

O devedor contumaz no âmbito da reforma tributária: riscos sistêmicos do IBS e da CBS

A reforma tributária brasileira, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, inaugura um modelo inédito de tributação sobre o consumo fundado em dois tributos de idêntico fato gerador: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, municípios e Distrito Federal, e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), de competência exclusiva da União. Ambos incidem sobre o fornecimento oneroso de bens e serviços (artigo 4º da Lei Complementar nº 214/2025), sujeitando uma única operação econômica a três alíquotas distintas, fixadas autonomamente por entes federativos diversos. O modelo é inovador. Mas traz consigo um risco que o legislador, ao que tudo indica, não dimensionou adequadamente.

O Código de Defesa do Contribuinte, introduzido pela Lei Complementar nº 225/2026, regulamentou o denominado “devedor contumaz”, implementando severas sanções ao sujeito passivo assim qualificado, entre as quais o impedimento de propositura ou prosseguimento de recuperação judicial (artigo 13, inciso I, alínea “d”). A esse arcabouço soma-se a Lei Complementar nº 227/2026, que instituiu o Comitê Gestor do IBS (CGIBS) e disciplinou as regras de inscrição em dívida ativa dos créditos de IBS.

A conjugação dessas três estruturas normativas suscita uma questão ainda pouco explorada: como se opera o enquadramento como devedor contumaz quando os débitos são relativos ao IBS e à CBS? A multiplicidade de entes credores, combinada com a tributação no destino, cria o risco de uma multiplicação descontrolada de declarações de contumácia com consequências potencialmente devastadoras ao contribuinte, em frontal conflito com princípios constitucionais basilares.

Nos termos do artigo 14 da Lei Complementar nº 214/2025, as alíquotas do IBS e da CBS serão fixadas por lei específica de cada ente federativo. Uma única operação sujeita o contribuinte, simultaneamente, a obrigações perante a União (CBS) e perante cada estado e município em que o consumo se efetive (IBS). A adoção do princípio do destino amplifica esse fenômeno: o tributo é devido no local onde o consumo se realiza, de modo que um contribuinte com tomadores distribuídos por todo o território nacional acumula obrigações perante uma multiplicidade de credores. São, potencialmente, milhares deles.

A Lei Complementar nº 214/2025 previu o *split payment* como mecanismo central de arrecadação, consistente no recolhimento do IBS e da CBS diretamente na liquidação financeira da operação (artigos 31 a 35). Em tese, esse mecanismo reduz estruturalmente a inadimplência. Contudo, diferenças apuradas a posteriori, operações fora de seu alcance e contestações administrativas podem gerar débitos residuais. É precisamente nesses resíduos que o risco de enquadramento como devedor contumaz se materializa.

A Lei Complementar nº 225/2026 define como devedor contumaz o sujeito passivo cuja inadimplência seja substancial, reiterada e injustificada (artigo 11, caput). Em âmbito federal, a inadimplência substancial exige créditos irregulares de valor igual ou superior a R\$ 15 milhões e equivalente a mais de 100% do patrimônio conhecido (artigo 11, § 2º, inciso I, alínea “a”). Em âmbito estadual, distrital e municipal, a configuração é remetida à legislação própria de cada ente (artigo 11, § 2º, inciso I, alínea “b”), que poderá fixar valores distintos. Na ausência de lei própria, ao fim do prazo de um ano previsto no artigo 57, os parâmetros federais se aplicarão subsidiariamente. Abre-se, aqui, uma janela de elevadíssimo risco: cada ente pode fixar seu próprio patamar, sem qualquer obrigação de observar os critérios federais antes do decurso desse prazo.

Spacca

No que concerne à dívida ativa, a Lei Complementar nº 227/2026 atribuiu ao CGIBS a coordenação centralizada das inscrições mediante sistema único. Contudo, essas inscrições serão realizadas conforme a legislação de cada ente federativo titular da parcela do crédito constituído definitivamente (artigo 2º, § 3º), sendo que o CGIBS somente promoverá a inscrição em caso de delegação expressa, preservada a titularidade do ente (artigo 2º, § 1º, inciso VII). A centralização, portanto, é operacional, não normativa. Findo o prazo máximo de cobrança administrativa, não superior a 12 meses (artigo 2º, § 4º), o expediente é encaminhado à respectiva procuradoria (artigo 2º, § 5º).

