

A LC 225/2026 E A CONSTRUÇÃO DE UM MERCADO EM CONCORRÊNCIA SAUDÁVEL: DEVEDOR CONTUMAZ E CONTRIBUINTE COLABORATIVO COMO INSTRUMENTOS DE NEUTRALIDADE COMPETITIVA

Natália Faria de Souza¹

1. INTRODUÇÃO

O inadimplemento tributário sistemático constitui uma das mais graves distorções competitivas enfrentadas pelo mercado brasileiro. Quando agente econômico transforma o não pagamento de tributos em estratégia deliberada de capitalização, ele não apenas sonega receita pública, mas introduz assimetria competitiva que corrói a neutralidade do sistema econômico. O tributo devido e não recolhido funciona como capital de giro sem custo financeiro, permitindo prática de preços artificiais que deslocam concorrentes regulares e geram o fenômeno do "derretimento do preço de mercado", reproduzindo no campo tributário dinâmica análoga à Lei de Gresham².

A Lei Complementar nº 225/2026 representa resposta legislativa estruturada a essa patologia. Inserida no contexto da reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, a LC 225/2026 institui mudança paradigmática na forma como o Estado brasileiro compreende relação entre conformidade tributária e livre concorrência. A lei parte do reconhecimento de que nem todo inadimplemento é equivalente: há o devedor contumaz, que utiliza tributos não recolhidos como vantagem competitiva, e há o contribuinte que enfrenta crise genuína. Distinguir essas hipóteses e tratá-las de forma diferenciada é condição essencial para preservar neutralidade competitiva.

A arquitetura normativa instituída pela LC 225/2026 é dual e complementar. De um lado, caracteriza o devedor contumaz por meio de critérios objetivos — inadimplência substancial, reiterada e injustificada — e submete-o a regime especial destinado a remover vantagem competitiva indevida. De outro, reconhece e premia o contribuinte colaborativo, transformando conformidade em ativo estratégico que gera benefícios mensuráveis. Essa complementaridade reflete compreensão de que contribuintes respondem a incentivos

¹ Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, Doutoranda em Finanças, Tributação e Desenvolvimento pela UERJ.

² Lei de Gresham afirma que, quando duas moedas com o mesmo valor nominal circulam juntas, mas têm valores intrínsecos diferentes, a “moeda ruim” tende a expulsar a “moeda boa” da circulação. Em termos econômicos mais amplos, a lógica descreve situações em que práticas de menor qualidade podem prevalecer quando o sistema de incentivos favorece esse comportamento. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-lei-de-gresham-as-govcoins-e-as-criptomoedas>. Acesso em: 10 fev. 2026.

econômicos e de que eficiência do sistema tributário depende tanto de desincentivos ao inadimplemento quanto de estímulos positivos à conformidade.

A transição para modelo de Imposto sobre Valor Agregado dual (IBS e CBS) torna esse arranjo institucional particularmente relevante. A LC 225/2026 funciona como complemento da EC 132/2023, impedindo que a concorrência desleal migre da guerra fiscal legislada para o inadimplemento estratégico.

Este estudo analisa a racionalidade econômica e jurídica das figuras do devedor contumaz e do contribuinte colaborativo, demonstrando como sua complementaridade constrói sistema coerente de incentivos. Examina-se como a lei materializa o princípio da isonomia material consagrado no artigo 146-A da Constituição Federal. Identificam-se, por fim, desafios à implementação efetiva desse paradigma, notadamente quanto ao papel dos tribunais e à efetividade prática das medidas em contexto de articulação interinstitucional complexa.

2. O INADIMPLEMENTO SISTÊMICO COMO FALHA DE MERCADO

2.1 Distinguindo Hipóteses de Inadimplemento

Nem todo inadimplemento é equivalente do ponto de vista econômico e jurídico. A LC 225/2026 parte dessa premissa ao distinguir três hipóteses principais: insolvência decorrente de desigualdade estrutural; crise de liquidez temporária; e não pagamento como estratégia deliberada de capitalização. Apenas a terceira categoria interessa ao conceito de devedor contumaz e justifica tratamento jurídico diferenciado.

