

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUIZ APARECIDO XAVIER DE SOUZA

A INADIMPLÊNCIA TRIBUTÁRIA COMO ALTERNATIVA AO CRÉDITO: UMA
ANÁLISE DA COFINS

CURITIBA

2025

LUIZ APARECIDO XAVIER DE SOUZA

A INADIMPLÊNCIA TRIBUTÁRIA COMO ALTERNATIVA AO CRÉDITO: UMA
ANÁLISE DA COFINS

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Economia, no Curso de Pós-Graduação em Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Adalto Acir Althaus Junior

CURITIBA
2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Souza, Luiz Aparecido Xavier de

A inadimplência tributária como alternativa ao crédito : uma análise da COFINS / Luiz Aparecido Xavier de Souza. – Curitiba, 2025.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Adalto Acir Althaus Junior.

1. Economia. 2. Impostos - Arrecadação - Brasil. 3. Seguridade Social. 4. Brasil. Secretaria da Receita Federal. I. Althaus Junior, Adalto Acir. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

Bibliotecário: Nilson Carlos Vieira Junior -- CRB-9/1797

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação ECONOMIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **LUIZ APARECIDO XAVIER DE SOUZA**, intitulada: **A INADIMPLÊNCIA TRIBUTÁRIA COMO ALTERNATIVA AO CRÉDITO: UMA ANÁLISE DA COFINS**, sob orientação do Prof. Dr. ADALTO ACIR ALTHAUS JUNIOR, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 27 de Setembro de 2025.

Assinatura Eletrônica

30/09/2025 17:03:40.0

ADALTO ACIR ALTHAUS JUNIOR

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

01/10/2025 15:28:37.0

MARCELO DA SILVA BEGO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA)

Assinatura Eletrônica

01/10/2025 10:56:17.0

JOSÉ GUILHERME SILVA VIEIRA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, fonte de toda sabedoria e fortaleza, por me sustentar nos momentos de dificuldade e por me conceder a graça de concluir esta etapa tão importante da minha vida acadêmica. Sem a Sua presença, nada disso seria possível.

À minha família, minha base e meu maior incentivo, expresso minha gratidão pelo amor, paciência e apoio incondicional. Cada palavra de encorajamento, cada gesto de compreensão e cada sacrifício foram fundamentais para que eu pudesse perseverar e chegar até aqui.

Ao meu orientador, agradeço a dedicação, orientação atenta e pelas valiosas contribuições que enriqueceram este trabalho. Sua confiança, disponibilidade e ensinamentos foram essenciais para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

A todos que, de alguma forma, caminharam ao meu lado durante essa jornada, deixo meu sincero muito obrigado.

“Nas finanças, tudo o que é agradável é incorreto e tudo o que é correto é desagradável.”

Winston Churchill, na Câmara dos Comuns (1936)

“Poucos homens de espírito suportam voluntariamente pagar impostos, e cada homem é, por natureza, mais inclinado a fugir do que a pagar.”

Adam Smith – A Riqueza das Nações (1776)

“A história da tributação é, essencialmente, a história da construção do Estado.”

Joseph Schumpeter – *The Crisis of the Tax State* (1918)

RESUMO

O estudo analisa o sistema de arrecadação e cobrança de tributos federais no Brasil, com ênfase na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), investigando se a inadimplência tributária pode constituir alternativa de financiamento empresarial em comparação às fontes tradicionais de crédito. Trata-se de uma análise aplicada que conjuga revisão teórica, exame da legislação e simulação quantitativa, cujo objetivo central é mensurar o custo da inadimplência da COFINS em diferentes prazos de atraso e confrontá-lo com as taxas médias de operações de capital de giro praticadas no mercado. A metodologia compreendeu seis etapas interligadas: a elaboração de um fluxograma decisório para mapear as consequências do não recolhimento, a formulação de cenários de inadimplência em distintos prazos e condições, o cálculo dos acréscimos legais incidentes, notadamente juros de mora e multas, a mensuração do custo efetivo da inadimplência, a consolidação mensal dos custos apurados para fins comparativos e a confrontação desses resultados com os custos das alternativas usuais de financiamento empresarial. Os resultados revelaram que, em determinados contextos, especialmente nos cenários sem imposição de multas fiscais, a postergação do pagamento da COFINS pode representar uma estratégia de financiamento menos onerosa que o crédito bancário em razão da capitalização simples da taxa SELIC; já nos cenários com imposição de multas, os custos se elevaram, mas ainda se identificaram pontos de indiferença em prazos intermediários, sobretudo quando considerada a dedutibilidade fiscal dos encargos, ao passo que a análise conclusiva confirmou a existência de condições em que a inadimplência é financeiramente mais vantajosa que o endividamento tradicional. A conclusão do estudo destaca que, embora envolva riscos fiscais, jurídicos e reputacionais decorrentes da atuação da Receita Federal, a inadimplência da COFINS pode configurar uma alternativa de financiamento empresarial de caráter oportunístico e arriscado, cujo aproveitamento depende da duração do atraso, da incidência de encargos legais e da probabilidade de autuação, devendo ser avaliada de forma criteriosa sob a ótica da racionalidade econômica e da legalidade.

Palavras-chave: COFINS; inadimplência tributária; financiamento empresarial; carga tributária; fiscalização.

ABSTRACT

This study analyzes the collection and enforcement system of federal taxes in Brazil, with emphasis on the Social Contribution on Revenues (COFINS), investigating whether tax delinquency can constitute an alternative source of corporate financing compared to traditional credit instruments. It is an applied analysis that combines theoretical review, examination of tax legislation, and quantitative simulation, with the central objective of measuring the cost of COFINS delinquency under different timeframes of delay and comparing it to the average rates of working capital operations available in the financial market. The methodology comprised six interconnected stages: the development of a decision flowchart to map the consequences of late payment, the construction of delinquency scenarios with different horizons and conditions, the calculation of legal surcharges, particularly interest on arrears and fines, the measurement of the effective cost of delinquency, the monthly consolidation of these costs for comparative purposes, and the confrontation of the results with the costs of conventional corporate financing alternatives. The results revealed that, in certain contexts, especially in scenarios without the imposition of fines, postponing COFINS payments may represent a less costly financing strategy than bank credit, mainly due to the simple capitalization of the Selic rate; in scenarios with fines, costs increased significantly, but points of indifference were still identified in intermediate timeframes, particularly when considering the tax deductibility of surcharges, while the conclusive analysis confirmed the existence of conditions in which delinquency may be financially more advantageous than traditional borrowing. The conclusion emphasizes that, although tax delinquency entails fiscal, legal, and reputational risks associated with the oversight of the Federal Revenue Service, it can under specific circumstances constitute an opportunistic and risky financing alternative, whose use depends on the length of delay, the incidence of legal surcharges, and the probability of tax enforcement, and should therefore be assessed carefully from both economic rationality and legal compliance perspectives.

Keywords: COFINS; tax delinquency; corporate financing; tax burden; tax enforcement.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – CICLOS OPERACIONAL E FINANCEIRO.....	23
FIGURA 2 – CAPITAL CIRCULANTE LÍQUIDO POSITIVO	25
FIGURA 3 – CAPITAL CIRCULANTE LÍQUIDO NEGATIVO	26
FIGURA 4 – DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO.....	55
FIGURA 5 – CÁLCULO DA TAXA SELIC PARA JULHO/2023	68

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (CENÁRIO A).....	113
GRÁFICO 2 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (CENÁRIOS B/C/E).....	114
GRÁFICO 3 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (CENÁRIO D1).....	116
GRÁFICO 4 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (CENÁRIO D2).....	117
GRÁFICO 5 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (CENÁRIO D3).....	118
GRÁFICO 6 – CENÁRIO A (SEM DEDUÇÃO FISCAL)	124
GRÁFICO 7 – CENÁRIO A (COM DEDUÇÃO FISCAL).....	124
GRÁFICO 8 – CENÁRIOS B/C/E (SEM DEDUÇÃO FISCAL)	126
GRÁFICO 9 – CENÁRIOS B/C/E (COM DEDUÇÃO FISCAL)	126
GRÁFICO 10 – CENÁRIO D1 (SEM DEDUÇÃO FISCAL)	127
GRÁFICO 11 – CENÁRIO D1 (COM DEDUÇÃO FISCAL).....	128
GRÁFICO 12 – CENÁRIO D2 (SEM DEDUÇÃO FISCAL)	129
GRÁFICO 13 – CENÁRIO D2 (COM DEDUÇÃO FISCAL).....	129
GRÁFICO 14 – CENÁRIO D3 (SEM DEDUÇÃO FISCAL)	130
GRÁFICO 15 – CENÁRIO D3 (COM DEDUÇÃO FISCAL).....	131
GRÁFICO 16 – DURAÇÃO DA INADIMPLÊNCIA (SEM DEDUÇÃO FISCAL).....	132
GRÁFICO 17 – DURAÇÃO DA INADIMPLÊNCIA (COM DEDUÇÃO FISCAL)	132
GRÁFICO 18 – CUSTOS FINANCEIROS COMPARADOS (SEM DEDUÇÃO).....	136
GRÁFICO 19 – CUSTOS FINANCEIROS COMPARADOS (COM DEDUÇÃO)	137

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – APLICAÇÃO DO PRAZO DECADENCIAL	53
QUADRO 2 – APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL.....	57
QUADRO 3 – ENCARGOS LEGAIS DA DÍVIDA ATIVA	61
QUADRO 4 – FATORES DE AGRAVAMENTO DA MULTA DE OFÍCIO	71
QUADRO 5 – MAJORAÇÕES DAS MULTAS DE OFÍCIO.....	72
QUADRO 6 – REDUÇÕES DAS MULTAS DE OFÍCIO.....	74
QUADRO 7 – MAJORAÇÕES E REDUÇÕES DAS MULTAS DE OFÍCIO.....	74
QUADRO 8 – APLICAÇÃO DAS MULTAS DE MORA E DE OFÍCIO.....	87
QUADRO 9 – ACRÉSCIMOS LEGAIS DE CADA CENÁRIO	104

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PROCEDIMENTOS FISCAIS RFB (2024).....	91
TABELA 2 – EMPRESAS ATIVAS EM DEZEMBRO DE 2024	93
TABELA 3 – GRAU DE ADERÊNCIA DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS (2024).....	94
TABELA 4 – GRAU DE ADERÊNCIA DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS (2019).....	94
TABELA 5 – MULTA DE MORA ACUMULADA.....	103
TABELA 6 – SELIC MENSAL	104
TABELA 7 – DIAS CORRIDOS APÓS VENCIMENTO.....	107
TABELA 8 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (SEM DEDUÇÃO FISCAL)	110
TABELA 9 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (COM DEDUÇÃO FISCAL).....	111
TABELA 10 – TAXAS MÉDIAS DE JUROS (PJ – CAPITAL DE GIRO)	121
TABELA 11 – PONTOS DE INDIFERENÇA (EM MESES).....	131

LISTA DE SIGLAS

CARF	– Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CCL	– Capital Circulante Líquido
CDA	– Certidão de Dívida Ativa
CGL	– Capital de Giro Líquido
CIDE	– Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	– Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CORECON	– Conselho Regional de Economia
COSIT	– Coordenação-Geral de Tributação
CPC	– Código do Processo Civil
CPRB	– Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta
CREA	– Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRM	– Conselho Regional de Medicina
CSLL	– Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSRF	– Câmara Superior de Recursos Fiscais
CTN	– Código Tributário Nacional
DACON	– Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais
DARF	– Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DCTF	– Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais
DIPJ	– Declaração de Rendimentos da Pessoa Jurídica
eCAC	– Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte
ECF	– Escrituração Contábil Fiscal
EFD	– Escrituração Fiscal Digital
FGTS	– Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IN	– Instrução Normativa
INSS	– Instituto Nacional do Seguro Social
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	– Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	– Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRPJ	– Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
ISSQN	– Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITR	– Imposto Territorial Rural

LEF	– Lei de Execução Fiscal
OAB	– Ordem do Advogados do Brasil
PGFN	– Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PIB	– Produto Interno Bruto
PIS	– Contribuição para o Programa de Integração Social
PRDI	– Pedido de Revisão de Dívida Inscrita
RFB	– Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
SELIC	– Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SENAC	– Serviço Social do Comércio
SESI	– Serviço Social da Indústria
SPED	– Serviço Público de Escrituração Digital
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional
STN	– Sistema Tributário Nacional
TJLP	– Taxa de Juros de Longo Prazo
TIDA	– Termo de Inscrição de Dívida Ativa
TRF	– Tribunal Regional Federal
WACC	– <i>Weighted Average Cost of Capital</i> (Custo Médio Ponderado de Capital)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	OBJETIVOS	18
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	21
2.1	FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS	21
2.1.1	Fontes de recursos das empresas.....	21
2.1.2	Capital circulante (capital de giro).....	23
2.1.3	Tributos como fonte espontânea de recursos	26
2.2	ESTUDOS RELACIONADOS À INADIMPLÊNCIA TRIBUTÁRIA	28
2.2.1	O modelo de Allingham e Sandmo (Modelo A-S).....	28
2.2.2	Contribuições de Sandmo (2005) ao Modelo A-S.....	29
2.2.3	Extensão do Modelo A-S	32
2.2.4	Estudos relativos às vantagens financeiras da inadimplência fiscal.....	34
2.3	CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	37
2.3.1	A COFINS no Sistema Tributário Nacional	37
2.3.2	Cálculo, arrecadação, cobrança e declaração da COFINS.....	41
2.4	CRÉDITO TRIBUTÁRIO	46
2.4.1	Constituição do crédito tributário	46
2.4.2	Extinção do crédito tributário	49
2.4.3	Suspensão do crédito tributário	58
2.5	DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO E EXECUÇÃO FISCAL.....	59
2.5.1	Dívida ativa da União	59
2.5.2	Notificação do devedor e cobrança extrajudicial	61
2.5.3	Ajuizamento seletivo (ou condicionado) de execuções fiscais	62
2.5.4	Execução fiscal	63
2.5.5	Suspensão do curso da execução fiscal e prescrição intercorrente.....	64
2.6	CUSTO DA INADIMPLÊNCIA DE TRIBUTOS FEDERAIS.....	65
2.6.1	Juros de mora	66
2.6.2	Multa de mora	68
2.6.3	Multa de lançamento de ofício	69
2.6.4	Omissão de informações em declarações fiscais e as multas qualificadas..	75
2.6.5	Transformação da multa de ofício em multa de mora (“período de graça”)..	77
2.6.6	Dispensa da multa no caso de denúncia espontânea.....	78

