fato aos demais elementos previstos na LC 225/26 (exceto o relativo ao valor), aí sim, haveria razão para pressupor que ele estaria adotando postura deliberada de não quitar as suas dívidas tributárias²⁷, do que decorreria os efeitos danosos acima referidos.

De qualquer forma, como o legislador optou por dar relevância ao valor da dívida para, junto a outros critérios (como o valor do patrimônio e a reiteração do não pagamento de tributos), definir quem é, ou não, devedor contumaz, a crítica que pretendemos fazer neste tópico diz respeito ao valor eleito: R\$ 15 milhões.

Com efeito, se as medidas de combate a devedores contumazes têm por objetivo reduzir o dano à concorrência (de modo a reduzir, por consequência, a violação ao princípio da igualdade) e coibir o autofinanciamento indevido, por que excluir contribuintes menores, que possuem dívidas fiscais abaixo de R\$ 15 milhões?

Esse aspecto ganha especial relevância se considerarmos que pequenas e médias empresas representam parcela significativa do *tax gap*.

Mark Twain²⁸ afirma que, nos Estados Unidos, mais da metade das pequenas empresas sonham os seus rendimentos. No Reino Unido, a sonegação praticada por pequenas empresas corresponde a mais de 40% (quarenta por cento) do *tax gap* total²⁹.

Mesmo que esses estudos não tratem especificamente de devedores contumazes (que é aquele contribuinte que declara, mas não paga os seus tributos, ao contrário do sonegador, que deixa de declarar a ocorrência do fato gerador ou oculta

²⁷ CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. O devedor contumaz no direito tributário: premissas teóricas, conceito e regime jurídico. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) — Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/2fc51ecf-ff78-4854-aeeb-cdc5ef386c81>. Acesso em 31 de outubro de 2025. p. 111.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem. p. 299.



deliberadamente a base tributável), os dados mencionados acima — que abordam a figura do sonegador, e não do devedor contumaz — indicam uma relevante falta de *compliance* fiscal entre os contribuintes médios e menores, que aumenta o *tax gap* e causa danos ao ambiente concorrencial.

No Brasil, o regime do lucro presumido e o do simples nacional foram introduzidos com o propósito de incentivar a formalização de parte dos negócios até então situados na economia informal, para permitir que a administração tributária arrecadasse com atividades cujo alcance das autoridades fiscais é historicamente limitado. Trata-se de finalidade típica de modelos de tributação presumida³⁰.

Adotados esses modelos de tributação presumida, incumbe ao Estado, por meio de mecanismos específicos de enfrentamento de práticas anticoncorrenciais perpetradas por pequenos e médios devedores contumazes, também resguardar a posição dos contribuintes que recolhem regularmente os seus tributos em ambos os modelos de simplificação (lucro presumido e simples nacional).

De acordo com estudo feito pelo IBGE³¹, entre 2017 e 2021, a taxa geral de sobrevivência das empresas constituídas no ano de 2016 foi de 78% (setenta e oito por cento) após o primeiro ano de operação, caindo para 43% (quarenta e três por cento), após 05 (cinco) anos. Constatou-se, ainda, uma relação direta entre o tamanho da empresa e a taxa de sobrevivência: quanto maior a empresa, maior a taxa de sobrevivência.

³⁰ BUCCI, Valeria. (2020). Presumptive Taxation Methods: A Review of the Empirical Literature. *Journal of Economic Surveys*, 34(2), 372-397.

³¹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Demografia das empresas e estatísticas de empreendedorismo. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/servicos/22649-demografia-das-empresas-e-estatisticas-de-empreendedorismo.html>. Acesso em 07 de novembro de 2025.



A taxa de sobrevivência das pequenas empresas foi de 38% (trinta e oito por cento), seguida de 53,8% (cinquenta e três vírgula oito por cento) para as médias e de 69,4% (sessenta e nove vírgula quatro por cento) para as maiores.