A insolvência estrutural pode decorrer de fatores exógenos à vontade do contribuinte, como crises setoriais, mudanças regulatórias abruptas ou desequilíbrios macroeconômicos. Nesses casos, o inadimplemento acaba por refletir uma incapacidade econômica genuína, não oportunismo estratégico. A crise de liquidez temporária, por sua vez, caracteriza-se por dificuldade pontual de fluxo de caixa que, se adequadamente gerida, tende a ser superada sem comprometimento da solvência de longo prazo.

Diversa das anteriores é a situação do agente econômico que se utiliza de tributos não recolhidos como fonte de financiamento. Nessa hipótese, o inadimplemento não resulta de incapacidade, mas de escolha deliberada que visa obter vantagem competitiva. O tributo devido, mas não pago, funciona como capital de giro sem custo financeiro, permitindo política de preços artificial que o concorrente regular não consegue praticar (ou incremento da margem de lucro, o que, ainda assim, desequilibra a capacidade econômica dentre os agentes do mercado).

2.2 O Fenômeno do "Derretimento do Preço"

O impacto concorrencial do inadimplemento sistemático manifesta-se no que se pode chamar de "derretimento do preço de mercado". Quando agente econômico deixa de incorporar custo tributário efetivo em sua estrutura de preços, ele consegue praticar valores artificialmente baixos que não refletem custos reais de produção ou comercialização. Isso força ajuste competitivo pelos demais participantes do mercado.

Exemplo paradigmático ocorre no setor de combustíveis. Postos que operam com inadimplência reiterada de ICMS conseguem praticar preços na bomba significativamente inferiores aos da concorrência. O consumidor final, que não tem como distinguir origem dessa diferença de preço, naturalmente migra para o estabelecimento mais barato. O concorrente regular, que recolhe ICMS corretamente, enfrenta uma escolha trágica: ou reduz margem até inviabilizar operação, ou adota inadimplemento como modelo de negócio para manter competitividade.

Esse fenômeno pode ser compreendido como aplicação da Lei de Gresham ao campo tributário: o mau contribuinte expulsa o bom. A dinâmica perversa estabelece-se porque o sistema tradicional de cobrança é lento, previsível e permite que inadimplente aprofite benefícios por anos antes de sofrer consequências efetivas. Durante esse período, os danos concorrenciais já se consolidaram, ou seja, a clientela foi deslocada, as margens foram comprimidas, os concorrentes regulares saíram do mercado ou capitularam ao inadimplemento.

2.3 O Devedor Contumaz: Definição Legal e Critérios Objetivos

A LC 225/2026 enfrenta essa patologia ao instituir figura do devedor contumaz. O art. 11 define-o como aquele cuja conduta se caracteriza por inadimplência substancial, reiterada e injustificada. Esses três elementos não são mera retórica e vêm acompanhados de critérios objetivos estabelecidos no § 2º, que incluem desproporção entre valor da dívida e patrimônio conhecido, além de manutenção da irregularidade ao longo do tempo.

Enquanto a substancialidade exige que dívida tributária alcance montante relevante, capaz de gerar vantagem competitiva significativa; a reiteração demanda padrão de comportamento, não evento isolado ou pontual; e a injustificabilidade afasta hipóteses em que inadimplemento decorre de motivos objetivos e legítimos, conforme previsto no § 5º do mesmo artigo.

Essa construção normativa demonstra preocupação do legislador em não confundir crise econômica real com conduta fraudulenta. A lei não visa punir contribuinte que atravessa dificuldades genuínas, mas neutralizar aquele que transforma inadimplemento em modelo de negócio. Os critérios objetivos reduzem margem de discricionariedade administrativa e conferem segurança jurídica ao procedimento de caracterização do devedor contumaz.

2.4 Regimes Especiais de Fiscalização e Cobrança

Caracterizado o devedor contumaz, a LC 225/2026 prevê submissão a regimes especiais de fiscalização e cobrança, entendidos como conjunto de procedimentos e medidas destinados a remover vantagem competitiva indevida.