2.6.7	Dedutibilidade fiscal dos acréscimos legais	87
2.7	RISCOS DE FISCALIZAÇÃO	88
2.7.1	Procedimentos fiscais no âmbito da Receita Federal	88
2.7.2	Resultados da fiscalização da Receita Federal em 2024.....	91
3	MÉTODO E DADOS UTILIZADOS	96
3.1	FLUXOGRAMA DE DECISÃO.....	96
3.2	SIMULAÇÃO DE CENÁRIOS DE INADIMPLÊNCIA.....	99
3.3	CÁLCULO DOS ACRÉSCIMOS LEGAIS DOS CENÁRIOS	102
3.4	CÁLCULO DO CUSTO EFETIVO DA INADIMPLÊNCIA	105
3.5	CONSOLIDAÇÃO DOS CUSTOS EFETIVOS MENSAIS.....	108
3.6	CUSTO DAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO	118
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	123
4.1	CENÁRIOS SEM IMPOSIÇÃO DE MULTAS FISCAIS	123
4.2	CENÁRIOS COM IMPOSIÇÃO DE MULTAS FISCAIS.....	125
4.3	ANÁLISE CONCLUSIVA	135
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
5.1	RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	141
	REFERÊNCIAS	143
	APÊNDICE 1 – ÁRVORE DE DECISÃO GERAL	145
	APÊNDICE 2A – ÁRVORE DE DECISÃO (MULTA DE 75%)	146
	APÊNDICE 2B – ÁRVORE DE DECISÃO (MULTA DE 100%)	147
	APÊNDICE 2C – ÁRVORE DE DECISÃO (MULTA DE 150%)	148
	APÊNDICE 3 – CENÁRIOS A/B/C/D/E	149
	APÊNDICE 4A – CENÁRIO D1 (MULTA DE 37,5%).....	150
	APÊNDICE 4B – CENÁRIO D2 (MULTA DE 50%)	151
	APÊNDICE 4C – CENÁRIO D3 (MULTA DE 75%)	152

1 INTRODUÇÃO

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) divulgou em março de 2024 a Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral¹, para o ano de 2023, em 32,44% do Produto Interno Bruto (PIB), equivalente a R\$ 3,5 trilhões, considerando os tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. O Governo Central foi responsável por arrecadar 21,99% do PIB, enquanto os Governos Estaduais e os Governos Municipais foram responsáveis por arrecadar 8,12% do PIB e 2,32% do PIB, respectivamente.

A arrecadação de tributos sobre bens e serviços em 2023 representou 12,68% do PIB, seguida pela arrecadação de tributos sobre a folha de pagamento e a mão-de-obra (8,84% do PIB), sobre renda, lucros e ganhos de capital (8,66% do PIB), sobre propriedades (1,72%) e sobre comércio e transações internacionais (0,54% do PIB). Observa-se, assim, que a carga tributária no Brasil é altamente concentrada na tributação do consumo de bens e serviços, por meio da incidência de tributos como o IPI, o PIS e a COFINS no âmbito federal, o ICMS no âmbito estadual e o ISS no âmbito municipal.

No Brasil, os tributos sobre consumo são considerados indiretos, ou seja, são pagos pelo consumidor final incluídos no preço dos bens e serviços por ele adquiridos. Desta forma, as empresas que comercializam bens ou prestam serviços são meras depositárias dos tributos incidentes sobre suas vendas, sendo o ônus financeiro efetivamente arcado pelos compradores. Até serem arrecadados às Fazendas Públicas, esses recursos transitam pelos caixas das empresas, compondo o seu capital de giro e, em determinadas situações, financiando suas atividades operacionais sem qualquer ônus financeiro, até a data prevista legalmente para a arrecadação. A partir do momento em que as empresas deixam de repassar os tributos por elas devidos, nos prazos legais, passam a se sujeitar ao ônus financeiro decorrente da inadimplência – no caso, juros de mora e multa (de mora ou de ofício).

Apesar do ônus financeiro da inadimplência (entre outras consequências), muitas empresas deixam de arrecadar os tributos incidentes sobre suas vendas. Inúmeras são as razões, mas certamente podemos incluir entre elas a falta de

¹ Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46589. Acesso em 03/03/2025.

recursos financeiros para adimplir todas as suas obrigações. Com efeito, um desequilíbrio de caixa pode levar uma empresa a uma situação de inadimplência seletiva, na qual são quitadas as obrigações julgadas prioritárias (salários de funcionários, fornecedores etc.), em detrimento a outras (pagamento de tributos, por exemplo).

Diversos estudos abordam a sonegação fiscal, que é uma forma qualificada de inadimplência tributária em que o contribuinte age deliberadamente para ocultar ou evitar o pagamento de tributos, de forma permanente – comportamento este que persiste até ser detectado pela fiscalização. O principal estudo é o de Allingham e Sandmo (1972), o qual analisa a decisão individual do contribuinte em sonegar imposto de renda por meio da omissão deliberada de informações ao fisco. A partir desse estudo pioneiro, diversos outros foram apresentados, tomando por base a teoria da utilidade, como é o caso da retrospectiva crítica de Sandmo (2005) ao próprio estudo do qual foi coautor, bem como os estudos relativos à extensão do Modelo Allingham-Sandmo, entre os quais Srinivasan (1973), Yitzhaki (1974) e Marrelli (1984). Em relação aos aspectos comportamentais relacionados à sonegação fiscal, há o estudo de Pickhardt e Prinz (2014), que trata da influência das interações entre os agentes envolvidos no processo tributário, bem como o estudo de Spicer e Thomas (1982) sobre a natureza do relacionamento entre as probabilidades de ser fiscalizado e a decisão de sonegar, por meio de uma abordagem experimental. Outros estudos abordam a forma de mensuração da sonegação fiscal, como é o caso de Feinstein (1991) e Slemrod (1985).

Poucos, porém, são os estudos sobre a inadimplência temporária, que tratam dos motivos que levam as pessoas e as empresas a atrasarem espontaneamente o recolhimento dos seus tributos, bem como as vantagens ou desvantagens dessa decisão. Cita-se o artigo de Lima, Wilbert e Serrano (2017), em que se avalia a vantagem do parcelamento de tributos federais em relação à alternativa de captação de recursos no mercado financeiro. E ainda Plutarco (2012), que demonstra que as regras tributárias e a morosidade dos órgãos administrativos e judiciais na solução de demandas tributárias incentivam o uso da sonegação e da litigância tributária pelas empresas, como meio de financiamento.

Para além dos estudos citados, pode-se, aqui, cogitar a insuficiência momentânea de recursos como uma das causas da inadimplência temporária de tributos. Ou ainda teorizar sobre a utilização dos recursos destinados a pagamento de

tributos como uma fonte alternativa de financiamento de curto prazo, a partir de uma decisão financeira, seja ela planejada e racional, ou não.

Seja como for, o fato é que há um custo ao se utilizar, para outros fins, os recursos destinados ao pagamento de tributos. A inadimplência tributária, além de outras consequências, tem um ônus financeiro que precisa ser ponderado, considerando as penalidades impostas pela legislação, bem como o processo de arrecadação e cobrança fiscal. E é justamente essa discussão que se coloca neste estudo, que é o de aferir a vantagem (ou desvantagem) de se atrasar tributos no Brasil, com vistas à utilização dos recursos para outras finalidades. É, enfim, discutir a inadimplência tributária no âmbito das decisões de financiamento.

O problema que aqui se coloca é até que ponto o atual sistema de arrecadação e cobrança de tributos no Brasil constitui uma alternativa vantajosa como fonte de financiamento para as empresas, quando comparada às fontes usuais? Considerando-se o ônus financeiro da inadimplência fiscal (representado pelos juros de mora e pela multa, de mora ou de ofício), parte-se da hipótese de que o atual sistema de arrecadação e cobrança de tributos no Brasil propicia para as empresas uma alternativa vantajosa de financiamento – sem juízo de valores a respeito do caráter legal, ético ou moral dessa “decisão de financiamento”.

Na realidade das empresas brasileiras, a utilização dos recursos destinados ao pagamento de tributos é uma alternativa que se coloca diante de dificuldades de caixa, porém muitas vezes utilizada sem qualquer planejamento financeiro ou estudo dos riscos e custos envolvidos em tal decisão – e às vezes sem se cotejar alternativas de financiamento. Neste sentido, o presente estudo se justifica pela importância dos tributos no ciclo financeiro das empresas no Brasil e, principalmente, pela necessidade de se lançar alguma luz sobre a questão da inadimplência tributária como fonte, ainda que não voluntária, de financiamento.

1.1 OBJETIVOS

Em princípio, todo tributo é passível de inadimplência: o contribuinte pode, simplesmente, não pagá-lo na data do vencimento. Isso significa que o Estado precisará adotar medidas para cobrar o débito, como a sua inscrição na dívida ativa, a execução fiscal e, em alguns casos, até medidas mais severas, como a penhora de bens e direitos.

No entanto, na prática, alguns tributos possuem mecanismos que dificultam ou impedem a inadimplência, como é o caso daqueles sujeitos a lançamento por iniciativa da autoridade administrativa, sem a colaboração do contribuinte² (IPTU e IPVA, por exemplo) ou a partir de declarações prestadas pelo contribuinte e/ou por terceiros³ (ITBI e ITCMD, por exemplo). Nesses casos, como a autoridade administrativa tem pleno conhecimento do valor do tributo devido pelo contribuinte, uma eventual inadimplência durará apenas o tempo necessário à tramitação do processo fiscal de cobrança do débito.

Há tributos, entretanto, que são mais fáceis de inadimplir, como é o caso daqueles que são calculados, declarados e recolhidos pelo contribuinte sem qualquer exame prévio por parte da autoridade administrativa (a quem cabe apenas homologar, posteriormente, a apuração)⁴. É o caso dos tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços, como o IPI, o ICMS, o ISS, o PIS e a COFINS, bem como dos tributos incidentes sobre a renda, lucros e ganhos de capital, como é o caso do Imposto de Renda. Se o contribuinte não efetuar o pagamento desses tributos, a inadimplência pode passar despercebida até que a fiscalização identifique a irregularidade, dentro do prazo legal.

Independentemente do tipo de tributo, a utilização dos recursos destinados ao seu pagamento para outras finalidades tem um custo implícito, determinado pela legislação tributária de forma unilateral, e tem um prazo, que é determinado pela decisão do contribuinte em adimplir a obrigação, seja de forma espontânea, seja em razão de ação fiscal de cobrança. O objetivo geral desse estudo, assim, é o de calcular o custo da inadimplência tributária, considerando a sua duração e os custos legais (juros de mora e multa) decorrentes do pagamento em atraso, comparando-o aos custos de outras fontes de financiamento à disposição das empresas no Brasil.

Em vista das diversas espécies de tributos que compõem o Sistema Tributário Nacional, cada qual com regimes de apuração, prazos de recolhimento, encargos legais e processos de cobrança distintos, optou-se por delimitar o escopo deste estudo apenas a um tributo, de competência federal, incidente sobre o consumo de bens e

² Denominados tributos sujeitos a lançamento de ofício (vide subitem 2.4.1, adiante).

³ Denominados tributos sujeitos a lançamento por declaração (vide subitem 2.4.1, adiante).

⁴ Denominados tributos sujeitos a lançamento por homologação (vide subitem 2.4.1, adiante).

serviços e apurado pelo contribuinte sem a participação da autoridade administrativa: a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS.

Além da delimitação de escopo, para a consecução do objetivo geral será necessário discorrer sobre as fontes de financiamento das empresas e como os tributos se inserem nesse contexto. Para fins de determinação do custo da inadimplência tributária em função da sua duração, se examinará as particularidades de apuração, declaração, recolhimento e cobrança da COFINS, dentro do contexto dos tributos federais. Ao final, se estabelecerá um método de comparação dos custos da inadimplência tributária em relação aos custos das fontes usuais de financiamento à disposição das empresas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS

2.1.1 Fontes de recursos das empresas

De acordo com Megliorini e Vallim (2023), as empresas financiam suas necessidades de recursos por meio de **capitais próprios** e de **capitais de terceiros**. Assaf Neto (2021) destaca que as necessidades de curto prazo de uma empresa (necessidades financeiras sazonais) são prioritariamente financiadas por recursos de curto prazo (passivos circulantes), enquanto as necessidades de longo prazo são financiadas por recursos de longo prazo (passivos não circulantes e patrimônio líquido), com vistas à manutenção do seu equilíbrio financeiro.

Os **recursos de terceiros de curto prazo** são contabilizados no passivo circulante do balanço patrimonial, e aplicados no ativo circulante⁵ para sustentar o ciclo operacional da empresa. Em geral, esses recursos de curto prazo não apresentam custos financeiros (ao menos de maneira explícita e desde que liquidados dentro dos prazos convencionados), sendo por isso denominados **passivos não onerosos**. São fontes espontâneas de recursos, que surgem no curso das atividades da empresa (como é o caso de fornecedores nacionais, salários a pagar, tributos a recolher, tarifas etc.), e que não representam aplicação de recursos novos oriundos de terceiros (ASSAF NETO, 2021).

Para Gitman e Zutter (2017), os passivos espontâneos são decorrentes do curso normal dos negócios da empresa, representados principalmente por fornecedores a pagar e contas a pagar (salários e tributos, principalmente). Para os autores, constituem uma forma de “financiamento de curto prazo sem garantia”, já que são obtidos sem a necessidade de oferecimento de ativos como garantia de pagamento, devendo a empresa, sempre que possível, aproveitar essa forma de financiamento de curto prazo sem juros e sem garantias.

⁵ Grupo de contas contábeis destinado ao registro de bens e direitos que, devido à sua natureza, estão em constante movimento, alterando-se durante o ciclo operacional da empresa (caixa, bancos, aplicações financeiras, duplicatas a receber, duplicatas descontadas, estoques, despesas antecipadas, entre outras).

Os **recursos de terceiros de longo prazo** são contabilizados no passivo não circulante⁶ do balanço patrimonial, e aplicados no ativo não circulante⁷, sendo representados principalmente por fontes não espontâneas de recursos, tais como empréstimos e financiamentos contratados em instituições financeiras, bem como emissão de debêntures. O custo do capital de terceiros é constituído basicamente pelos juros periódicos estabelecidos no contrato de empréstimo ou de financiamento (ou na escritura de emissão de debêntures). Para as empresas submetidas à apuração do Imposto de Renda pelo regime do lucro real, tem-se a dedutibilidade fiscal⁸ das despesas financeiras com o pagamento de juros – o que torna o custo dessa fonte menor que os juros contratuais.

