

Lei contra o devedor contumaz

Dois projetos em discussão no Congresso criam instrumentos para combater essa prática que provoca concorrência desleal e corrói o ambiente de negócios. Entenda as diferenças entre eles



Existem vários motivos para uma empresa se tornar devedora de impostos. Um deles pode ser o fato de estar enfrentando uma dificuldade eventual, como ocorreu com muitas no último ano em razão das restrições impostas pela pandemia; uma crise mais profunda que inviabiliza o pagamento dos tributos, causando atrasos reiterados, ou ainda, a empresa pode julgar que os valores cobrados são indevidos e contestá-los nas esferas administrativa e judicial.

Mas existe a figura do devedor contumaz. Seu comportamento típico é bastante conhecido. Ele abre a empresa com a intenção de não pagar impostos e de usar essa vantagem de forma ilícita como diferencial competitivo. Pratica preços impraticáveis para quem cumpre as obrigações legais, com o objetivo de ganhar mercado rapidamente. Declara as vendas ao fisco para não ser enquadrado no crime de sonegação fiscal, sujeito a pena de prisão, mas não recolhe os tributos e procura se fazer passar por devedor legítimo.

Enquanto o fisco tenta cobrar a dívida, ele age assim durante anos, utilizando os mais variados artifícios para protelar o processo de cobrança. Quando perde, não paga – e não há patrimônio suficiente em nome da empresa nem de seus representantes formais, que geralmente são meros laranjas, para pagar a dívida. Muitas vezes, os verdadeiros donos do negócio recomeçam o ciclo usando os nomes de novos laranjas e assim acumulam bilhões de reais em dívidas tributárias que não serão pagas.

Os prejuízos não se limitam à perda de arrecadação. Devedores contumazes inviabilizam a atividade de empresas sérias, des-

troem o ambiente de negócios e afastam investimentos. “O Brasil está muito atrasado na solução desse problema”, afirma o procurador da Fazenda Nacional João Henrique Grognet, coordenador-geral de Estratégia de Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). “O Estado deve à sociedade uma resposta a esse problema que, muito além da questão fiscal, deteriora a concorrência e o ambiente de negócios no Brasil.”

DISTINÇÃO ENTRE OS TIPOS DE DEVEDORES

Uma das principais barreiras no combate ao devedor contumaz é a falta de uma lei para distingui-lo dos demais tipos de devedores e instituir regras mais duras contra ele. Ao menos duas propostas encontram-se hoje no Congresso Nacional. Uma foi apresentada ao Senado em 2017 pela então senadora Ana Amélia Lemos: o PLS 284/2017. Dois anos depois, o Poder Executivo levou à Câmara dos Deputados o PL 1646/2019. Ambos estabelecem critérios para identificar o devedor contumaz e sanções contra ele, mas existem algumas diferenças importantes (veja box).

O PLS 284 é uma lei complementar que regulamenta o artigo 146-A da Constituição Federal, dispositivo aprovado em 2003, por meio de Emenda Constitucional, que autoriza o tratamento diferenciado para contribuintes que praticam concorrência desleal por meio de vantagens tributárias ilícitas. O tributarista [Hamilton Dias de Souza](#), conselheiro do ETCO, acredita que distinguir o devedor contumaz por meio de uma lei



“O PLS 284 é voltado sobretudo ao fortalecimento do ambiente de negócios e à ética concorrencial”

Hamilton Dias de Souza, conselheiro do ETCO

complementar, que regulamenta artigo constitucional e exige quórum qualificado, constitui um instrumento mais poderoso do ponto de vista jurídico.

FORTALECIMENTO DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Outra vantagem, segundo Hamilton, é que o PLS 284 representa uma lei nacional, envolvendo não só os tributos federais, mas também de estados e municípios, que poderão utilizá-la como base para suas próprias leis contra os devedores contumazes de seus tributos. Hoje, 13 estados contam com legislação nesse sentido, mas elas muitas vezes têm sua constitucionalidade contestada nos tribunais.

O projeto propõe uma série de medidas para combater os devedores que utilizam a vantagem tributária ilícita para praticar concorrência desleal. “O PLS 284 é voltado sobretudo ao fortalecimento do ambiente de negócios e à garantia da ética concorrencial”, afirma o tributarista. A proposta en-

contra-se parada no Senado desde o início da atual legislatura.

Já o PL 1646/2019 trata exclusivamente dos tributos federais. Os critérios que estipula para diferenciar o devedor contumaz são distintos, assim como as sanções impostas. Um deles é que a dívida seja superior a R\$ 15 milhões e esteja em situação irregular por mais de um ano. O conselheiro do ETCO considera esse critério arbitrário. “Dependendo do porte da empresa, esse valor pode ser alto ou baixo demais”, pontua Hamilton.

O procurador João Grognet, que participa pela PGFN das audiências públicas para apresentá-lo à sociedade e colher propostas de aperfeiçoamento, entende que o PL 1646 permitirá combater os devedores contumazes de forma segura e eficiente.

Grognet conta que, nos debates com a sociedade, uma preocupação que surge com frequência é a de que o instrumento venha a ser usado para restringir os direitos dos demais tipos de devedores. “Quando explicamos que o contumaz, conforme o projeto,

“O Brasil hoje vive um momento de maturidade que permite compreender a necessidade de uma legislação que diferencie o devedor eventual do contumaz”

João Henrique Grognet, procurador da PGFN



não é o contribuinte que deve muito, mas sim o que deve muito, pratica fraude e, por consequência, destrói o ambiente de negócios, as pessoas passam a concordar com a necessidade da lei”, explica. Por se tratar de um projeto de lei ordinária, o PL 1646 precisará de maioria simples para ser aprovado.