A lei estabelece processo administrativo prévio com observância de contraditório e ampla defesa, com indicação precisa das razões que motivam a caracterização como devedor contumaz, além de fundamentação detalhada. A estrutura processual garante que aplicação do regime especial não seja arbitrária ou surpresa para o contribuinte.

Confirmada contumácia após o devido processo legal, aplicam-se medidas, tais como bloqueio de benefícios fiscais, restrições à participação em licitações e celebração de contratos com administração pública, efeitos relevantes sobre recuperação judicial e possibilidade de declaração de inaptidão cadastral. O ponto central dessas medidas não é punir por punir, mas remover o subsídio informal representado pelo inadimplemento e restaurar neutralidade do preço. A lógica subjacente é clara: o Estado não está sancionando politicamente o inadimplente, mas removendo a distorção que esse agente introduziu no mercado.

3. O CONTRIBUINTE COLABORATIVO: CONFORMIDADE COMO ATIVO ESTRATÉGICO

3.1 Da Obrigação Moral à Vantagem Competitiva Legítima

Se a LC 225/2026 é rigorosa com devedor contumaz, ela é inovadora ao construir figura do contribuinte colaborativo. A lei parte da premissa de que conformidade tributária reduz custo sistêmico e litigiosidade, devendo, portanto, ser estimulada por meio de benefícios tangíveis que tornem a cooperação uma decisão economicamente racional.

Essa mudança de perspectiva aparece de forma clara a partir das obrigações impostas à administração tributária, que deve orientar os contribuintes, comunicar inconsistências antes de aplicar penalidades, permitir a autorregulização e identificar bons pagadores de forma

objetiva. Tais comandos institucionalizam relação cooperativa entre Fisco e contribuinte, superando modelo puramente adversarial.

Assim, a lei reconhece e institucionaliza programas de conformidade já existentes, como Operador Econômico Autorizado (OEA) da Receita Federal, o Confia e o Sintonia, mencionados no artigo 18. Mas mais do que isso, estabelece arquitetura normativa para criação de novos programas que estimulem a conformidade cooperativa, permitindo personalização de incentivos conforme perfil e setor econômico do contribuinte.

Um exemplo concreto ilustra impacto prático dessa mudança: considere uma empresa exportadora de médio porte que depende de restituição rápida de créditos tributários para manter fluxo de caixa saudável. Em sistema tradicional, essa empresa fica refém de procedimentos lentos, imprevisíveis e frequentemente burocráticos. Com programas de conformidade, essa empresa passa a ter prioridade, previsibilidade e redução significativa de fricção administrativa.

Neste sentido, a conformidade deixa de ser apenas custo ou obrigação moral e transforma-se em vantagem competitiva legítima. A empresa que investe em governança tributária, mantém escrituração regular, cumpre prazos e coopera com autoridades fiscais obtém benefícios mensuráveis que impactam diretamente seu resultado operacional. Isso altera cálculo econômico: em vez de alocar recursos em contencioso defensivo e planejamento tributário agressivo, torna-se racional investir em conformidade.

3.2 Governança Tributária versus Contencioso Defensivo

A instituição do contribuinte colaborativo tem como propósito alterar fundamentalmente estratégia empresarial em relação a questões tributárias. Tradicionalmente, as empresas investem recursos significativos em contencioso defensivo: constituíam provisões, questionavam autuações judicialmente, buscavam teses que permitissem postergar ou reduzir pagamento de tributos. Essa postura, embora racional sob regime anterior, tornava relacionamento com Fisco necessariamente conflituoso.

Sob novo paradigma instituído pela LC 225/2026, o foco desloca-se para governança tributária. Empresas devem investir em sistemas de controle interno, capacitação de equipes, automação de processos e transparência nas relações com autoridades fiscais. O objetivo deixa de ser postergar pagamento e passa a ser mitigar risco fiscal na origem, evitando autuações antes que elas ocorram.