Já os **recursos próprios de longo prazo** (pertencentes aos proprietários da empresa) são registrados no patrimônio líquido do balanço patrimonial, sendo representados pelos recursos aportados pelos sócios da empresa, bem como pelos lucros retidos, e destinados também ao financiamento do ativo não circulante. O custo do capital próprio basicamente se refere ao custo de oportunidade dos acionistas, equivalente à remuneração oferecida pela melhor alternativa de investimento da qual aqueles renunciaram para aplicar ou deixar seus recursos na empresa. Os custos financeiros decorrentes dessa fonte de financiamento não são dedutíveis para fins fiscais⁹, se considerarmos a remuneração dos acionistas sob a forma de pagamento de dividendos (que são uma parcela do lucro líquido, calculado após a incidência dos tributos sobre lucros).

⁶ As parcelas de empréstimos e financiamentos a vencer no curto prazo (ou seja, nos doze meses seguintes ao do encerramento do balanço patrimonial) são reclassificadas para o passivo circulante.

⁷ Grupo de contas contábeis destinado ao registro de bens e direitos que representam a aplicação de recursos de longo prazo, principalmente na capacidade produtiva da empresa (realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível).

⁸ Nesse sentido, determina o parágrafo 1º do artigo 17 do Decreto-lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977: “Sem prejuízo do disposto no art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, os juros pagos ou incorridos pelo contribuinte são dedutíveis como custo ou despesa operacional, observadas as seguintes normas:”.

⁹ Há uma outra forma de remuneração do capital próprio, que ocorre por meio do pagamento de juros aos acionistas, calculados sobre os recursos que estes mantém na empresa, e que são dedutíveis para fins fiscais, conforme previsto no artigo 9º da Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995: “Art. 9º A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP”.

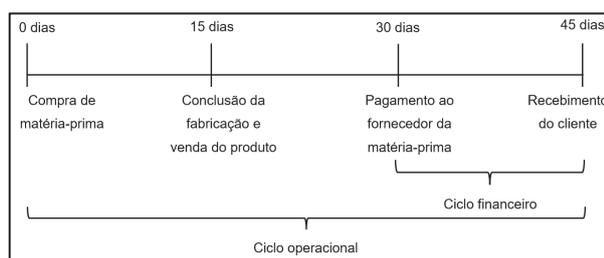
Megliorini e Vallim (2023) consideram que o custo de capital de terceiros pode ser menor que o custo de capital próprio. Os autores ponderam que o risco dos acionistas é maior em comparação ao dos credores (terceiros), exigindo uma maior remuneração, pelos seguintes motivos: a) os juros incidentes sobre o capital de terceiros decorrem de obrigação contratual, sendo devidos independentemente da ocorrência de lucros na empresa; b) a remuneração do capital próprio é “residual”, ou seja, o pagamento de dividendos só ocorre após o pagamento de todas as despesas da empresa e, ainda assim, se houver lucro¹⁰.

É a partir da estrutura de capital (combinação entre capital próprio e de terceiros¹¹) que se obtém o custo médio ponderado de capital (ou *WACC – Weighted Average Cost of Capital*), ou seja, a média dos custos das fontes de capital ponderados pela participação relativa de cada uma delas na estrutura de capital da empresa, e que serve como parâmetro para as decisões de investimentos da empresa, representando a taxa mínima de retorno desses investimentos. Uma estrutura ótima de capital consiste, portanto, na composição ideal entre capital de terceiros e capital próprio, que corresponda ao menor WACC.

2.1.2 Capital circulante (capital de giro)

A figura 1, elaborada por Megliorini e Vallim (2023), demonstra os ciclos operacional e financeiro de uma empresa industrial:

FIGURA 1 – CICLOS OPERACIONAL E FINANCEIRO



FONTE: Adaptada de Megliorini e Vallim (2023).

¹⁰ A remuneração dos acionistas por meio de juros sobre capital próprio, no entanto, depende apenas da existência de lucros acumulados de períodos anteriores, podendo, inclusive, ocorrer em períodos com prejuízos correntes – aumentando esse prejuízo.

¹¹ No caso de capital de terceiros, considerados apenas os passivos onerosos, contraídos junto a instituições financeiras na obtenção de empréstimos ou financiamentos, ou por meio da emissão de debêntures.

O ciclo operacional inicia-se com a aquisição da matéria-prima para fabricação de produtos acabados (ou, no caso de uma empresa comercial, com a aquisição de mercadorias para revenda), findando-se com o recebimento do valor da respectiva venda do produto acabado (ou da mercadoria) – no exemplo trazido pela figura 1, o ciclo operacional é de 45 dias. O ciclo financeiro, por seu turno, relaciona-se às entradas e saídas de recursos da empresa, iniciando-se com o pagamento da matéria-prima (ou da mercadoria) ao fornecedor e findando-se com o recebimento do valor da respectiva venda do produto acabado (ou da mercadoria) – no exemplo trazido pela figura 1, o ciclo financeiro é de 15 dias.

Segundo Assaf Neto (2021), o capital circulante (ou capital de giro) corresponde ao ativo circulante, ou seja, o valor total dos recursos de que a empresa necessita para financiar seu ciclo operacional, ou seja, financiar suas necessidades, desde a aquisição da matéria-prima ou mercadoria até o recebimento da venda. O autor descreve o fluxo do capital de giro, em que os recursos, próprios ou de terceiros, são aplicados inicialmente no ativo circulante (disponibilidades, como caixa ou banco), para, em seguida, serem utilizados para pagamento da aquisição de matéria-prima ou de mercadorias (estoques); os produtos e as mercadorias, quando vendidos, fazem com que os recursos retornem à empresa, acrescidos dos lucros auferidos (disponibilidades), reiniciando-se o ciclo operacional.

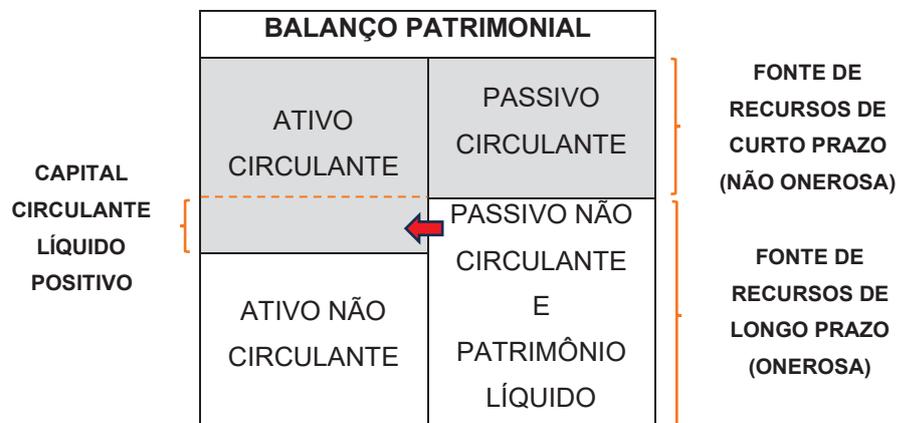
Assaf Neto (2021) ressalta que, na prática, a empresa pode apresentar vários ciclos operacionais simultâneos, em diferentes estágios, o que explica o grau de volatilidade do capital de giro. O autor aponta, ainda, duas outras características do capital de giro, quando comparado com o ativo fixo, que é a baixa rentabilidade produzida pelos investimentos no ativo circulante (principalmente em empresas industriais) e a sua alta divisibilidade, ou seja, a possibilidade de aporte de recursos no ativo circulante em montantes variados e relativamente baixos, conforme as necessidades da empresa.

Para Megliorini e Vallim (2023), a administração do capital de giro envolve decisões quanto aos ativos e passivos circulantes, visando minimizar o intervalo de tempo dos ciclos operacional e financeiro, tendo por premissas a liquidez da empresa e a rentabilidade exigida pelos fornecedores de recursos. Quanto mais recursos forem investidos no ativo circulante (disponibilidades, duplicatas a receber e estoques), maior será a liquidez da empresa (capacidade de honrar suas obrigações nos prazos convencionados) e menor será o risco de inadimplência; porém, a manutenção de

elevados recursos no ativo circulante gera impactos negativos na rentabilidade do capital investido na empresa.

Como visto no subitem 2.1.1, as fontes de recursos da empresa podem ser de natureza onerosa (de longo prazo, que exigem remuneração na forma de juros ou dividendos) ou de natureza não onerosa (de curto prazo, que são quitadas pelos seus valores nominais, sem custos explícitos). A figura 2, abaixo, demonstra a alocação dessas fontes de recursos na estrutura do balanço patrimonial, no passivo circulante¹² e no passivo não circulante, respectivamente, em uma situação hipotética:

FIGURA 2 – CAPITAL CIRCULANTE LÍQUIDO POSITIVO



FONTE: Adaptada de Megliorini e Vallim (2023).

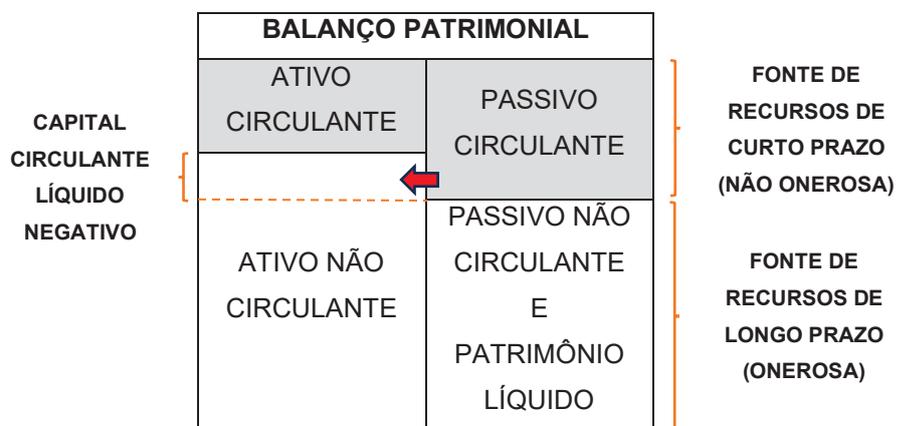
Na situação hipotética apresentada na figura 2, o ativo circulante é maior que o passivo circulante, sendo a diferença entre os dois denominada capital circulante líquido (CCL) ou capital de giro líquido (CGL). Isso significa que parte dos recursos de longo prazo (próprios e/ou de terceiros) está sendo utilizada para financiar aplicações de curto prazo. Para Assaf Neto (2021), o CCL indica uma “folga na liquidez” da empresa, que dispõe de sobra de passivos de longo prazo disponíveis para cobrir eventuais descompassos no ciclo financeiro (decorrentes da falta de sincronização entre as datas de vencimento das contas no passivo circulante e as datas de recebimento das vendas no ativo circulante).

Na situação apresentada na figura 2, o CCL é positivo, já que o ativo circulante é maior que o passivo circulante. O CCL, contudo, pode ser nulo (ativo circulante igual

¹² Para fins de simplificação, admite-se que o passivo circulante seja composto apenas de fontes não onerosas.

a passivo circulante) ou até mesmo negativo (ativo circulante menor que passivo circulante). Como ensina Assaf Neto (2021), em uma situação de CCL negativo, os recursos de longo prazo da empresa (próprios ou de terceiros) não são suficientes para fazer frente às suas necessidades de investimento de longo prazo, sendo necessária a utilização de parte dos fundos de curto prazo. Na situação apresentada na figura 3, o que temos é um “aperto na liquidez”, onde parte dos recursos de curto prazo está sendo utilizada para financiar aplicações de longo prazo:

FIGURA 3 – CAPITAL CIRCULANTE LÍQUIDO NEGATIVO



FONTE: Adaptada de Megliorini e Vallim (2023).

Conforme observa Assaf Neto (2021), a decisão pelas posições de CCL positivo, nulo ou negativo decorre das preferências entre risco (liquidez) e retorno (lucratividade).

2.1.3 Tributos como fonte espontânea de recursos

No Brasil, os tributos incidentes sobre vendas de bens e serviços (IPI, ICMS, ISS, PIS e COFINS) habitualmente são recolhidos até uma determinada data no mês seguinte ao da ocorrência das vendas (prazo de vencimento legal). Seja por obrigação legal ou por praxe comercial¹³, é fato que tais tributos estão inclusos nos preços de

¹³ Por força legal, o ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicações), de natureza estadual, integra a sua própria base de cálculo, devendo, por esse motivo, estar incluso no preço dos bens e serviços. O IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), de natureza federal, embora não integre a sua própria base de cálculo, é lançado à parte do preço dos bens vendidos, somando-se a este para composição do preço final da venda. Os demais tributos incidentes sobre venda de bens e serviços, como é o caso do PIS, da COFINS e do ISS, por praxe comercial (e não por determinação legal), são incluídos nos preços dos bens e serviços, considerados na formação desses preços.

venda dos bens e serviços. Desta forma, ao receber de seus clientes os valores das suas vendas, antes da data de vencimento dos respectivos tributos, terá a empresa à sua disposição recursos espontâneos e não onerosos, contabilizados no passivo circulante (tributos a recolher) e que poderão ser utilizados para financiar as aplicações de curto prazo (ativo circulante) ou até mesmo as aplicações de longo prazo (ativo não circulante), conforme explicitado nas figuras 2 e 3 do subitem anterior.

Por esse motivo é que se pode afirmar que os **tributos incidentes sobre vendas de bens e serviços podem constituir uma fonte de recursos de terceiros, espontânea, de curto prazo e não onerosa**, que surge no curso das atividades da empresa, estando integrados ao seu ciclo operacional e financeiro (como ocorre com as demais contas a pagar de uma empresa, dado o prazo que ela dispõe para quitar tais obrigações):

- a) são fontes de recurso **espontâneas**, por assim dizer, já que a disponibilização desses recursos ocorre naturalmente no ciclo operacional da empresa, sem a necessidade de uma contratação formal – ao contrário do que ocorre, por exemplo, com empréstimos e financiamentos bancários (basta que as vendas sejam recebidas antes do prazo de vencimento dos respectivos tributos incidentes);
- b) são fontes de recursos **de curto prazo**¹⁴, posto que devem ser liquidadas no prazo legal estabelecido pela legislação tributária, geralmente no mês seguinte ao das vendas (nas vendas a prazo, a disponibilidade dos tributos enquanto fonte de recursos de curto prazo dependerá dos prazos de recebimento concedidos aos clientes); e
- c) por fim, são fontes de recursos **não onerosas**, posto que o recolhimento dos tributos dentro dos prazos legais ocorre pelo seu valor nominal, sem a incidência de qualquer acréscimo.