O problema assume contornos ainda mais graves no período de transição

Em 2026, o IBS é cobrado exclusivamente à alíquota estadual de 0,1% (artigo 343), sem alíquota municipal e sem *split payment* obrigatório, com arrecadação destinada ao custeio do CGIBS e ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais do ICMS. Em 2027 e 2028, o IBS passa a ser cobrado à alíquota estadual de 0,05% e municipal de 0,05% (artigo 344), momento em que os municípios se tornam credores efetivos pela primeira vez. A CBS vigorará com alíquota plena a partir de 2027 (artigo 353).

O cenário de maior complexidade instala-se a partir de 2029, quando o IBS passa a vigorar com alíquotas plenas (artigos 361 e seguintes) e, simultaneamente, o ICMS e o ISS começam a ser reduzidos de forma gradual (artigos 501 e 508), com extinção apenas em 2033. O contribuinte convive, assim, com três tributos incidentes sobre as mesmas operações, pertencentes a credores distintos, indo na contramão do princípio da simplicidade. E o risco, nesse interregno, é real.

Considere-se um contribuinte que fornece bens ou serviços a tomadores em diferentes estados e municípios (artigo 21 da Lei Complementar nº 214/2025). A partir de 2029, acumula obrigações perante a União (CBS), cada estado (IBS estadual e ICMS em redução gradual), cada município (IBS municipal e ISS em redução gradual) e o Distrito Federal, todos relativos às mesmas operações. A questão que se coloca é objetiva e, até o momento, sem resposta legal: para fins de configuração da inadimplência substancial (artigo 11, § 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 225/2026), como serão computados esses créditos? Poderá o mesmo débito, decorrente de uma única operação, ser computado tanto pelo Estado quanto pelo município para fins de enquadramento como devedor contumaz? A lei silencia. E o silêncio, nesse caso, é especialmente perigoso.

Preenchidos os requisitos de reiteração (artigo 11, § 2º, inciso II), o contribuinte poderá ser declarado devedor contumaz por vários entes simultaneamente, com processos administrativos paralelos (artigo 12). Os créditos serão inscritos em dívida ativa por cada ente titular (artigo 2º, § 3º, da Lei Complementar nº 227/2026) e encaminhados às respectivas procuradorias (artigo 2º, §§ 4º e 5º), resultando em execuções fiscais paralelas. Declarado contumaz por qualquer desses entes, ainda que com base em débito irrisório, o contribuinte ficará impedido de propor ou prosseguir com recuperação judicial (artigo 13, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar nº 225/2026), com seus dados divulgados nas plataformas das administrações tributárias (artigo 16, § 2º). Uma única declaração de contumácia, por um único ente, com base em critério que só aquele ente estabeleceu, pode ser suficiente para inviabilizar a continuidade de uma empresa.

O cenário descrito não é apenas tecnicamente problemático. Ele conflita frontalmente com princípios constitucionais que estruturam a relação jurídico-tributária e o próprio ambiente de negócios no Brasil. O princípio da segurança jurídica,



opinião

Spacca



opinião



decorrente do artigo 5º, *caput*, da Constituição, assegura previsibilidade ao contribuinte quanto às consequências de suas condutas. A possibilidade de ser declarado devedor contumaz por múltiplos entes, com critérios distintos e processos paralelos, inclusive sobre débitos decorrentes da coexistência transitória de ICMS, ISS e IBS sobre a mesma operação, torna imprevisível a própria condição jurídica do sujeito passivo. É dizer: o contribuinte não saberá, com segurança razoável, se é ou não um devedor contumaz. Esse estado de incerteza é, por si só, inconstitucional.