Acresça-se, ainda, o seguinte dado: em estudo elaborado por Jorge Luis Tonetto, Josep Miquel Pique, Adelar Fochezatto e Carina Repetti³², identificou-se que, no Estado do Rio Grande do Sul, as empresas multadas por sonegação sobrevivem mais tempo no mercado do que aquelas que cumprem corretamente com as suas obrigações tributárias.

Nesse estudo³³, descobriu-se que 52% (cinquenta e dois por cento) das pequenas e 34% (trinta e quatro por cento) das médias empresas que são multadas por sonegação fiscal sobrevivem no mercado.

Constata-se, portanto, que, apesar de ser baixa a taxa de sobrevivência de pequenas e médias empresas, há sobrevida para aquelas que não cumprem com as suas obrigações fiscais.

Isso gera um ciclo vicioso no qual a sonegação e o não pagamento de tributos acabam por ampliar as chances de sobrevivência de empresas que descumprem as suas obrigações fiscais, em detrimento das suas concorrentes, que passam a se sentir pressionadas a reproduzir essa conduta e, por consequência, prejudicam a própria base de arrecadação.

Nesse cenário, melhor seria que o legislador aplicasse as sanções previstas na LC 225/26 aos pequenos e médios contribuintes, sem, obviamente, deixar de lado as empresas de grande porte.

³² TONETTO, Jorge Luis; PIQUE, Josep Miquel; FOCHEZATTO, Adelar; RAPETTI, Carina. Tax Evasion and Company Survival: A Brazilian Case Study. *Economies*, Basel, v. 12, n. 286, 2024.

³³ *Ibidem*. p. 10.



Afinal, essas empresas, ao deixar de recolher tributos, reduzem artificialmente os seus custos operacionais, o que acaba por repercutir na dinâmica concorrencial, pressionando margens e comprometendo a sustentabilidade financeira de pequenas e médias empresas que cumprem regularmente suas obrigações fiscais, sem dispor de alternativas para reduzir o seu preço.

Desse modo, o inadimplemento contumaz exercido por grandes contribuintes afeta negativamente a estrutura de mercado, o que contribui para a concentração econômica e a eliminação paulatina de competidores que atuam em conformidade com a legislação.

Não são menos danosas, porém, as condutas exercidas por pequenos e médios devedores contumazes. Conseqüentemente, as sanções previstas na LC 225/26 não deveriam ter por objetivo reduzir a desigualdade somente sob o seu viés vertical (ao alcançar grandes devedores), mas também horizontal, porque à medida que os estudos (como aquele elaborado por Michal Keen e Joel Slemrod³⁴) demonstram que o *compliance* fiscal tende a ser maior entre grandes empresas, o dano concorrencial às pequenas e médias é igual, ou até maior, se os seus pares — as demais pequenas e médias empresas — não pagam os seus tributos da forma correta.

Faz sentido, portanto, que as medidas de combate aos devedores contumazes alcancem pequenos e médios contribuintes.

Renato Lopes Becho, Bráulio Bata Simões e André Catta Preta Federighi³⁵, bem como Liziane Angelotti Meira, Achilles Linhares de Campos Frias e Benjamin Miranda

³⁴ KEEN, Michael; SLEMROD, Joel. *Rebellion, Rascals, and Revenue: Tax Follies and Wisdom Through the Ages*. Princeton: Princeton University Press, 2021. Cap. 12. pp. 298-299

³⁵ BECHO, Renato Lopes; SIMÕES, Bráulio Bata; FEDERIGHI, André Catta Preta. *Direito concorrencial e tributação: o devedor contumaz e a competência do CADE*. Revista de Direito Concorrencial – RDC, Brasília, v. 9, n. 2, dez. 2021. p. 101.

Tabak³⁶ consideram correto o limitador de R\$ 15 milhões previsto na LC 225/26, porque esse “tratamento diferenciado deve ser reservado para casos específicos que revelem um dano significativo ao erário”.