Porém, a partir do momento em que se **extrapola o prazo de vencimento** dos tributos, ou seja, diante de uma situação de inadimplência tributária, essa fonte espontânea de recursos passa a ser **onerosa**, ficando sujeita aos acréscimos previstos na legislação tributária. Se será uma fonte **de curto ou de longo prazo**, isso

¹⁴ Se considerarmos a COFINS, que é o tributo objeto deste estudo e cujo prazo de vencimento se dá no 25º dia do mês seguinte ao das vendas, nas operações à vista a empresa terá à sua disposição um prazo entre 25 e 55 dias para utilização daquele recurso.

dependerá da duração da inadimplência, a ser decidida pela empresa de forma espontânea ou em decorrência de uma ação fiscal.

Fato é que, ao atrasar o recolhimento dos tributos incidentes sobre suas vendas, a empresa transforma uma fonte de recursos **espontânea, não onerosa e de curto prazo**, em uma fonte de recursos **espontânea, onerosa e de prazo incerto** – o que muitas vezes ocorre de forma não deliberada, sem o devido cotejamento com outras fontes de recursos, próprias e de terceiros, de curto e de longo prazo.

Nesse estudo será analisada a utilização dos tributos incidentes sobre vendas de bens e serviços como fontes espontâneas de recursos de empresas – de curto e de longo prazos, considerando a hipótese desses tributos serem recolhidos em atraso, com a incidência de acréscimos moratórios legais. Mais precisamente, será considerada a hipótese de recolhimento da COFINS fora do prazo legal, mas antes da sua inscrição em dívida ativa da União.

2.2 ESTUDOS RELACIONADOS À INADIMPLÊNCIA TRIBUTÁRIA

2.2.1 O modelo de Allingham e Sandmo (Modelo A-S)

Por inadimplência tributária, entende-se o ato de não recolher um tributo dentro do prazo legal, intencionalmente ou não. A sonegação (ou evasão) fiscal é uma forma de inadimplência tributária que o contribuinte deseja intencionalmente (e ilegalmente) perpetuar, por meio de condutas (ações ou omissões) criminosas. O presente estudo trata da **inadimplência tributária como forma de financiamento das operações da empresa, seja ou não caracterizada como sonegação fiscal**.

Os estudos relativos à inadimplência tributária tratam-na dentro do contexto geral da sonegação (ou evasão) fiscal. Nesse sentido, a referência no assunto é o estudo de Allingham e Sandmo (1972), que traz uma análise teórica a respeito da sonegação fiscal, baseada nos estudos de Becker (1968) e de Tulkens e Jacquemin (1971) sobre a economia da atividade criminosa e nos estudos sobre otimização de portfólios e apólices de seguro em ambientes de incertezas econômicas, de Arrow (1970), Mossin (1968) e outros.

Allingham e Sandmo (1972) analisaram a decisão individual do contribuinte em sonegar tributos por meio da omissão deliberada de informações ao fisco – situação tratada no presente estudo, como se verá adiante. Para os autores, no caso

do imposto de renda, o contribuinte pode decidir entre declarar integralmente os seus rendimentos ou omiti-los (parcial ou integralmente). Se o contribuinte decidir pela omissão, o pagamento do imposto de renda inadimplido (com penalidades) dependerá da investigação do Fisco. O estudo assume que a atitude do contribuinte está em conformidade com os axiomas de Von Neumann-Morgenster sobre a teoria da decisão sob incerteza e a hipótese da utilidade esperada, resumida na seguinte equação de utilidade (Modelo Allingham-Sandmo ou Modelo A-S):

$$E[U] = (1 - p)U(W - \theta X, s_0) + pU(W - \theta X - \pi(W - X), s_1) \quad (1)$$

Segundo o Modelo A-S, representando na equação (1), o contribuinte decidirá o montante de sua renda (W) que será declarado (X), de modo a maximizar a sua utilidade total esperada (U), considerando a alíquota do tributo (θ), a penalidade imposta sobre a sonegação (π) e a probabilidade de ser fiscalizado (p), além de outros fatores não monetários (s). A utilidade total esperada pelo contribuinte corresponderá à soma da utilidade da renda disponível após o pagamento do imposto sobre a renda declarada e da utilidade da renda disponível após o pagamento do imposto sobre a renda omitida e da respectiva penalidade.

2.2.2 Contribuições de Sandmo (2005) ao Modelo A-S

Em artigo mais recente, Sandmo (2005) apresentou uma retrospectiva geral do estudo do qual foi coautor em 1972, apresentando seus pontos fracos à luz do desenvolvimento teórico mais recente e introduzindo algumas mudanças na notação matemática, passando a usar o valor da renda omitida como variável de decisão do contribuinte (e não o valor da renda declarada, como figurava no modelo original). Assim, havendo omissão voluntária de parte dos rendimentos (E) na declaração fiscal, caso a sonegação não seja detectada pelo Fisco, o rendimento líquido (Y) do contribuinte corresponderá ao rendimento bruto (W) diminuído do imposto de renda (t) incidente sobre o rendimento declarado ($W - E$):

$$Y = W - t(W - E) = (1 - t)W + tE \quad (2)$$

Caso a sonegação seja detectada pelo Fisco, o rendimento líquido (Z) do contribuinte corresponderá ao rendimento bruto (W) diminuído do percentual de

imposto de renda (t) incidente sobre o rendimento declarado ($W - E$) e diminuído do imposto de renda (t) e da penalidade (θ) incidentes sobre o rendimento omitido (E):

$$Z = (1 - t)W + tE - \theta tE = (1 - t)W - (\theta - 1)tE \quad (3)$$

Tal como no modelo original, a probabilidade de detecção da sonegação pelo Fisco (p) é considerada na decisão do contribuinte em sonegar imposto de renda. Desta forma, considerando essa probabilidade de ser ou não descoberto, o contribuinte escolherá o montante do seu rendimento que será omitido na declaração fiscal¹⁶, de modo a maximizar a sua utilidade total esperada (V) – a qual, tal como no modelo original, é representada pela soma das utilidades (U)¹⁷, ponderada pela probabilidade de a sonegação ser ou não detectada:

$$V = (1 - p)U(Y) + pU(Z) \quad (4)$$

As implicações empíricas do Modelo A-S requerem a elaboração da condição de primeira-ordem, a partir da equação de utilidade esperada (equação 4):

$$(1 - p)U'(Y) - pU'(Z)(\theta - 1) = 0 \quad (5)$$

E assim:

$$\frac{U'(Z)}{U'(Y)} = \frac{(1-p)}{p(\theta-1)} \quad (6)$$

¹⁵ Esta fórmula, desenvolvida por Sandmo (2005) para o cálculo do rendimento líquido no caso de detecção da sonegação (Z), considera a penalidade (θ) incidente sobre imposto sonegado (tE), estando a alíquota do imposto sonegado incluída no percentual da penalidade. No Brasil, em que as multas também incidem sobre o valor do tributo que deixou de ser recolhido, o percentual da penalidade (multa) não inclui a alíquota do imposto sonegado. Desta forma, para que a equação de Sandmo (2005) possa ser aplicada aos tributos brasileiros, teríamos que considerar a penalidade como sendo $(1 + \theta)$ e não apenas θ . Ou, então, adaptar a fórmula de cálculo do rendimento líquido de Sandmo (2005) para $Z = W - t(W - E) - tE(1 + \theta)$, indicando que o rendimento líquido do contribuinte (Z), no caso de detecção da sonegação, corresponderia ao seu rendimento bruto (W), diminuído do imposto pago (t) sobre a renda declarada ($W - E$), diminuído do imposto pago (t) sobre a renda omitida (E) e diminuído da respectiva multa ($tE(1 + \theta)$).

¹⁶ Sandmo (2005) pontua que esta é uma simplificação adotada pelo modelo, no qual o rendimento bruto é integralmente desconhecido do Fisco, o que permitiria ao contribuinte omiti-lo total ou parcialmente na declaração. Na realidade, em muitos países, como é o caso do Brasil, os rendimentos são declarados ao Fisco tanto pelos contribuintes quando pelos seus empregadores, fato este que dificultaria a omissão de rendimentos na declaração.

¹⁷ Com a utilidade U crescente e côncava, indicando que o contribuinte é avesso a risco.

A condição de primeira-ordem, da equação 6, deve ser diferenciada para as variáveis exógenas “W”, “t”, “ θ ” e “p”, de modo a tornar empírico o Modelo A-S. Uma importante consideração feita por Sandmo (2005), a partir do Modelo A-S, é a de que uma taxa de penalidade (θ) mais alta ou uma probabilidade mais alta de detecção da sonegação (p) sempre tende a desencorajar a sonegação fiscal – como pode ser visto na condição de primeira-ordem da equação 6, onde o lado direito da equação pode ser interpretado como preço relativo da renda em situações de detecção ou não-detecção da evasão fiscal, o qual depende negativamente de “ θ ” e de “p”¹⁸.

O Modelo A-S pressupõe que o contribuinte, de fato, se envolve com a sonegação fiscal, de tal modo que sempre haverá omissão de rendimentos ($E > 0$). Sandmo (2005), porém, questiona essa premissa, afirmando que há muitas pessoas que não sonegam, mesmo que tenham oportunidade para tanto. E que, talvez, o Modelo A-S retrate as pessoas como muito racionais – ou muito cínicas, se compararmos com o que sabemos a respeito do comportamento real. O autor ressalta que, na prática, as pessoas se abstêm de sonegar impostos não apenas em função das expectativas de penalidades (e da probabilidade de serem descobertos), mas também por razões de ordem social e moral, havendo, assim, uma desutilidade da sonegação fiscal, representada por “B(E)”, que precisaria ser incorporada à função de utilidade total, assim:

$$V = (1 - p)U(Y) + pU(Z) - B(E) \quad (7)$$

Outro aspecto abordado por Sandmo (2005) é a questão da sonegação enquanto fenômeno social – e não apenas individual. Com efeito, o Modelo A-S assume que a probabilidade de detecção é uma variável endógena, percebida pelo contribuinte, sendo a decisão de sonegar uma decisão individual que leva em consideração apenas fatores intrínsecos a ele próprio. No entanto, Sandmo (2005) indica que uma fonte de informação sobre a probabilidade de detecção é a própria observação de outros contribuintes, o que levaria a reescrevê-la como sendo uma função tanto da própria sonegação do contribuinte quanto da sua percepção a respeito da sonegação dos outros. Assim, se um contribuinte percebe que a sonegação alheia

¹⁸ Segundo Sandmo (2005), quando “ θ ” ou “p” aumenta, “Z” aumenta em relação a “Y”, o que significa menor evasão fiscal. Desta forma, “ θ ” e “p” são dissuasores da evasão fiscal.

está aumentando, a sua probabilidade subjetiva de detecção cairá e, por conseguinte, ele decidirá sonegar mais; os outros perceberão que aquele contribuinte está sonegando mais e, por conta disso, sonegarão mais ainda, e assim sucessivamente.

Outro ponto abordado por Sandmo (2005) está relacionado à consciência social dos contribuintes e a desutilidade “B(E)” envolvida na sonegação fiscal, que pode ser menor se for percebido que muitos outros contribuintes também sonegam. Segundo o autor, sua análise contém pontos em comum com o estudo sobre corrupção de Andvig e Moene (1990), cujo modelo traz constatações importantes, como a que “é individualmente mais custoso ser honesto quando a corrupção é comum” e que “pode ser menos arriscado sonegar impostos quando a evasão é generalizada”.

Sandmo (2005) conclui seu estudo, questionando a visão teórica de que a probabilidade de detecção e a penalidade para evasão fiscal são políticas substitutas. Para ele, **um certo grau de dissuasão da sonegação fiscal pode ser alcançado por altas probabilidades de detecção e baixas penalidades ou por baixas probabilidades de detecção e altas penalidades**. Esta última alternativa é favorecida pela redução dos gastos com administração tributária, a qual ficará dependente da imposição de altas penalidades enquanto elemento dissuasivo da sonegação fiscal. Sandmo (2005) alerta que a política que adotar a punição como elemento de dissuasão pode elevar a taxa de penalidade a determinados níveis socialmente aceitáveis se, aos olhos do público em geral, tal punição estiver adequada ao crime que ela objetiva combater.

2.2.3 Extensão do Modelo A-S

O estudo pioneiro de (1972) sobre sonegação fiscal foi complementado por Srinivasan (1973), que analisou o caso em que o contribuinte é neutro ao risco, e revisado por Yitzhaki (1974), servindo de base para diversos outros estudos, muitos dos quais estenderam o modelo original em várias outras direções.

Um desses estudos é o de Marrelli (1984), que estendeu o Modelo A-S para o caso de sonegação fiscal de tributo indireto¹⁹, devido por uma empresa

¹⁹ Machado (2019), ao abordar a restituição de tributos indevidamente pagos, lembra que o Código Tributário Nacional nada trata a respeito da classificação dos tributos em **diretos** (cujo ônus

monopolística avessa a riscos. Até então, os modelos relacionados à sonegação fiscal, baseados no estudo de Allingham e Sandmo, de 1972, tinham por objeto a sonegação de tributo direto, devido por contribuintes individuais, como é o caso do imposto de renda.

O modelo de Marrelli (1984) igualmente considera que o comportamento do contribuinte está em conformidade com os axiomas de Von Neumann-Morgenstern para comportamento sob incerteza. No caso, o contribuinte é uma empresa monopolista que produz seus produtos a uma quantidade “q” e a um custo total de produção “C(q)”, comercializando-os a um preço “p” e auferindo uma receita total “R(q)”, desconhecida pelo Fisco, sobre a qual incide um tributo indireto a uma alíquota constante “t”.