Igualmente comprometido é o princípio da livre iniciativa, consagrado nos artigos 1º, inciso IV, e 170, *caput*, da Constituição. A vedação ao acesso à recuperação judicial decorrente de débito irrisório perante um único ente pode impor o encerramento forçado de uma atividade econômica viável. Não se trata de hipótese remota. É o resultado direto da leitura literal dos dispositivos em vigor.

A situação também fere os princípios da simplicidade e da transparência, introduzidos no artigo 145, § 3º, da Constituição pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Convém recordar que a simplificação era um dos pilares centrais da reforma. A multiplicação de processos paralelos com critérios heterogêneos e indeterminação normativa sobre o cômputo dos créditos no período de transição representa o exato oposto daquilo que se prometeu. Por fim, o quadro compromete o princípio da cooperação entre fisco e contribuinte, previsto no artigo 3º, incisos II e XIII, da Lei Complementar nº 225/2026. Não há cooperação possível quando o contribuinte se vê diante de múltiplos credores autônomos, sem instância coordenadora dotada de poder normativo vinculante.

É imperativo que o CGIBS assuma o papel que lhe compete

O artigo 2º, § 1º, inciso XIX, da Lei Complementar nº 227/2026 lhe atribui competência para estabelecer diretrizes sobre o tratamento de devedores contumazes, e o artigo 2º, § 12, prevê que o regulamento único do IBS estabelecerá regras uniformes de conformidade tributária. Essas bases normativas são suficientes para que o CGIBS edite regulamentação vinculante que fixe parâmetros mínimos uniformes para o enquadramento como devedor contumaz. Impõe-se, ademais, que esse regulamento discipline o cômputo dos créditos durante o período de transição, definindo se e como os débitos de ICMS e ISS poderão ser considerados em conjunto com os de IBS para fins de configuração da inadimplência substancial. No plano interpretativo, o artigo 11, § 9º, inciso II, da Lei Complementar nº 225/2026 oferece suporte analógico para excluir do cômputo da contumácia débitos de valor irrisório ou de constitucionalidade controvertida.

A estrutura do IBS e da CBS, fundada no princípio do destino e na pluralidade de entes credores, introduz uma complexidade inédita na aplicação do regime do devedor contumaz. A possibilidade de que um mesmo contribuinte seja declarado contumaz por múltiplos entes, com critérios distintos, processos paralelos e inscrições em dívida ativa regidas por legislações heterogêneas, representa um risco sistêmico de elevadíssima gravidade que o legislador não endereçou adequadamente. Esse risco é potencializado entre 2029 e 2032, quando a coexistência do ICMS, do ISS e do IBS sobre as mesmas operações cria uma indeterminação normativa de consequências imprevisíveis.

O caráter gravíssimo das sanções previstas no artigo 13 da Lei Complementar nº 225/2026, em especial o impedimento ao acesso à recuperação judicial, viola os princípios constitucionais da segurança jurídica (artigo 5º, *caput*), da livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV, e 170, *caput*) e da simplicidade e transparência (artigo 145, § 3º, da Constituição), além de comprometer a cooperação entre fisco e contribuinte preconizada pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 225/2026. A regulamentação coordenada pelo CGIBS, com parâmetros mínimos uniformes nos termos dos artigos 2º, § 1º, inciso XIX, e 2º, § 12, da Lei Complementar nº 227/2026, é medida imperativa e urgente. Na sua ausência, o risco de que a reforma tributária amplie a litigiosidade e a insegurança jurídica, ao invés de reduzi-las, deixa de ser uma possibilidade e passa a ser uma certeza.

Referências:

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 21. ed. Salvador: JusPODVIM, 2022. p. 106.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 20 de maio de 2026.



BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 18 de maio de 2026

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em 12 de maio de 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026. Institui o Código de Defesa do Contribuinte. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp225.htm. Acesso em 16 de maio de 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 2026. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS). Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 17 de maio de 2026.

BRASIL. Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em 18 de maio de 2026.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-09/o-devedor-contumaz-no-ambito-da-reforma-tributaria-riscos-sistemicos-do-ibs-e-da-cbs-2/>