Essa mudança torna o mercado mais saudável ao reduzir a litigiosidade e liberar recursos para atividades produtivas, aumentando a previsibilidade para investidores e

nivelando o campo competitivo ao desfavorecer empresas que se beneficiam da complexidade tributária. Do ponto de vista macroeconômico, esse cenário gera um ganho de eficiência alocativa, permitindo que o capital antes gasto com burocracia e planejamentos agressivos seja redirecionado para inovação e expansão operacional, deslocando o foco da competição para a entrega de valor real ao consumidor final.

3.3 Boa-fé com Valor Econômico Direto

A LC 225/2026 materializa o princípio da boa-fé objetiva ao atribuir-lhe valor econômico mensurável. O contribuinte que age com transparência, coopera com administração tributária e mantém regularidade fiscal passa a ser tratado como parceiro na construção de sistema tributário mais eficiente.

Isso representa a ascensão de uma lógica de transparência mútua e colaboração recíproca. De um lado, contribuinte coopera e atua de forma colaborativa, de outro, administração tributária compromete-se a não somente facilitar cumprimento de obrigações como lhe garantir vantagens diante de um histórico de conformidade. O cumprimento da obrigação tributária transforma-se em ativo estratégico de governança que gera retornos economicamente mensuráveis.

Tal modelo permite que administração tributária concentre esforços de fiscalização em agentes de alto risco e devedores contumazes, tornando atuação estatal mais eficiente; enquanto contribuintes colaborativos beneficiam-se de maior celeridade. Todos ganham: o Estado arrecada mais e melhor, os contribuintes regulares reduzem custos de conformidade e o mercado opera com menos distorções.

4. O CONTEXTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA E A NEUTRALIDADE ESTRUTURAL

4.1 A Transição para o IVA Dual

A LC 225/2026 não pode ser adequadamente compreendida fora do contexto da reforma tributária sobre consumo promovida pela Emenda Constitucional 132/2023. A transição para modelo de Imposto sobre Valor Agregado dual (IBS e CBS) representa mudança estrutural profunda no sistema tributário brasileiro, com adoção do princípio do destino, alíquotas uniformes e vedação de benefícios fiscais seletivos.

Sob regime anterior, estados competiam por investimentos oferecendo benefícios fiscais de ICMS, fenômeno conhecido como guerra fiscal. Exemplo paradigmático era chamada "guerra dos portos", em que unidades federativas competiam por importações

concedendo créditos presumidos ou diferimentos. Empresas escolhiam localização não por eficiência logística ou proximidade de mercados consumidores, mas por vantagem fiscal obtida.

A reforma busca eliminar esse tipo de distorção estrutural. Com tributação no destino, estado que concede benefício não prejudica arrecadação de outros entes, pois tributo será devido onde ocorrer consumo. Alíquotas uniformes reduzem margem para manipulação de carga tributária setorial. Resultado esperado é que decisões de investimento passem a ser pautadas por fundamentos econômicos reais: custos de transporte, disponibilidade de mão de obra qualificada, infraestrutura, proximidade de fornecedores e consumidores.

4.2 Neutralidade Estrutural versus Neutralidade de Conduta

Embora reforma tributária estabeleça neutralidade estrutural, essa neutralidade é insuficiente se não vier acompanhada de neutralidade de conduta. Sistema pode ficar mais neutro na lei, mas essa neutralidade será corroída na prática se comportamentos oportunistas não forem adequadamente disciplinados.

Se guerra fiscal via legislação torna-se inviável, há risco de que concorrência desleal migre para plano da conduta: inadimplemento sistemático, sonegação, informalidade. Agente econômico que antes se beneficiava de incentivo fiscal estadual pode buscar vantagem equivalente simplesmente deixando de recolher tributos devidos. Do ponto de vista de mercado, efeito é similar: preço artificial que não reflete custo tributário efetivo.