Se a empresa decide declarar apenas uma parte “α” da sua receita total “R(q)”, a sua renda líquida, caso não seja fiscalizada, será:

$$Y = (1 - t \alpha)R(q) - C(q) \quad (8)$$

Por outro lado, se a subdeclaração da receita total for detectada pelo Fisco, a renda líquida da empresa será menor, pois, sobre a receita omitida (1 – α), terá que recolher o tributo indireto sonegado (t), com a imposição de uma penalidade “τ”²⁰:

$$Z = (1 - t \alpha)R(q) - C(q) - \tau t(1-\alpha)R(q) \quad (9)$$

Desta forma, a empresa deverá escolher quanto produzirá (q) e qual montante de receita total declarará ao fisco (α), considerando a probabilidade de a sonegação ser detectada (π), de modo a maximizar a sua utilidade condicional esperada (U):

$$\max E(U) = (1 - \pi)U(Y) + \pi U(Z) \quad (10)$$

financeiro é suportado pelo próprio contribuinte) e **indiretos** (cujo ônus é transferido para terceiros, incluso no preço de venda de bens e serviços), sendo uma classificação que mais importa à Ciência das Finanças.

²⁰ Esta fórmula desenvolvida por Marrelli (1984) considera a penalidade “τ” incidente sobre imposto sonegado “t(1 – α)”, estando a alíquota do imposto sonegado incluída no percentual da penalidade.

2.2.4 Estudos relativos às vantagens financeiras da inadimplência fiscal

Muitos são os estudos derivados de Allingham e Sandmo (1972), que tratam das motivações da sonegação fiscal (ou evasão fiscal), tomando por base a teoria da utilidade. Diversos outros estudos abordam os aspectos comportamentais relacionados à sonegação fiscal, como é o caso de Pickhardt e Prinz (2014), que analisaram a influência das interações entre as entidades envolvidas no processo tributário (contribuintes, legisladores, profissionais da área tributária, autoridades fiscais etc.), não são contempladas no modelo clássico de Allingham e Sandmo (1972). Ou Spicer e Thomas (1982), que estudaram a natureza do relacionamento entre as probabilidades de ser fiscalizado e a decisão de sonegar, por meio de uma abordagem experimental. E ainda Snow e Warren (2007), os quais estenderam o modelo padrão de evasão fiscal de Allingham e Sandmo (1972) para um período intertemporal, onde o contribuinte atualiza suas expectativas sobre a probabilidade de uma fiscalização futura, baseado nas experiências anteriores.

Muitos outros estudos contemplam as formas de mensuração da sonegação fiscal, como é o caso de Feinstein (1991), que traz uma análise econométrica com base em dados obtidos junto a *Internal Revenue Service*, autoridade tributária dos Estados Unidos, apresentando um modelo que mede tanto a extensão da evasão fiscal quanto a sua fração detectável. Ou ainda Slemrod (1985), que desenvolve uma metodologia para testar a presença de evasão fiscal, por meio da utilização de dados microeconômicos de declarações fiscais individuais. Poucos, porém, são os estudos que tratam especificamente das possíveis vantagens financeiras decorrentes do atraso no pagamento de tributos, ou ainda, da sua utilização como fonte espontânea de recursos para as empresas.

Um desses estudos é o artigo de Lima, Wilbert e Serrano (2017), intitulado “Parcelamento de Tributos Federais como Forma de Financiamento Indireto”, onde tratou-se de avaliar a vantagem do parcelamento fiscal federal em relação à captação de recursos no mercado financeiro, o seu impacto na estrutura de capital e a relação do saldo do parcelamento com o ciclo macroeconômico. De plano, o estudo pontua que inadimplir tributos federais para parcelá-los posteriormente é um ato legal, que não se enquadra no conceito de elisão, evasão ou sonegação fiscal. E que tal prática constitui uma forma de financiamento indireto, a um custo financeiro mais atrativo que o custo de capital cobrado pelas instituições financeiras.

Lima, Wilbert e Serrano (2017) compararam a evolução da taxa SELIC mensal e da taxa média de juros mensal para operações de crédito com recursos livres para pessoas jurídicas, para o período de janeiro/2010 a dezembro/2014, constatando que a primeira ficou abaixo da segunda por todo o período considerado, com a diferença entre ambas variando de 1% a 2%. Compararam, também, a evolução da taxa SELIC no mesmo período, acumulada anualmente, com as taxas médias de juros anuais para operações de crédito com recursos livres, praticadas pelas instituições financeiras para pessoas jurídicas, destacando-se que, enquanto a primeira é capitalizada pelo regime simples, a segunda é capitalizada mensalmente pelo regime composto.

Para fins de simulação, Lima, Wilbert e Serrano (2017) consideraram uma necessidade de financiamento de R\$ 50.000,00 em dezembro/2009. No caso de financiamento bancário, considerando-se as taxas médias de juros anuais praticadas pelas instituições financeiras entre 2010 e 2014, o saldo devedor do financiamento de R\$ 50.000,00, ao final dos cinco anos, seria de R\$ 181.295,96. Por outro lado, considerando-se a hipótese de se inadimplir um tributo federal de valor equivalente a R\$ 50.000,00, devido em dezembro/2009, o saldo devedor ao final dos mesmos cinco anos seria de R\$ 83.450,00, incluída a multa de mora de 20% pela inadimplência, além dos juros SELIC – o que levou o estudo a concluir pela significativa vantagem do financiamento por meio da inadimplência fiscal.

Outro estudo nessa linha é o de Plutarco (2012), intitulado “A Sonegação e a Litigância Tributária como Forma de Financiamento”, por meio do qual se analisou o comportamento racional e maximizador dos contribuintes diante dos incentivos gerados pelo sistema tributário, utilizando-se por ferramental a Análise Econômica do Direito (AED). Mais precisamente, o estudo procurou demonstrar que as altas taxas de juros cobradas pelo sistema financeiro às empresas, as regras tributárias existentes e a morosidade dos órgãos (administrativos e judiciais) na solução de demandas tributárias incentivam o uso da sonegação e da litigância tributária pelas empresas, como meio de financiamento.

Partindo da premissa de que as taxas de mercado aplicadas aos empréstimos e financiamentos são maiores do que a taxa SELIC utilizada para pagamento de tributos em atraso, Plutarco (2012) afirma que esse fato incentiva as empresas a deixarem de pagar seus tributos e a utilizarem os respectivos recursos nas suas atividades empresariais. Considerando os prazos médios de tramitação de processos tributários, levantados pelo estudo, de cinco anos na esfera administrativa e de oito

anos na esfera judicial, o autor apurou o custo médio da captação de recursos pelas empresas no mercado financeiro para o período de treze anos, entre 1998 e 2010, em 44,81%, significativamente superior à taxa média da SELIC para o mesmo período, de 11,87%.

O estudo de Plutarco (2012) considerou o caso hipotético de uma empresa que necessita de R\$ 100.000,00, tendo um tributo de idêntico valor a recolher e dispondo das seguintes alternativas: 1) declarar e pagar o tributo; 2) declarar o tributo, não o pagar e litigar judicialmente; 3) declarar o tributo, não pagar e nem litigar, aguardando a execução fiscal; 4) sonegar. Na primeira hipótese, a empresa seria obrigada a captar os recursos junto a instituições financeiras, pagando juros de mercado; nas demais hipóteses, a empresa utilizaria os recursos destinados ao pagamento do tributo, sujeitando-se aos acréscimos legais decorrentes da sua inadimplência.

Considerando-se os custos envolvidos com a litigância administrativa e/ou judicial, os encargos decorrentes da inadimplência e da sonegação fiscal e o tempo médio de tramitação dos processos tributários nas esferas administrativa e judicial, tudo isto em contraposição aos custos praticados pelo mercado financeiro, para o período de 1998 a 2010, Plutarco (2012) concluiu que:

- a) a litigância vitoriosa e a sonegação fiscal não descoberta seriam as hipóteses que apresentariam os maiores retornos para a empresa²¹;
- b) aguardar a execução fiscal seria mais vantajoso do que obter o empréstimo bancário, a partir do segundo ano de inadimplência; e
- c) a sonegação fiscal descoberta, com a imposição da multa de 75%, seria mais vantajosa que o empréstimo bancário a partir do quarto ano de inadimplência; e com a imposição da multa qualificada de 150%, seria mais vantajosa que o empréstimo bancário a partir do sexto ano de inadimplência.

Por fim, cita-se a dissertação de mestrado em economia submetida por Mônica Maria Castelo ao Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará (UFC) em 2017, intitulada “A Vantagem Financeira da Sonegação Estratégica: Um Estudo de Caso do ICMS”. O estudo considera que a decisão do

²¹ Obviamente porque, nesses dois casos, a empresa nada teria a pagar a título de tributo, o que corresponderia a um “empréstimo” a custo quase zero.

contribuinte objetiva maximizar o valor do ICMS sonegado, considerando como variáveis a possibilidade de fiscalização, a eventual concessão de um parcelamento especial (REFIS), a multa e os juros legais, o custo do processo administrativo e a provável execução fiscal.

Os resultados, segundo Castelo (2017), mostraram que a empresa hipotética utilizaria os recursos destinados ao pagamento do ICMS para se financiar, mesmo assumindo os riscos decorrentes da sonegação fiscal, tendo em vista o custo de financiamento de capital de giro ser mais elevado que os juros cobrados pela autoridade fiscal na cobrança do tributo inadimplido. O estudo compara os custos com a captação de um empréstimo de longo prazo de R\$ 100.000,00 no mercado financeiro, cuja dívida ao final de vinte anos corresponderia a mais de R\$ 49 milhões, ao passo que, se fossem utilizados os recursos destinados ao pagamento do ICMS, ao final do mesmo prazo, a dívida fiscal seria de apenas R\$ 4,6 milhões, considerando juros e multa. Em caso de concessão de parcelamento fiscal especial (REFIS), onde se concedesse desconto integral na multa e nos juros, a vantagem seria ainda maior, fato que leva a autora a concluir pela existência de ganhos financeiros relevantes com a prática da sonegação fiscal. A vantagem financeira, segundo o estudo, só se verifica a partir do quinto ano após a prática da infração.

2.3 CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Para um melhor entendimento das consequências financeiras relacionadas ao pagamento deliberado da COFINS fora do prazo legal, é de suma importância descrever, ainda que sucintamente, o Sistema Tributário Nacional, no qual a referida contribuição se insere, bem como o seu processo de cálculo, arrecadação, cobrança e declaração. A análise dos efeitos econômico-financeiros do pagamento da COFINS fora do prazo legal requer, igualmente, o estudo do processo de constituição, suspensão e extinção do crédito tributário, bem como da aplicação dos acréscimos legais, principalmente em relação às multas (de mora e de ofício).

2.3.1 A COFINS no Sistema Tributário Nacional

O poder de tributar no Brasil não é exclusivo da União. A Constituição Federal de 1988, em vista da organização do Estado brasileiro sob a forma de Federação, partilhou o poder de tributar entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios, ou seja, a competência para instituir e cobrar tributos foi constitucionalmente atribuída a todos as entidades que compõem a Federação (MACHADO, 2019), constituindo assim o Sistema Tributário Nacional (STN).

O artigo 145 da Constituição Federal de 1988²² dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir tributos, gênero do qual fazem parte as seguintes espécies:

- a) **impostos**: espécie de tributo que tem como fatos geradores situações que independem de qualquer atividade estatal relativa ao contribuinte, ou seja, não há uma atuação específica do Estado para com o contribuinte, que cause a obrigatoriedade do pagamento de impostos, diferentemente do que ocorre com as taxas e as contribuições de melhoria (CALMON, 2017);
- b) **taxas**: espécie de tributo devido em função de uma atuação estatal específica relativa ao contribuinte, podendo ser em função do exercício regular do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos (CALMON, 2017); e
- c) **contribuições de melhoria**: espécie de tributo devido pela valorização do imóvel do contribuinte, propiciada por obras públicas (CALMON, 2017).

Enquanto as taxas e as contribuições de melhoria podem ser instituídas indistintamente pelos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), desde que presentes os elementos que definem os seus fatos geradores, os impostos seguem uma regra constitucional de compartilhamento dos fatos econômicos entre os citados entes²³, impedindo que haja sobreposição de

²² “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.”

²³ À União (artigo 153 da Constituição Federal de 1988) compete instituir impostos sobre: a) importação de produtos estrangeiros; b) exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; c) renda e proventos de qualquer natureza; d) produtos industrializados; e) operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos e valores mobiliários; f) propriedade territorial rural; g) grandes fortunas. Aos Estados e ao Distrito Federal (artigo 155 da Constituição Federal de 1988) compete instituir impostos sobre: a) transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens e direitos; b) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações se iniciem no exterior; c) propriedade de veículos automotores. Aos Municípios (artigo 156 da Constituição Federal de 1988) compete instituir impostos sobre: a) propriedade predial e territorial

competência tributária sobre um mesmo fato econômico. É assim, por exemplo, que o imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza é de competência exclusiva da União (artigo 153, inciso III, da Constituição Federal de 1988), enquanto o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação é de competência exclusiva dos Estados e do Distrito Federal (artigo 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988).

Embora o Código Tributário Nacional (CTN, aprovado pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), em seu artigo 5º, apresente os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria como sendo as únicas espécies de tributos²⁴, Machado (2019) indica uma quarta espécie²⁵, que são as contribuições sociais, previstas no artigo 149 da Constituição Federal de 1988²⁶ e subdividas em três subespécies²⁷:

- a) **contribuições de intervenção no domínio econômico**: servem como instrumento de intervenção estatal na economia, em determinados setores, em vista de algum desequilíbrio, sendo a sua arrecadação destinada a custear tal atividade interventiva (como, por exemplo, a CIDE-Combustíveis e a CIDE-Royalties);
- b) **contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas**: instituídas em favor de determinadas categorias profissionais ou econômicas e destinadas a sindicatos, conselhos profissionais (CREA, OAB, CRM, CORECON etc.) e entidades privadas do

urbana; b) transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; c) serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência dos Estados e do Distrito Federal, definidos em lei complementar.

²⁴ “Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.”

²⁵ Os empréstimos compulsórios, previstos no artigo 148 da Constituição Federal de 1998, não podem ser considerados tributos, segundo Machado (2019). Instituídos em situações excepcionais e temporárias, aumentam as disponibilidades do Estado, mas gerando uma dívida pública em contrapartida, o que o desqualifica como fonte de receita pública.

²⁶ “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

²⁷ O artigo 149-A da Constituição Federal de 1988 permite aos Municípios e ao Distrito Federal instituírem contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, sendo facultado a cobrança da referida contribuição na fatura de consumo de energia elétrica.

sistema sindical (SESI, SENAC etc.), que figuram como sujeitos ativos da obrigação tributária; e

- c) **contribuições de seguridade social**: destinadas a custear a seguridade social a qual, de acordo com o artigo 194 da Constituição Federal de 1988, “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Segundo Carrazza (2022), **as contribuições sociais, apesar do nome, possuem a natureza jurídica de imposto**, devendo, assim, obedecer ao regime jurídico tributário. Machado (2019) lembra que a própria Constituição Federal de 1988 determina a aplicação das normas gerais do direito tributário às contribuições sociais.