Entretanto, o dano ao erário é apenas um dos danos que se pretendem evitar com a definição do devedor contumaz. Os danos concorrenciais são de igual importância, e, como demonstrado ao longo deste trabalho, a proteção concorrencial dos pequenos e médios contribuintes, cujas dívidas tributárias são em montantes muito inferiores, deve ser igualmente assegurada.

É, portanto, equivocado que fiquem excluídos do âmbito de aplicação dessa lei os contribuintes que possuem dívidas inferiores a 15 milhões de reais.

7. Patrimônio conhecido do contribuinte

Conforme pontuamos nos tópicos anteriores, a LC 225/26 previu, no parâmetro de materialidade, que a contumácia ficará caracterizada se o contribuinte possuir créditos tributários em situação irregular de valor igual ou superior a R\$ 15 milhões e equivalente a mais de 100% (cem por cento) do seu patrimônio conhecido.

Não basta, portanto, que a soma dos créditos tributários alcance valor igual ou superior a R\$ 15 milhões. É necessário que a dívida atinja valor correspondente ou maior do que 100% (cem por cento) do patrimônio conhecido do contribuinte.

Regra geral, a verificação do montante do patrimônio conhecido — e a sua evolução —, para definir se o devedor é, ou não, contumaz, pode ser relevante sob três perspectivas:

³⁶ MEIRA, Liziane Angelotti; FRIAS, Achilles Linhares de Campos; TABAK, Benjamin Miranda. O devedor contumaz e os veto players. Revista da AGU, Brasília, DF, v. 22, n. 3, jul. 2023. p. 328.

a) constatação do incremento do patrimônio — é indício de que o devedor contumaz vem se autofinanciando às custas do erário e, conseqüentemente, auferindo vantagem competitiva indevida em relação aos seus concorrentes; e

b) verificação da capacidade contributiva do contribuinte e da solidez do seu patrimônio frente a eventual execução fiscal.

Parece-nos que o legislador, na LC 225/26, preferiu essa segunda hipótese.

Ainda que essa opção, entre as duas citadas acima, não seja, na nossa visão, a mais adequada, o objeto da nossa crítica se restringirá ao seguinte ponto: o legislador, na LC 225/26, para avaliar o patrimônio conhecido do contribuinte, adotou como base o valor total do ativo informado no último balanço patrimonial registrado na contabilidade, constante da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) ou da Escrituração Contábil Digital (ECD).

Ocorre que, para cumprir com o objetivo da regra (alcançar sujeitos passivos que empregam o método de criação sequencial de pessoas jurídicas como meio de burlar a satisfação do crédito tributário), parece-nos que o critério mais adequado seria avaliar o patrimônio do contribuinte pelo valor de mercado.

Ora, se o objetivo do legislador — ao prever que o valor da dívida fiscal deve atingir mais de 100% (cem por cento) do patrimônio conhecido do contribuinte — é alcançar sujeitos passivos que se utilizam de pessoas jurídicas como meio de burlar a satisfação do crédito tributário, melhor seria comparar o montante da dívida com o valor atualizado do patrimônio da empresa.

Avaliados os bens pelo valor de mercado e demonstrado que o do patrimônio da empresa supera o montante das dívidas fiscais, fica também provada a capacidade econômica do contribuinte para quitar as suas obrigações fiscais — o que, dependendo do resultado, afastaria a presunção de que o seu objetivo seria burlar as regras tributárias.



De fato, se o valor do patrimônio apurado pelo valor de mercado superar o montante das dívidas fiscais, o contribuinte demonstra que, em eventual execução, as autoridades fiscais terão meios de satisfazer a dívida fiscal. Se, por outro lado, estiver aquém daquele valor, isso poderá fazer com que empresas cujo patrimônio contábil seja superior a 15 milhões passem a ser alcançadas pelas regras de contumácia.

Discussão semelhante ocorre no regime de arrolamento de bens, atualmente disciplinado pela Instrução Normativa RFB 2.091/22 (que sucedeu as INs RFB 1.565/15 e 1.171/11). O arrolamento de bens e direitos consiste em mecanismo de acompanhamento patrimonial elaborado pela Receita Federal, destinado a permitir que a administração fiscal monitore a evolução do patrimônio de contribuintes cujo passivo tributário atinge patamar considerado relevante.