STF SENSÍVEL AO TEMA

O coordenador-geral de Estratégia de Recuperação de Créditos da PGFN afirma que o projeto respeita todas as normas tributárias constitucionais, incluindo o amplo direito de defesa. Embora sempre haja a possibilidade de contestação da norma em controle de constitucionalidade, avalia, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal tem demonstrado sensibilidade à causa do combate ao devedor contumaz. “Acho que o Supremo consideraria a legislação absolutamente constitucional dados os julgados anteriores”, diz Grognet.

Nesse sentido, ele cita as decisões do STF no Recurso Extraordinário 550.779, de 2013, que considerou constitucional o cancelamento do registro de devedores contumazes do setor de fumo; o Recurso Ordinário em Habeas Corpus 163.334, de 2019, que autorizou a criminalização por apropriação indébita de contribuinte que não recolheu ICMS de forma considerada fraudulenta; e o julgamento, ainda pendente de decisão final no STF, mas que também já tem maioria formada em favor da cassação do registro de devedores contumazes do setor de fumo, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3952, que tem o ETCO como *amicus curiae*.

“O Brasil hoje vive um momento de maturidade que permite compreender a necessidade de uma legislação que diferencie o devedor eventual do contumaz”, afirma Grognet. “O que me parece contrariar a Constituição é a demora, a omissão do Estado em fazer valer princípios constitucionais tão importantes, como a livre iniciativa e a justiça fiscal.”

AS DIFERENÇAS ENTRE OS DÉVEDORES

CARACTERÍSTICAS	EVENTUAL	CONTUMAZ
Por que acumulou dívidas tributárias?	Em geral, por causa de uma crise no mercado, uma queda nas vendas ou um problema de caixa temporários	Para reduzir os preços de forma artificial, ganhar mercado rapidamente e aumentar o lucro
Quanto investe/patrimônio líquido?	Normal para o setor	O mínimo possível
Tem sócios laranjas?	Raramente	Habitualmente
Qual a expectativa de vida da empresa?	Duradoura	Curta
Qual a frequência da dívida?	Eventual	Sistemática
Tem problema de caixa?	Sim	Não
Pretende pagar a dívida no futuro?	Sim	Não
A dívida é premeditada?	Não	Sim
A dívida é superior ao patrimônio líquido?	Não	Sim
Dificulta o acesso aos livros fiscais?	Não	Sim
IMPACTOS NO SETOR E NA SOCIEDADE		
O Estado recebe o valor devido algum dia?	Geralmente, sim	Não
Repassa a vantagem ilícita ao preço do produto?	Não	Sim
Pratica concorrência desleal?	Não	Sim
Fomenta a corrupção?	Não	Sim
Atrai o crime organizado?	Não	Sim

O que cada projeto propõe

CONHEÇA OS PRINCIPAIS PONTOS DAS DUAS PROPOSTAS DE LEI PARA COMBATER O DEVEDOR CONTUMAZ DE TRIBUTOS EM DISCUSSÃO NO CONGRESSO

PLS 284/2017

O que é Lei complementar, de autoria da ex-senadora Ana Amélia Lemos, que regulamenta o artigo 146-A da Constituição, autorizando a União, Estados e Municípios a instituir regimes especiais de tributação para os devedores contumazes.

Quem é considerado devedor contumaz Contribuintes de segmentos de alta tributação, como combustíveis, bebidas e cigarros, que não pagam impostos de forma sistemática, dificultam a fiscalização e apresentam evidências de fraudes, como uso de laranjas. Também é preciso demonstrar que sua atuação prejudica o ambiente concorrencial.

Como propõe combatê-lo Estabelece sete regras de fiscalização e tributação específicas para devedor contumaz:

1. Manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento.
2. Controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais.
3. Instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque.
4. Antecipação ou postergação do fato gerador.
5. Concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico.
6. Adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência.
7. Adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

Quais são as penas Suspensão ou cancelamento do CNPJ, conforme a gravidade e a persistência da irregularidade.

Situação do projeto Na legislatura anterior, foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, em 2018. Na atual, está parado na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, sob relatoria do senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG), desde março de 2019.

PL 1646/2019

O que é Lei ordinária, de autoria do Poder Executivo, que estabelece critérios para definir o devedor contumaz, sanções contra ele e mecanismos para facilitar a cobrança de dívidas tributárias federais.

Quem é considerado devedor contumaz Contribuintes com inadimplência reiterada, com débitos acima de R\$ 15 milhões em situação irregular por um ano ou mais, com indícios de terem se estruturado para cometer fraude fiscal, utilizar laranjas ou ocultar bens.

Como propõe combatê-lo Autoriza os órgãos de administração tributária a instaurar procedimento administrativo para caracterizar contribuintes inadimplentes que preencham os requisitos acima na categoria de devedores contumazes, permitindo a aplicação de sanções contra eles. Define as garantias de defesa dos contribuintes que discordarem do seu enquadramento nessa categoria e das sanções impostas, incluindo prazos e recursos cabíveis.

Quais são as penas Cancelamento do CNPJ e impedimento de aproveitar benefícios fiscais por dez anos, incluindo adesão a parcelamentos, concessão de remissão ou anistia fiscal ou utilização de créditos de prejuízo fiscal para a quitação de tributos.

Situação do projeto Tramita na Comissão Especial da Câmara. Passou por dez audiências públicas e aguarda parecer do relator, Arthur Oliveira Maia (DEM-BA).

PONTOS EM COMUM

ALVO CERTO

Os dois projetos têm foco no devedor contumaz, preservando os direitos de devedores eventuais

PREVENÇÃO

Ambos preveem suspensão ou cancelamento do CNPJ do devedor contumaz, cortando o mal pela raiz

DEFESA

Outro ponto em comum é garantir o direito de defesa dos contribuintes que discordarem do enquadramento