As contribuições sociais não possuem função fiscal, ou seja, não visam arrecadar recursos para o Tesouro Nacional (MACHADO, 2019). Possuem função parafiscal, já que os recursos arrecadados se destinam a orçamentos próprios, como é o caso das contribuições de seguridade social, cuja arrecadação é destinada ao orçamento da seguridade social, e das contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas, cuja arrecadação é destinada aos orçamentos das entidades que representam essas categorias. As contribuições de intervenção no domínio econômico, por seu turno, possuem função extrafiscal, já que sua finalidade é a de intervir excepcionalmente na economia, ainda que por meio da arrecadação de recursos (os quais financiam a própria intervenção a que se destinam).

A competência para instituir contribuições sociais é exclusiva da União, tal como dispõe o artigo 149 da Constituição Federal de 1988. No entanto, o parágrafo primeiro desse artigo autoriza os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituírem contribuições para custear seus próprios regimes de previdência social, a serem cobradas dos seus servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas.

Adentrando no campo das contribuições sociais, interessa-nos em particular aquelas destinadas à seguridade social e, mais precisamente, aquelas arrecadadas pelas empresas sobre suas receitas ou seu faturamento. Segundo dispõe o artigo 195 da Constituição Federal de 1988²⁸, a seguridade social deve ser financiada por toda

²⁸ “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

a sociedade, por meio de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como **por meio de contribuições sociais**:

- a) das empresas, incidentes sobre:
 - salários e demais rendimentos pagos a pessoas físicas que lhe prestem serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
 - receita ou faturamento (onde se insere a COFINS); e
 - lucro.
- b) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, incidentes sobre os rendimentos do trabalho auferidos;
- c) sobre a receita de concursos de prognósticos (loterias); e
- d) do importador de bens ou serviços do exterior.

Embora a entidade responsável pela gestão do orçamento da seguridade social seja o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entidade vinculada ao Ministério da Previdência Social, **as atividades de arrecadação, fiscalização e cobrança dos tributos federais e das contribuições de seguridade social foram unificadas na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil** (RFB ou, daqui em diante, Receita Federal), órgão subordinado ao Ministério da Fazenda.

2.3.2 Cálculo, arrecadação, cobrança e declaração da COFINS

A Instrução Normativa RFB nº 2.121, de 15 de dezembro de 2022, consolida as normas sobre a apuração, a cobrança, a fiscalização, a arrecadação e a administração das seguintes contribuições sociais:

-
- I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
 - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
 - b) a receita ou o faturamento;
 - c) o lucro;
 - II - dos trabalhadores;
 - II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;
 - II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;
 - III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
 - IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.”

- a) Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/PASEP), instituída pelas Leis Complementares nº 7, de 7 de setembro de 1970, nº 8, de 3 de dezembro de 1970, e nº 26, de 11 de setembro de 1975;
- b) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e
- c) Contribuição para o PIS/PASEP incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços (Contribuição para o PIS/Pasep-Importação) e COFINS devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior (COFINS-Importação), instituídas pela Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004.

É importante destacar que **a COFINS (a qual o presente estudo se refere e que será descrita a seguir) é aquela incidente sobre a receita ou o faturamento**, não sendo objeto desse estudo a Contribuição para o PIS/PASEP incidente sobre a receita ou o faturamento e nem a COFINS e a Contribuição para o PIS/PASEP incidentes na importação de bens estrangeiros e serviços do exterior.

O **fato gerador da COFINS**, ou seja, a “situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência” (artigo 114 do CTN), é o **auferimento de faturamento ou receita** pelas pessoas jurídicas de direito privado e as que lhes são equiparadas pela legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (artigo 6º da Instrução Normativa RFB nº 2.121/2022²⁹).

A **base de cálculo** da COFINS é (artigo 25º da Instrução Normativa RFB nº 2.121/2022³⁰):

²⁹ “Art. 6º O fato gerador da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS é o auferimento de:
I - receita, para as pessoas jurídicas de que trata o art. 145; ou
II - faturamento, para as pessoas jurídicas a que se referem os arts. 122 e 123.”

³⁰ “Art. 25. Observado o disposto no art. 26, a base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS é:
I - a totalidade das receitas, independentemente de sua denominação ou classificação contábil, para as pessoas jurídicas de que trata o art. 145; ou
II - o faturamento, para as pessoas jurídicas de que tratam os arts. 122 e 123.
§1º Para efeito do disposto no inciso I do caput, o total das receitas compreende a receita bruta de que trata o § 2º e todas as demais receitas auferidas pela pessoa jurídica com os respectivos valores decorrentes do ajuste a valor presente de que trata o inciso VIII do caput do art. 183 da Lei nº 6.404, de 1976.”

- a) o **faturamento**, que corresponde à receita bruta tal como definida no artigo 12 do Decreto-lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977, ou seja, o produto da venda de bens nas operações de conta própria, o preço da prestação de serviços em geral, o resultado auferido nas operações de conta alheia e as receitas da atividade ou objeto principal da pessoa jurídica não compreendidas nas definições anteriores; ou
- b) a **receita, que engloba o faturamento, além de outras receitas auferidas** pelas pessoas jurídicas, inclusive as receitas financeiras, independentemente de sua denominação ou classificação contábil – o que constitui uma base mais ampla para a incidência da COFINS.

A utilização da totalidade das receitas ou apenas do faturamento, para fins de cálculo da COFINS, depende do regime tributário adotado pela pessoa jurídica para fins de apuração do Imposto de Renda (IRPJ). Em regra, pessoas jurídicas que apuram o IRPJ sobre lucro presumido calculam a COFINS apenas sobre o faturamento, enquanto pessoas jurídicas que apuram o IRPJ sobre o lucro real calculam a COFINS sobre a totalidade das suas receitas (e não apenas sobre o faturamento)³¹.

De um modo geral, a COFINS incide sobre o faturamento das pessoas jurídicas submetidas ao regime de lucro presumido à alíquota de 3% (três por cento) ou sobre a totalidade das receitas das pessoas jurídicas submetidas ao regime de

³¹ De acordo com o artigo 14 da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, **estão obrigadas à apuração do lucro real** as pessoas jurídicas: a) cuja receita total no ano-calendário anterior seja superior ao limite de R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais) ou proporcional ao número de meses do período, quando inferior a 12 (doze) meses; b) cujas atividades sejam de bancos comerciais, bancos de investimentos, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades corretoras de títulos, valores mobiliários e câmbio, distribuidoras de títulos e valores mobiliários, empresas de arrendamento mercantil, cooperativas de crédito, empresas de seguros privados e de capitalização e entidades de previdência privada aberta; c) que tiverem lucros, rendimentos ou ganhos de capital oriundos do exterior; d) que, autorizadas pela legislação tributária, usufruam de benefícios fiscais relativos à isenção ou redução do imposto; e) que, no decorrer do ano-calendário, tenham efetuado pagamento mensal pelo regime de estimativa, na forma do art. 2º da Lei nº 9.430, de 1996; f) que explorem as atividades de prestação cumulativa e contínua de serviços de assessoria creditícia, mercadológica, gestão de crédito, seleção e riscos, administração de contas a pagar e a receber, compras de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou de prestação de serviços (*factoring*); g) que explorem as atividades de securitização de crédito.

lucro real à alíquota de 7,6% (sete inteiros e seis décimos por cento), conforme dispõem os artigos 128 e 150 da IN RFB nº 2.121/2022³².

De acordo com o artigo 113 da IN RFB nº 2.121/2022³³, **o período de apuração da COFINS é mensal**, ou seja, sobre o faturamento ou a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica em determinado mês-calendário é aplicada a alíquota (3% ou 7,6%, conforme o caso), apurando-se a contribuição devida em relação àquele mês-calendário.

O **pagamento** da COFINS deve ser efetuado **até o 25º (vigésimo quinto) dia do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador**, conforme determina o inciso I do artigo 114 da IN RFB nº 2.121/2022³⁴, sem qualquer incidência de acréscimos legais, por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DARF. Se o dia do vencimento não for dia útil, o pagamento deverá ser antecipado para o primeiro dia útil que o anteceder.

Além da obrigatoriedade do pagamento da COFINS dentro do prazo legal, as pessoas jurídicas são obrigadas a **apresentar mensalmente as seguintes declarações fiscais**:

- a) Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais – DCTF (IN RFB nº 2.005, de 29 de janeiro de 2021)³⁵; e

³² “Art. 128. Ressalvadas as disposições específicas, a Contribuição para o PIS/Pasep e a COFINS devidas no regime de apuração cumulativa serão calculadas mediante aplicação das alíquotas de 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) e 3% (três por cento), respectivamente.”

“Art. 150. Ressalvadas as disposições específicas, a Contribuição para o PIS/Pasep e a COFINS devidas no regime de apuração não cumulativa serão calculadas mediante aplicação das alíquotas de 1,65% (um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento) e 7,6% (sete inteiros e seis décimos por cento), respectivamente.”

³³ “Art. 113. O período de apuração da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS é mensal.”

³⁴ “Art. 114. O pagamento da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS deve ser efetuado até o 25º (vigésimo quinto) dia do mês subsequente:
I - ao de ocorrência do fato gerador; ou
II - ao da venda dos produtos ou mercadorias pelo responsável tributário nas hipóteses previstas nos arts. 14 a 18.
Parágrafo único. Se o dia do vencimento a que se refere o caput não for dia útil, o pagamento deverá ser antecipado para o primeiro dia útil que o anteceder.”

³⁵ As informações prestadas por meio da DCTF passaram a ser informadas, a partir de janeiro de 2025, na Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais – DCTFWeb, no âmbito do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), com prazo de apresentação até o último dia útil do mês seguinte ao da ocorrência dos fatos geradores, conforme determina a IN RFB nº 2.237, de 4 de dezembro de 2024.

- b) Escrituração Fiscal Digital da Contribuição para o PIS/PASEP, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição Previdenciária da Receita (CPRB) – EFD-Contribuições (IN RFB nº 1.252, de 1º de março de 2012).

A **DCTF** deve ser transmitida mensalmente **até o 15º (décimo quinto) dia útil do 2º (segundo) mês subsequente ao de ocorrência do fato gerador**³⁶, na qual devem ser informados, individualmente, os valores devidos a título de tributos federais (dentre eles, a COFINS), bem como a forma de quitação desses valores (pagamento, depósito em juízo ou compensação administrativa), informações estas que são objeto de auditoria interna pela Receita Federal.

A **EFD-Contribuições**, por seu turno, deve ser transmitida mensalmente ao Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) **até o 10º (décimo) dia útil do 2º (segundo) mês subsequente ao de ocorrência do fato gerador**³⁷, contendo as informações relativas às apurações do PIS/PASEP, da COFINS e da CPRB, inclusive com o detalhamento do conjunto de documentos e operações representativos das receitas auferidas.

³⁶ A pessoa jurídica fica sujeita à multa de 2% (dois por cento) ao mês-calendário ou fração, incidente sobre o montante dos impostos e contribuições informados na DCTF, ainda que integralmente pagos, no caso de falta de entrega da declaração ou de entrega depois do prazo, limitada a 20% (vinte por cento), considerado como termo inicial o dia seguinte ao término do prazo legal e como termo final a data da efetiva entrega ou, no caso de não apresentação, a data da lavratura do auto de infração ou da notificação de lançamento. Essa multa pode ser reduzida em 50%, quando a declaração for apresentada depois do prazo, mas antes de qualquer procedimento fiscal, ou em 25%, se houver a apresentação da declaração no prazo fixado na intimação, depois de iniciado o procedimento fiscal (artigo 14 da Instrução Normativa RFB nº 2.005, de 29 de janeiro de 2021).

³⁷ A pessoa jurídica fica sujeita à multa equivalente a 5% (cinco por cento) do valor da operação correspondente, limitada a 1% (um por cento) do valor da receita bruta no período a que se refere a escrituração, no caso de omissão ou incorreção de informações, ou multa equivalente a 0,02% (dois centésimos por cento) por dia de atraso, calculada sobre a receita bruta no período a que se refere a escrituração, limitada a 1% (um por cento) desta, no caso de não cumprimento do prazo legal para transmissão da EFD-Contribuições. Essas multas podem ser reduzidas à metade, quando a obrigação for cumprida após o prazo, mas antes de qualquer procedimento fiscal, ou a 75%, se a obrigação for cumprida no prazo fixado em intimação, depois de iniciado o procedimento fiscal (artigo 12 da Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991).

2.4 CRÉDITO TRIBUTÁRIO

2.4.1 Constituição do crédito tributário

Uma vez situada a COFINS no âmbito do Sistema Tributário Nacional e detalhado o seu processo de cálculo, arrecadação, cobrança e declaração, torna-se relevante, nesse momento, descrever o processo de **constituição do crédito tributário**, bem como as suas **hipóteses de extinção e de suspensão**, de acordo com o Código Tributário Nacional (CTN), tendo em vista que é somente a partir desse processo que a contribuição devida pelo contribuinte se torna uma dívida líquida e certa, passível de cobrança.

A legislação tributária descreve as hipóteses em que um tributo é devido (hipóteses de incidência tributária). Uma vez concretizada a hipótese de incidência (ocorrência do fato gerador³⁸), surge a obrigação tributária³⁹. A ocorrência do fato gerador de um tributo faz nascer a obrigação de pagá-lo (obrigação tributária principal), mas é **apenas com o ato do lançamento que essa obrigação se torna líquida e certa, exigível no prazo legal e passível de cobrança** (ou seja, se constitui em um crédito tributário).

Conforme ensina Machado (2019), um tributo não pode ser exigido tão somente pelo fato de se ter concretizada a sua hipótese de incidência (ter ocorrido o seu fato gerador), sendo necessário um ato administrativo para efetuar o lançamento do tributo e, assim, constituir um crédito tributário que seja passível de exigência por parte do Estado. Na visão do autor, o crédito tributário advém da obrigação tributária, mas não se confunde com esta, já que, nesse processo, é preciso um ato de lançamento do tributo por parte da autoridade administrativa. Obrigação tributária e crédito tributário são conceitos distintos, sendo necessário o ato do lançamento para transformar o primeiro no segundo.

³⁸ “Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.”