No julgamento da Ap. Cív. n. 0016353-22.2015.4.01.3300, rel. Des. Roberto Veloso, j. 19.03.2025, entendeu-se que “a aplicação do valor venal, em lugar do valor contábil, alinha-se com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, evitando que o arrolamento comprometa desproporcionalmente o patrimônio da empresa e assegurando que a garantia do crédito tributário seja feita de forma equitativa e fiel ao patrimônio real”.

Portanto, eleger o valor contábil do ativo como parâmetro para aferição do patrimônio conhecido não se coaduna com a finalidade declarada da norma, seja para qualificar indevidamente o contribuinte como devedor contumaz, seja para, também indevidamente, desqualificá-lo como tal. Se o objetivo é alcançar contribuintes que estruturam fraudes mediante a má utilização da pessoa jurídica, o critério deveria refletir a efetiva capacidade econômica do contribuinte, aferida a partir do valor de mercado dos seus bens — sob pena de se enquadrarem no conceito de devedor contumaz empresas que deveriam ser dele incluídas ou excluídas.

8. Conclusões



Este estudo demonstra que as medidas de redução do *tax gap* têm por objetivo promover o princípio da igualdade e evitar o autofinanciamento do contribuinte às custas do erário público.

Os contribuintes que sonegam, que declaram, mas deixam de recolher seus tributos, bem como os que se autofinanciam com o não pagamento obtêm vantagem concorrencial indevida em relação aos que cumprem regularmente as suas obrigações — o que gera distorções na livre concorrência.

Historicamente, em razão da relação de desconfiança que marca a interação entre contribuintes e autoridades fiscais, o Brasil tem privilegiado instrumentos de fiscalização e de punição como principal estratégia de redução do *tax gap* (*crime paradigm*).

Destacam-se, entre essas medidas, aquelas que visam combater o devedor contumaz, previstas na LC 225/26.

De acordo com essa Lei, “devedor contumaz” é o sujeito passivo cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributos.

Neste artigo, nosso foco foi analisar a validade do parâmetro de materialidade adotado pela LC 225/26, que pressupõe os seguintes requisitos: a) créditos tributários em situação irregular de valor igual ou superior a R\$ 15 milhões; e b) valor equivalente a mais de 100% (cem por cento) do seu patrimônio conhecido, que corresponde ao total do ativo informado no último balanço patrimonial registrado na contabilidade.

Como as medidas de combate a devedores contumazes têm por objetivo evitar o dano ao erário e reduzir o dano à concorrência (de modo a reduzir, por consequência, a violação ao princípio da igualdade), a LC 225/26, no nosso entender, não deveria excluir contribuintes menores, que possuem patrimônio e dívidas fiscais inferiores a R\$ 15 milhões.



Por fim, também nos parece equivocado eleger-se o valor contábil do ativo como parâmetro para aferição do patrimônio conhecido do contribuinte. Se o objetivo é alcançar contribuintes que estruturam fraudes tributárias mediante o seu autofinanciamento às custas do erário e a quebra da livre concorrência, o critério deveria refletir a efetiva capacidade econômica do contribuinte, aferida a partir do valor de mercado dos seus bens.

9. Bibliografia

ALM, James. Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies. *International Tax and Public Finance*, v. 19, n. 1.

BECHO, Renato Lopes; SIMÕES, Bráulio Bata; FEDERIGHI, André Catta Preta. Direito concorrencial e tributação: o devedor contumaz e a competência do CADE. *Revista de Direito Concorrencial – RDC*, Brasília, v. 9, n. 2, dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar n. 1.657. Rel. Min. Joaquim Barbosa; Red. p/ o acórdão Min. Cezar Peluso; Rel. do último incidente (AC-MC-ED): Min. Cezar Peluso. Julgado em 27 jun. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.952/DF. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Redatora do acórdão: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 29 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.854/RS. Rel. Min. Nunes Marques. Julgamento em 25 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 640.452/RO. Tema 487. Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 736.090/SC. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 3 out. 2024.