É precisamente aqui que LC 225/2026 funciona como complemento institucional da EC 132/2023. Ela garante que neutralidade prometida pelo novo sistema não seja minada por condutas que transformam inadimplemento em modelo de negócio. Ao caracterizar devedor contumaz e aplicar-lhe regime especial de cobrança, lei remove subsídio informal. Ao reconhecer e premiar contribuinte colaborativo, cria incentivo para que conformidade seja percebida como estratégia empresarial racional.

4.3 A LC 225/2026 como Instrumento de Garantia da Neutralidade

Pode-se afirmar que LC 225/2026 constitui braço executivo da reforma tributária no que tange à preservação da neutralidade competitiva. Enquanto EC 132/2023 estabelece neutralidade por meio de desenho normativo de tributos, LC 225/2026 estabelece neutralidade por meio de disciplina de condutas dos agentes econômicos.

A lei cria pressão sobre agente que utiliza vantagem materializada por sonegação ou inadimplemento estratégico. Exerce coerção necessária para garantir que neutralidade do

sistema não seja corrompida pela conduta dos participantes do mercado. Assegura que ninguém obtenha vantagem espúria, isto é, vantagem que não decorre de eficiência produtiva, inovação ou melhor atendimento ao consumidor, mas simplesmente de não cumprimento de obrigação tributária.

Em cenário pós-reforma, mensagem é clara para contribuintes: competir por meio de exceção fiscal ou inadimplemento tende a ser cada vez menos viável. Competir por eficiência, governança e conformidade tende a ser caminho sustentável. Empresas que compreenderem essa mudança paradigmática posicionam-se melhor para prosperar em ambiente de maior neutralidade e previsibilidade.

4.4 Transparência de Benefícios Fiscais Remanescentes

Embora reforma tributária vede benefícios fiscais seletivos como regra geral, admite exceções constitucionalmente previstas. No novo regime, benefícios fiscais excepcionais e remanescentes são submetidos a rigoroso controle de transparência e monitoramento contínuo, conforme previsto nos artigos 3º, XIV, e 7º da LC 225/2026.

A lei eleva transparência de simples dever acessório ao status de condição de existência da neutralidade. Benefício fiscal que não seja transparente, que não esteja adequadamente justificado ou que não seja constantemente monitorado representa risco de degeneração em privilégio anticompetitivo oculto. Ao exigir publicidade, fundamentação e acompanhamento, legislação impede que incentivos legítimos se transformem em fontes de distorção concorrencial.

Além disso, transparência reduz assimetria informacional. Em sistemas complexos, muitas vezes vantagem competitiva não vem do benefício fiscal em si, mas da capacidade de navegar complexidade normativa. Empresas com departamentos jurídicos sofisticados ou acesso a consultorias especializadas conseguem identificar e utilizar benefícios que empresas menores sequer conhecem. LC 225/2026 busca democratizar acesso à informação, tornando sistema mais equitativo.

5. A COMPLEMENTARIDADE DAS FIGURAS: SISTEMA DE INCENTIVOS POSITIVOS E NEGATIVOS

5.1 Lógica de Eficiência Econômica

As figuras do devedor contumaz e do contribuinte colaborativo não devem ser lidas como iniciativas legislativas isoladas ou desconexas, mas como parte de um sistema coerente de incentivos positivos e negativos orientado por lógica de eficiência econômica. O objetivo é

tornar cumprimento das obrigações tributárias menos custoso que descumprimento, invertendo cálculo econômico que muitas vezes favorecia inadimplemento.

A LC 225/2026 parte do reconhecimento de que contribuintes respondem a incentivos financeiros. Se sistema pune indistintamente todos os inadimplentes com mesma severidade, independentemente de suas razões ou histórico, ele não diferencia o oportunista de quem enfrenta uma dificuldade genuína. Se o sistema não reconhece nem premia bom comportamento, ele não cria o estímulo para conformidade além do medo de punição (ou da índole do sujeito).

A solução encontrada pela lei combina um comando para facilitar e auxiliar cumprimento das obrigações tributárias (incentivo positivo) e outro para reprimir evasão, fraude e inadimplência de forma progressiva e orientada à conformidade (desincentivo negativo). Essa previsão baseia-se em premissa de que diferentes perfis de contribuintes requerem diferentes abordagens.