³⁹ “Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.
§1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.
§2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.
§3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.”

Lançamento⁴⁰ é o procedimento administrativo destinado a verificar se um determinado fato em concreto se enquadra nas hipóteses de incidência (ocorrência do fato gerador). Havendo o enquadramento, o procedimento efetuará a valoração do fato em concreto (base de cálculo do tributo), determinará a alíquota aplicável e identificará o sujeito passivo da obrigação (contribuinte). Segundo Machado (2019), **antes do lançamento só há a obrigação tributária a qual, como dito, é ilíquida e incerta; após o lançamento, temos o crédito tributário, direito líquido e certo do Estado.**

Uma vez determinado o valor do crédito tributário, por meio do lançamento, é realizada a notificação ao contribuinte, fase a qual Machado (2019) denomina de “oficiosa”. A partir do momento em que o crédito tributário está constituído, pelo ato do lançamento, só pode ser modificado por impugnação do contribuinte ou por iniciativa da autoridade administrativa, quando houver erros no lançamento que são prejudiciais a um ou ao outro – o que se denomina a fase “contenciosa”⁴¹. Efetuado o lançamento e notificado o contribuinte, a autoridade administrativa poderá exigir o tributo apurado e não pago.

O CTN apresenta três **modalidades de lançamento** (MACHADO, 2019)⁴²:

- a) **lançamento de ofício**⁴³, o qual é realizado por iniciativa da autoridade administrativa, sem a colaboração do contribuinte (como é o caso do IPTU e do IPVA);
- b) **lançamento por declaração**, o qual é realizado pela autoridade administrativa, porém com a colaboração do contribuinte ou de terceiros,

⁴⁰ “Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.”

⁴¹ “Art. 145. O lançamento regularmente notificado ao sujeito passivo só pode ser alterado em virtude de:
I - impugnação do sujeito passivo;
II - recurso de ofício;
III - iniciativa de ofício da autoridade administrativa, nos casos previstos no artigo 149.”

⁴² Harada e Harada (2016) ressalta que somente lei pode determinar qual a modalidade de lançamento a ser aplicada a cada tributo.

⁴³ Qualquer tributo pode ser objeto de lançamento de ofício, mesmo aqueles sujeitos a lançamento por declaração ou por homologação, quando há omissões, imprecisões ou falsidade nas informações prestadas pelo contribuinte ou terceiros (MACHADO SEGUNDO, 2022).

que lhe prestam declaração ou informação sobre os fatos necessários à apuração do valor do tributo (como é o caso do ITBI e do ITCMD); e

- c) **lançamento por homologação**, o qual é realizado *a posteriori* pela autoridade administrativa, com a colaboração do contribuinte, o qual é obrigado a apurar o tributo devido e a recolhê-lo sem prévio exame do Fisco (como é o caso da COFINS, bem como do IR, ITR, IPI, ICMS e ISS); a apuração do montante de tributo devido é posteriormente homologada (aprovada, ratificada, confirmada) pela autoridade administrativa, com base em declaração prestada pelo contribuinte, podendo essa homologação ocorrer de forma expressa, com a manifestação da autoridade administrativa, ou de forma tácita, pelo decurso do prazo legal de homologação (ou prazo de decadência, detalhado no subitem 2.4.2.1), sem que haja manifestação expressa.

Em se tratando de **tributo sujeito a lançamento por homologação**, cabe destacar que, de acordo com a Súmula nº 436 do Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁴⁴, a **entrega da declaração fiscal** (que, no caso da COFINS, é representada pela DCTF) **constitui definitivamente o crédito tributário**, representando confissão de dívida perante a Fazenda Pública.

Em suma, sem o lançamento a obrigação tributária não pode ser cobrada pela autoridade administrativa, porquanto seja ilíquida e incerta. É necessário o lançamento para que se constitua o crédito tributário, este sim revestido com os atributos de liquidez, certeza e exigibilidade, os quais permitem à autoridade administrativa a sua cobrança em caso de inadimplência do contribuinte. Apenas o crédito tributário legalmente constituído por meio do lançamento realizado pela autoridade administrativa é exigível.

Evidenciada a importância do lançamento para a constituição do crédito tributário, necessário se faz discorrer sobre os prazos legais de decadência e de prescrição, elementos intrínsecos à própria exigibilidade dos tributos e que constituem o eixo central do presente estudo. Tais prazos se inserem no contexto das hipóteses de extinção do crédito tributário.

⁴⁴ Súmula nº 436 do STJ: “A entrega de declaração pelo contribuinte reconhecendo débito fiscal constitui o crédito tributário, dispensada qualquer outra providência por parte do Fisco.”

2.4.2 Extinção do crédito tributário

O crédito tributário pode ser **extinto**, nos termos do artigo 156 do CTN, nos casos de: a) pagamento; b) compensação; c) transação; d) remissão; e) prescrição; f) decadência; g) conversão de depósito em renda; h) pagamento antecipado e homologação do lançamento; i) consignação em pagamento; j) decisão administrativa irreformável; k) decisão judicial passada em julgado; ou l) dação em pagamento em bens imóveis (MACHADO, 2019). Vale dizer, na ocorrência de uma dessas hipóteses, o **crédito tributário desaparece**, liberando definitivamente o contribuinte da sua relação obrigacional com o Fisco.

Há **hipóteses em que o crédito tributário é extinto por meio da transferência de recursos do contribuinte para a Fazenda Pública**: pagamento, compensação, transação, conversão de depósito em renda, pagamento antecipado com homologação do lançamento, consignação em pagamento e dação em pagamento em bens imóveis. O **pagamento** é a forma mais utilizada para a satisfação da obrigação tributária, detalhado nos artigos 157 a 163 e 165 a 169 do CTN, com o qual se dá a extinção do crédito tributário respectivo – e ocorre quando o contribuinte (ou terceiro em seu nome) entrega ao Fisco a quantia do tributo devido, ainda que parceladamente.

Há, também, **hipóteses de extinção do crédito tributário em que a transferência de recursos para a Fazenda Pública, por motivos diversos e em benefício do contribuinte, não ocorre**: remissão, prescrição, decadência, decisão administrativa irreformável e decisão judicial passada em julgado. Para o presente estudo, importa focar nas hipóteses de extinção do crédito tributário em razão da **decadência** e da **prescrição**, as quais se assemelham pelo fato de acarretarem a **perda de direito de a Fazenda Pública cobrar tributos, ainda que devidos**.

2.4.2.1 Decadência⁴⁵

A Fazenda Pública tem um **prazo de cinco anos para constituir o crédito tributário** (prazo decadencial), findo o qual o seu direito é extinto, ou seja, dá-se a

⁴⁵ A decadência não deveria ser considerada hipótese de extinção do crédito tributário. A Fazenda Pública tem cinco anos para constituir o crédito tributário, que é o prazo decadencial. Esgotado esse

decadência⁴⁶. Expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública tenha se manifestado, o lançamento será considerado homologado e o crédito tributário será considerado extinto.

O **prazo decadencial** não admite interrupções ou suspensões e a sua **contagem inicia-se**:

- a) a partir da ocorrência do fato gerador do tributo, nos termos do parágrafo 4º do artigo 150 do CTN⁴⁷; ou
- b) a partir do primeiro dia do ano seguinte ao da ocorrência do seu fato gerador, se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação na atividade de apuração do valor do tributo, nos termos do inciso I do artigo 173 do CTN⁴⁸.

A autoridade administrativa deve homologar a apuração feita pelo contribuinte dentro do prazo de decadência, constituindo o crédito tributário, independentemente do pagamento do tributo respectivo. Se o contribuinte apurou o tributo, o declarou, mas não o recolheu, a homologação da apuração permitirá à autoridade administrativa intimá-lo a fazer o pagamento, com os devidos acréscimos legais, sob pena de

prazo, não pode mais a Fazenda Pública constituir o crédito tributário – o que representa uma situação de exclusão do crédito tributário, não de extinção (já que não se extingue aquilo que ainda não existe). Conforme Sabbag (2023), mais coerente seria dizer que a decadência extingue o direito à constituição do crédito tributário.

⁴⁶ O artigo 45 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, previa um prazo de decadência de 10 anos para a Seguridade Social apurar e constituir seus créditos. E o artigo 46 da mesma Lei previa um prazo de prescrição de 10 anos para tais créditos serem cobrados. Em 12 de junho de 2008, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 8, cujo teor é o seguinte: “São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-lei 1.569/77 e os artigos 45 e 46 da Lei n. 8.212/91, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário”. Desde modo, a partir dessa Súmula Vinculante do STF, aplicam-se as regras de decadência e de prescrição previstas no CTN para as contribuições da seguridade social, como é o caso da COFINS.

⁴⁷ “Art. 150 (...)

§4º: Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação.”

⁴⁸ “Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:

I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;
II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.

Parágrafo único. O direito a que se refere este artigo extingue-se definitivamente com o decurso do prazo nele previsto, contado da data em que tenha sido iniciada a constituição do crédito tributário pela notificação, ao sujeito passivo, de qualquer medida preparatória indispensável ao lançamento.”

inscrição do crédito em dívida ativa e sua posterior execução fiscal. **Se não homologar a apuração do montante devido dentro do prazo de decadência, a autoridade administrativa perderá o direito de cobrar o tributo apurado e não pago pelo contribuinte.**

Assim, se o contribuinte **declara e paga** (exemplo: contribuinte deve R\$ 100.000,00 de COFINS, declara R\$ 100.000,00 na DCTF e paga R\$ 100.000,00), **não há que se falar em prazo decadencial**, pois o crédito tributário já estaria constituído pela entrega da declaração (DCTF) e a dívida quitada. O prazo decadencial continua existindo apenas para que a Fazenda Pública constitua crédito tributário de eventuais diferenças não declaradas e não pagas, cuja data de início da contagem dependerá da constatação da ocorrência de dolo, fraude ou simulação (exemplo: contribuinte deve R\$ 100.000,00 de COFINS, declara apenas R\$ 80.000,00 em DCTF e paga R\$ 80.000,00; nesse caso, a Fazenda Pública teria o prazo de cinco anos para apurar e constituir a diferença de R\$ 20.000,00).

Se o contribuinte **declara e não paga** (exemplo: contribuinte deve R\$ 100.000,00 de COFINS, declara R\$ 100.000,00 em DCTF e paga R\$ 0,00), **também não há que se falar em prazo decadencial**, pois o crédito tributário já estaria constituído pela entrega da declaração (DCTF), como visto anteriormente. O que se inicia, nesse caso, é o prazo de cobrança (prazo prescricional, detalhado no subitem 2.4.2.2): a Fazenda Pública pode exigir diretamente o tributo declarado e não pago, sendo dispensada de qualquer outra providência legal⁴⁹, até mesmo porque, em princípio, o contribuinte estaria de acordo com o valor por ele próprio declarado (MACHADO SEGUNDO, 2022)⁵⁰.

⁴⁹ Nesse sentido, confira-se o Recurso Especial STJ nº 658.138/PR: “2. Em se tratando de tributos lançados por homologação, ocorrendo a declaração do contribuinte, por DCTF, e na falta de pagamento da exação no vencimento, mostra-se incabível aguardar o decurso do prazo decadencial para o lançamento. Tal declaração elide a necessidade da constituição formal do débito pelo Fisco, podendo este ser imediatamente inscrito em dívida ativa, tornando-se exigível, independentemente de qualquer procedimento administrativo ou de notificação ao contribuinte”. E, também, o Agravo Regimental no Agravo de Recurso Especial STJ nº 381.242/SP: “1. Nos tributos sujeitos a lançamento por homologação, o prazo prescricional inicia-se a partir do dia seguinte ao da entrega da declaração ou ao do vencimento, o que ocorrer por último.”

⁵⁰ Pode haver uma situação hipotética intermediária, onde um contribuinte deve R\$ 1.000,00 de COFINS, declara R\$ 800,00 em DCTF e paga R\$ 0,00. Nesse caso, para os R\$ 800,00 declarados já começaria a contar o prazo de prescrição (a partir do dia seguinte ao da entrega da declaração ou do vencimento do tributo, o que ocorrer por último), não se falando em decadência. Para os R\$ 200,00 não declarados e não pagos, contudo, haveria a aplicação do prazo de decadência para a constituição do crédito tributário, a contar do primeiro dia do ano seguinte ao da ocorrência do fato gerador.

Só há que se falar em prazo decadencial quando o contribuinte **não declara e não paga** o tributo devido (exemplo: contribuinte deve R\$ 100.000,00 de COFINS, declara R\$ 0,00 em DCTF e paga R\$ 0,00). Nesse caso, a contagem do prazo decadencial **inicia-se no primeiro dia do ano seguinte ao da ocorrência do fato gerador**, nos termos do inciso I do artigo 173 do CTN, em consonância com a Súmula nº 555 do STJ⁵¹ e jurisprudências posteriores⁵².

Em relação aos **tributos não declarados e não pagos** (integral ou parcialmente), **é necessário que a Fazenda Pública, a partir de um procedimento de fiscalização ou auditoria interna, notifique o contribuinte quanto ao ato do lançamento, desde que não encerrado o prazo decadencial**⁵³. Enquanto não notificado o contribuinte, não se pode considerar efetuado o lançamento – nesse sentido, como ensina Machado Segundo (2022), o início do processo de fiscalização não tem, por si só, qualquer efeito sobre o prazo de decadência, sendo necessária a notificação do ato do lançamento ao contribuinte (por meio de auto de infração, termo de verificação fiscal etc.).

Uma vez **notificado**, o contribuinte pode decidir efetuar o **pagamento** do montante que lhe é exigido (o que extinguiria o crédito tributário) ou, ainda, propor o seu **parcelamento** (o que suspenderia o crédito tributário). Pode o contribuinte, ainda, decidir pela **impugnação** do lançamento efetuado (o que também suspenderia o crédito tributário, suspendendo também a fluência do prazo prescricional⁵⁴).

⁵¹ Súmula nº 555 do STJ: “Quando não houver declaração do débito, o prazo decadencial quinquenal para o Fisco constituir o crédito tributário conta-se exclusivamente na forma do art. 173, I, do CTN, nos casos em que a legislação atribui ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa.”