BUCCI, Valeria. Presumptive Taxation Methods: A Review of the Empirical Literature. *Journal of Economic Surveys*, v. 34, n. 2, 2020.

CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. O devedor contumaz no direito tributário: premissas teóricas, conceito e regime jurídico. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) — Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), São Paulo, 2020. Disponível em:



<https://repositorio.fgv.br/items/2fc51ecf-ff78-4854-aeeb-cdc5ef386c81>. Acesso em: 31 out. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Demografia das empresas e estatísticas de empreendedorismo. Disponível em:
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/servicos/22649-demografia-das-empresas-e-estatisticas-de-empreendedorismo.html>. Acesso em: 7 nov. 2025.

KEEN, Michael; SLEMROD, Joel. Rebellion, Rascals, and Revenue: Tax Follies and Wisdom Through the Ages. Princeton: Princeton University Press, 2021.

LIMA, Márcio Fernandes; ROSSIGNOLI, Marisa. O devedor contumaz de ICMS sob a ótica da análise econômica do direito. Revista Meritum, Belo Horizonte, v. 17, n. 2.

LOGUE, Kyle D.; VETTORI, Gustavo G. Narrowing the Tax Gap Through Presumptive Taxation. Columbia Journal of Tax Law, v. 2, n. 1.

MEIRA, Liziane Angelotti; FRIAS, Achilles Linhares de Campos; TABAK, Benjamin Miranda. O devedor contumaz e os veto players. Revista da AGU, Brasília, DF, v. 22, n. 3, jul. 2023.

OCDE; ECLAC; IDB; CIAT. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2025: Brazil. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em:
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/05/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2025-country-notes_29961c77/brazil_b08e62db/f6a5cb34_en.pdf. Acesso em: 31 out. 2025.

ROCHA, Sergio André. Reconstruindo a Confiança na Relação Fisco-Contribuinte. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 39, 2018.

RUBISTEIN, Flavio; VETTORI, Gustavo G. Closing the Brazilian Tax Gap: Public Shaming, Transparency and Mandatory Disclosure as Means of Dealing with Tax Delinquencies, Tax Evasion and Tax Planning. Amsterdam: IBFD, mar. 2016. Disponível em:
https://online.ibfd.org/collections/dfi/printversion/pdf/dfi_2016_01_br_1.pdf.

SILVA, Fábio Pereira da; GUERREIRO, Reinaldo; FLORES, Eduardo. Voluntary versus enforced tax compliance: the slippery slope framework in the Brazilian context. International Review of Economics, v. 66, n. 2, p. 147–180, 2019. DOI: 10.1007/s12232-019-00321-0.

TONETTO, Jorge Luis; PIQUE, Josep Miquel; FOCHEZATTO, Adelar; RAPETTI, Carina. Tax Evasion and Company Survival: A Brazilian Case Study. Economies, Basel, v. 12, n. 286, 2024.



WENZEL, Michael. Tax compliance and the psychology of justice: mapping the field. In: BRAITHWAITE, Valerie (ed.). Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion. Aldershot: Ashgate, 2002.

Referência do artigo:

Brigagão, Gustavo A. Muller; Bez-Batti, Gabriel. Contumácia tributária, tax gap e concorrência: repensando o parâmetro de materialidade *In*: Peixoto, Marcelo Magalhães; Souza, Igor Nascimento; Guimarães, Ariane Costa (coord.). O devedor Costumaz na lei complementar n. 225/2026. São Paulo: MP editora, 2026. p.243-261

Artigo publicado em:

Peixoto, Marcelo Magalhães; Souza, Igor Nascimento; Guimarães, Ariane Costa (coord.). O devedor Costumaz na lei complementar n. 225/2026. São Paulo: MP editora, 2026. p.243-261