5.2 Proteção ao Mercado, Não Apenas ao Fisco

Aspecto fundamental do sistema instituído pela LC 225/2026 é que ele deve ser lido como instrumento de proteção do mercado e não apenas algo voltado ao interesse arrecadatório do Fisco. Essa mudança de perspectiva é crucial para compreender complementaridade entre devedor contumaz e contribuinte colaborativo.

Quando Estado caracteriza o devedor contumaz e aplica regime especial, não está simplesmente buscando arrecadar dívida. Está removendo distorção que esse agente introduziu no mercado; ao passo que, quando reconhece contribuinte colaborativo e concede benefícios, não está apenas premiando bom comportamento, está reconhecendo que conformidade gera externalidade positiva ao reduzir custo sistêmico de administração tributária e ao preservar neutralidade competitiva.

A diferenciação de perfis, portanto, não é arbitrária nem caprichosa. Ela reflete reconhecimento de que diferentes condutas geram diferentes externalidades. Como o contribuinte colaborativo reduz litígios, facilita fiscalização e contribui para ambiente de maior previsibilidade, deve ser premiado, ao passo que o devedor contumaz, que distorce preços, desloca concorrentes regulares e corrói confiança no sistema tributário, deve ser punido.

5.3 Segurança Jurídica e Previsibilidade

A complementaridade entre as duas figuras manifesta-se também na promoção de segurança jurídica e previsibilidade. Ao estabelecer critérios objetivos tanto para caracterização de devedor contumaz quanto para reconhecimento de contribuinte colaborativo, lei reduz margem de discricionariedade administrativa e permite que os contribuintes planejem suas condutas com maior grau de certeza quanto às consequências.

Para ser caracterizado como devedor contumaz, contribuinte precisa preencher requisitos específicos: inadimplência substancial, reiterada e injustificada, conforme critérios objetivos do artigo 11, § 2º. Para obter selo de conformidade, contribuinte precisa demonstrar regularidade fiscal, cooperação com autoridades e cumprimento de obrigações acessórias, conforme requisitos estabelecidos no artigo 40. Em ambos os casos, há processo administrativo com contraditório e ampla defesa.

Essa previsibilidade é essencial para que sistema funcione como instrumento de orientação de condutas. O contribuinte que conhece consequências de inadimplemento sistemático e benefícios de conformidade pode fazer escolha informada e racional, ou seja, o investidor consegue avaliar entrada em determinado setor com maior precisão riscos e custos tributários, fazendo com que o mercado atue com menor incerteza.

6. DESAFIOS E TENSÕES JURÍDICAS

6.1 Isonomia Clássica versus Isonomia Material

Embora o sistema instituído pela LC 225/2026 seja coerente do ponto de vista de eficiência econômica, ele suscita questão jurídica relevante: até que ponto tratamento diferenciado entre contribuintes pode avançar sem ferir princípio da isonomia tributária?

Sob perspectiva clássica, isonomia tributária exigiria que todos os contribuintes em situação equivalente fossem tratados da mesma forma. Concessão de benefícios a uns e aplicação de restrições a outros poderia ser vista como violação desse princípio, especialmente se critérios de diferenciação não estiverem claramente vinculados a capacidade contributiva.

Contudo, a LC 225/2026 fundamenta-se em conceito de isonomia material, consagrado no artigo 146-A da Constituição Federal, que determina que lei complementar pode dispor sobre critérios especiais de tributação com objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. Sob essa perspectiva, o tratamento diferenciado não viola isonomia quando visa precisamente preservá-la em sua dimensão material, nivelando campo competitivo.

6.2 O Papel dos Tribunais na Mudança de Paradigma

Outro desafio relevante diz respeito ao papel que os tribunais desempenharão na implementação do paradigma instituído pela LC 225/2026. O comportamento dos contribuintes é produto econômico e cultural e a postura dos tribunais orienta escolhas empresariais de forma significativa.

Se jurisprudência adotar interpretação excessivamente restritiva face diante à diferenciação de perfis de contribuintes, bloqueando medidas punitivas aplicáveis aos devedores contumazes ou ampliando medidas premiaias a outros contribuintes que não atendam aos seus requisitos, pode haver um efeito contrário ao que se espera com a LC nº 225/2026, perpetuando a lógica de desincentivos à conformidade e incentivos à judicialização. Em síntese, haveria a manutenção de um círculo vicioso obstaculizando as reformas legislativas voltadas à simplicidade e à eficiência que o mercado, em especial, tanto anseia.

De qualquer modo, é importante que juízes superem a visão tradicional que enxerga relação tributária como estritamente bilateral entre Estado e contribuinte, passando a reconhecer os impactos sobre demais agentes econômicos e sobre a sociedade.

Nesse sentido, há necessidade de que tribunais desenvolvam jurisprudência que reconheça legitimidade de diferenciação baseada em histórico de conformidade, que aceite razoabilidade de critérios objetivos estabelecidos pela lei e que compreenda que regimes especiais como instrumentos de realização da eficiência econômica.

6.3 Efetividade das Medidas contra Devedor Contumaz

Terceiro desafio relevante diz respeito à efetividade prática das medidas aplicáveis ao devedor contumaz. Embora artigo 13 da LC 225/2026 preveja conjunto robusto de restrições, execução efetiva dessas medidas depende de articulação entre diferentes esferas e órgãos da administração pública; o que representa um desafio operacional a ser adequadamente endereçado.

Além disso, há risco de captura regulatória ou enforcement seletivo. A caracterização de devedor contumaz não pode ser utilizada de forma discriminatória para perseguir determinados setores ou empresas, ou deixar de ser aplicada para proteger agentes politicamente influentes, sob pena de o sistema perder legitimidade e credibilidade. Garantir que critérios sejam aplicados de forma objetiva, uniforme e imparcial é condição essencial para sucesso da política pública.

7. CONCLUSÃO

A Lei Complementar nº 225/2026 marca mudança paradigmática ao reconhecer que inadimplemento tributário sistemático constitui distorção competitiva, não mera inadimplência fiscal. O tributo não recolhido funciona como subsídio informal que permite preços artificiais e expulsa concorrentes regulares. Já a resposta legislativa trazida pela LC 225/2026 constrói sistema de incentivos que torna cumprimento menos custoso que descumprimento e remove vantagens que não decorrem de eficiência produtiva.

A complementaridade entre devedor contumaz e contribuinte colaborativo integra a lógica da reforma tributária da EC 132/2023, uma vez que, enquanto a reforma estabelece neutralidade estrutural, a LC 225/2026 garante neutralidade de conduta, combatendo a adoção do inadimplemento estratégico como forma de burlar a concorrência leal. Assim, a ideia é que o sistema não apenas arrecade tributos, mas também proteja o mercado contra comportamentos oportunistas que distorçam os preços e fragilizem a concorrência.

A efetividade depende de enfrentamento de desafios jurídicos e operacionais. Enquanto os tribunais devem reconhecer legitimidade de tratamento diferenciado baseado em conformidade, as instituições envolvidas devem desenvolver uma robusta articulação interinstitucional e critérios objetivos que impeçam captura regulatória e enforcement seletivo para que a política fiscal produza seus efeitos.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. O devedor contumaz no Direito Tributário: premissas teóricas, conceito e regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GRECO, Marco Aurélio. Planejamento Tributário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Uma reforma boa para a economia e justa para a federação. In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira (Coords.). Reforma Tributária do Consumo no Brasil: entre críticos e apoiadores. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024. p. 622-637.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Paz, carinho e cooperação: o fisco na aula de religião. Consultor Jurídico, 28 jan. 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-jan-28/paz-carinho-e-cooperacao-o-fisco-na-aula-de-religiao/>. Acesso em: 13 fev. 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Valores e Princípios Constitucionais Tributários. Vol. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.