⁵² Nesse sentido, vide Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial STJ nº 1.595.475/PR: “3. Se o contribuinte não apresenta a declaração, tampouco realiza o pagamento de tributo sujeito a lançamento por homologação, o prazo decadencial se conta do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado, nos termos do art. 173, I, do CTN e da Súmula 555 do STJ”. E, também, o Agravo Regimental no Recurso Especial STJ nº 1.277.854/PR: “2. Havendo pagamento, ainda que não seja integral, estará ele sujeito à homologação, daí porque deve ser aplicado para o lançamento suplementar o prazo previsto no § 4º desse artigo (de cinco anos a contar do fato gerador). Todavia, não havendo pagamento algum, não há o que homologar, motivo por que deverá ser adotado o prazo previsto no art. 173, I, do CTN.”

⁵³ Segundo o Acórdão nº 303-33068/2006 do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF): “a conclusão do ato de lançamento se opera com a notificação ao interessado e uma vez ocorrida após o término do prazo destinado para lançamento, opera-se a decadência”.

⁵⁴ Enquanto não encerrada a fase litigiosa instaurada entre o contribuinte e a Fazenda Pública, o crédito tributário permanece suspenso, não se iniciando o prazo prescricional.

Em resumo, no caso de tributos sujeitos a lançamento por homologação, incluindo a COFINS, **o prazo decadencial deve ser aplicado nos seguintes termos:**

QUADRO 1 – APLICAÇÃO DO PRAZO DECADENCIAL

Declara	Paga	Decadência	Ocorrência de dolo, fraude ou simulação na apuração do tributo	Início da contagem do prazo de decadência	Base legal
Sim	Sim	Aplicável apenas a eventuais diferenças não declaradas e não pagas, sendo que o início da contagem dependerá da constatação da ocorrência de dolo, fraude ou simulação	Não	Da ocorrência do fato gerador, em relação às diferenças não declaradas e não pagas	Artigo 150, parágrafo 4º, do CTN
			Sim	Do primeiro dia do ano seguinte ao da ocorrência do fato gerador, em relação às diferenças não declaradas e não pagas	Artigo 173, inciso I, do CTN
Não	Não	Aplicável	Indiferente	Do primeiro dia do ano seguinte ao da ocorrência do fato gerador	Artigo 173, inciso I, do CTN e Súmula 555 do STJ
Sim	Não	Não aplicável			

FONTE: O autor (2025).

Importante, por fim, entendermos os **conceitos de dolo, fraude e simulação**, já que essas situações **impõem o início da contagem do prazo decadencial no primeiro dia do ano seguinte ao da ocorrência do fato gerador**, nos termos do parágrafo 4º do artigo 150 do CTN, nas situações em que há **falta de pagamento** do tributo tributos sujeitos a lançamento por homologação, concomitantemente com a sua **omissão nas declarações fiscais**:

- a) **dolo**⁵⁵, num sentido jurídico, é toda ação ou omissão intencional e contrária à lei, ou seja, criminosa; na esfera tributária, há dolo quando o contribuinte, consciente e intencionalmente, age ou se omite para enganar o Fisco;

⁵⁵ De acordo com o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa: “1. Ato consciente, ou intenção, com que se induz, mantém ou confirma outrem num erro. 2. *Jur.* Intenção ou deliberação de violar a lei, com consciência da criminalidade da ação ou da omissão que se comete.”

- b) **fraude**, na definição dada pelo artigo 72 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, é “...toda ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, ou a excluir ou modificar as suas características essenciais, de modo a reduzir o montante do imposto devido, a evitar ou diferir o seu pagamento”;
- c) **simulação**⁵⁶, em matéria tributária, está relacionada à ação de fingir um ato ou negócio jurídico com a intenção de enganar o Fisco, fazendo-o acreditar em uma situação que, em realidade, não existe (MACHADO, 2019).

A exigência imposta aos contribuintes de prestarem informações sobre a apuração de tributos, por meio de declarações fiscais, constitui uma vantagem para o Fisco, permitindo a aferição do que foi pago ou, ainda, a cobrança daquilo que não foi pago. Por outro lado, isso impõe ao Fisco a necessidade de ser eficiente e eficaz na análise dessas declarações fiscais, dentro do prazo de decadência, para cobrar eventuais diferenças de tributo, decorrentes de erros na apuração feita pelo contribuinte, ou mesmo para cobrar tributos apurados e não pagos – e este é um conceito muito importante quando mais adiante se tratar de omissão de informações e declarações por parte do contribuinte, como forma de evitar a constituição do crédito tributário por meio do lançamento por homologação.

2.4.2.2 Prescrição

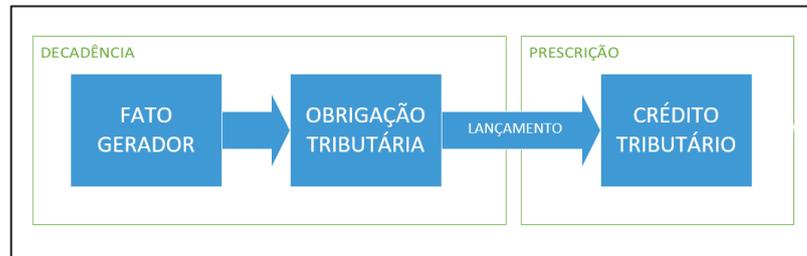
A Fazenda Pública tem um **prazo de cinco anos para propor ação de cobrança do crédito tributário formalmente constituído** (prazo prescricional), findo o qual o seu direito é extinto, ou seja, dá-se a prescrição. Se a Fazenda Pública, dentro desse prazo, não propor ação para cobrança do tributo, não mais poderá fazê-lo, restando extinto o crédito tributário.

A figura 4 demonstra a **distinção entre os prazos de decadência e de prescrição**, a partir do **marco temporal** que é a constituição definitiva do crédito tributário por meio do lançamento. Deve-se considerar, para diferenciá-los, o

⁵⁶ De acordo com o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa: “1. Ato ou efeito de simular. 2. Disfarce, fingimento, simulacro. 3. Representação simplificada de fenômenos ou processos mais complexos, para experiência ou treinamento.”

momento do lançamento: dá-se a decadência se a relação jurídica tributária se extinguir antes do lançamento; se após o lançamento, dá-se a prescrição:

FIGURA 4 – DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO



FONTE: O autor (2025).

Ocorrendo a decadência, não há que se falar em prescrição, pois não é permitido à Fazenda Pública cobrar tributo não constituído dentro do prazo decadencial. **Uma vez constituído o crédito tributário, não se fala mais em decadência, mas sim em prescrição** (HARADA; HARADA, 2016).

Machado Segundo (2022), ao discorrer sobre o momento em que se considera “proposta a ação de cobrança do crédito tributário”, para fins de aplicação do prazo prescricional, invoca a jurisprudência do STJ (Recurso Especial nº 1.120.295/SP⁵⁷), segundo a qual o simples protocolo da petição inicial pela Fazenda Pública é suficiente para que se considere exercida a pretensão desta, não importando o momento em que ocorra o despacho judicial determinando a citação do executado ou mesmo o momento em que ocorra a própria citação. A partir da **propositura da ação de execução fiscal**, ou melhor dizendo, do seu protocolo junto ao Poder Judiciário, **não se cogita mais em prazo prescricional**.

A **contagem do prazo prescricional** (ou seja, prazo para a Fazenda Pública propor ação de cobrança de tributos não pagos) **inicia-se a partir da constituição definitiva do crédito tributário**, ou melhor dizendo, do **lançamento**, nos termos do artigo 174 do CTN⁵⁸. Segundo Sabbag (2023), o crédito tributário estará definitivamente constituído quando não mais for possível discuti-lo

⁵⁷ “16. Destarte, a propositura da ação constitui o *dies ad quem* do prazo prescricional e, simultaneamente, o termo inicial para sua recontagem sujeita às causas interruptivas previstas no artigo 174, parágrafo único, do CTN.”

⁵⁸ “Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva”.

administrativamente⁵⁹, o que pode ocorrer em datas distintas conforme o comportamento do contribuinte em relação ao lançamento: se o contribuinte decide não impugnar o lançamento, a constituição definitiva do crédito tributário ocorre após decorrido o prazo legal para o protocolo da impugnação; se o contribuinte decide impugnar o lançamento, a constituição definitiva do crédito tributário ocorre com a notificação do julgamento definitivo, desfavorável ao contribuinte, e esgotado o prazo concedido para pagamento voluntário do tributo.

As legislações tributárias preveem prazos para o contribuinte impugnar o lançamento efetuado pela autoridade administrativa. No caso dos tributos federais (incluindo a COFINS), o prazo para a impugnação administrativa é de trinta dias, conforme dispõe o artigo 15 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972⁶⁰. Assim, **o prazo de prescrição é contado:**

- a) no caso de COFINS **declarada e não paga**: a partir do dia seguinte ao da entrega da declaração (DCTF) ou ao do seu vencimento, o que ocorrer por último;
- b) no caso de COFINS **não declarada e não paga**⁶¹:
 - **se o lançamento não sofrer impugnação pelo contribuinte**: a partir do encerramento do prazo para a impugnação do lançamento;
 - **se o lançamento sofrer impugnação pelo contribuinte**: a partir da notificação do julgamento definitivo, desfavorável ao contribuinte, e esgotado o prazo de trinta dias para o pagamento voluntário.

Em resumo, no caso de tributos sujeitos a lançamento por homologação, incluindo a COFINS, **o prazo prescricional deve ser aplicado nos seguintes termos:**

⁵⁹ Segundo o Recurso Especial STJ nº 239.106/SP: “A constituição definitiva do crédito tributário se dá quando não mais cabível recurso ou após o transcurso do prazo para sua interposição, na via administrativa”.

⁶⁰ “Art. 15. A impugnação, formalizada por escrito e instruída com os documentos em que se fundamentar, será apresentada ao órgão preparador no prazo de trinta dias, contados da data em que for feita a intimação da exigência.”

⁶¹ Súmula nº 622 do STJ: “A notificação do auto de infração faz cessar a contagem da decadência para a constituição do crédito tributário; exaurida a instância administrativa com o decurso do prazo para a impugnação ou com a notificação de seu julgamento definitivo e esgotado o prazo concedido pela Administração para o pagamento voluntário, inicia-se o prazo prescricional para a cobrança judicial.”

QUADRO 2 – APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL

Declara	Paga	Prescrição	Impugnação do lançamento pelo contribuinte	Início da contagem do prazo de prescrição	Base legal
Sim	Sim	Não aplicável			
Não	Não	Aplicável	Não	A partir do encerramento do prazo para a impugnação do lançamento	Artigo 174 do CTN e Súmula 622 do STJ
			Sim	A partir da notificação do julgamento definitivo e esgotado o prazo de trinta dias para o pagamento voluntário	
Sim	Não	Aplicável		A partir do dia seguinte ao da entrega da declaração ou ao do vencimento do tributo, o que ocorrer por último	Artigo 174 do CTN e AgRg no AREsp 381.242/SP

FONTE: O autor (2025).

Ao contrário da decadência, que não admite interrupções, a **prescrição pode ser interrompida** nas situações apresentadas no parágrafo único do artigo 174 do CTN, as quais, segundo Sabbag (2023), demonstram o ativismo da Fazenda Pública em receber o crédito tributário. Conforme Machado (2019), a interrupção da prescrição **significa desconsiderar o prazo já decorrido (que fica sem efeito) e começar um novo prazo.**

Merece especial atenção a hipótese de interrupção do prazo prescricional prevista no inciso IV do citado artigo 174 do CTN (“por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor”) e suas implicações em relação à entrega de declarações fiscais retificadoras. Segundo Sabbag (2023), com base na jurisprudência do STJ⁶², **a declaração retificadora tem**

⁶² Vide, nesse sentido, o Agravo Regimental no Recurso Especial STJ nº 1.374.127/CE: “1. Esta Segunda Turma do STJ, ao julgar o REsp 1.044.027/SC, sob minha relatoria, proclamou que a retificação de declaração de impostos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita

a mesma natureza da declaração original, interrompendo o prazo de prescrição apenas em relação àquilo que for retificado, ou seja, apenas em relação aos valores originalmente não declarados, não alcançando, portanto, os créditos tributários já constituídos com base na declaração original.

2.4.3 Suspensão do crédito tributário

A exigibilidade do crédito tributário pode ser **suspensa**, nos termos do artigo 151 do CTN, nos seguintes casos: a) moratória; b) depósito do seu montante integral; c) reclamações e recursos; d) concessão de medida liminar em mandado de segurança; e) concessão de medida liminar ou de tutela antecipada em outras espécies de ação judicial; ou f) parcelamento (MACHADO, 2019).

Das hipóteses de suspensão do crédito tributário, interessa-nos em particular o **parcelamento**, previsto no inciso VI do artigo 151 e mais bem detalhado no artigo 155-A, todos do CTN. Merece destaque o parágrafo 1º do citado artigo 155-A, o qual diz que “salvo disposição de lei em contrário, **o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas**”. Essa disposição legal tem o efeito de **limitar o alcance do instituto da denúncia espontânea** prevista no artigo 138 do CTN, como se verá adiante no subitem 2.6.6.3.

Federal, nas hipóteses em que admitida, tem a mesma natureza da declaração originariamente apresentada e interrompe o prazo prescricional para a cobrança do crédito tributário, no que retificado (DJe de 16.2.2009). Posteriormente, a Primeira Turma, ao julgar o AgRg no AgRg no Ag 1.254.666/RS (Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 8.4.2011), deixou consignado que a retificação tem a mesma natureza da declaração originariamente apresentada, mas, no entanto, somente interrompe o prazo prescricional para a cobrança do crédito tributário que foi retificado”. Assim como o Recurso Especial STJ nº 1.167.677/SC: “3. Na hipótese de entrega de declaração retificadora com constituição de créditos não declarados na original, não estaria a se falar de prescrição, mas do instituto da decadência, pois estaria a se discutir o prazo para o contribuinte constituir aquele saldo remanescente que não constou quando da entrega da declaração originária. Importa registrar que ainda na hipótese de lançamento suplementar pelo Fisco estaria a se discutir o momento da constituição do crédito e, portanto, de prazo decadencial. 4. Ocorre que não há reconhecimento de débito tributário pela simples entrega de declaração retificadora, pois o contribuinte já reconheceu os valores constantes na declaração original, quando constituiu o crédito tributário. A declaração retificadora, tão somente, corrigiu equívocos formais da declaração anterior, não havendo que se falar em aplicação do artigo 174, parágrafo único, IV, do CTN.”

2.5 DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO E EXECUÇÃO FISCAL

2.5.1 Dívida ativa da União

Uma vez definitivamente **constituído o crédito tributário** (pelo lançamento, por homologação ou de ofício) e **esgotado o prazo legal fixado para o seu pagamento**, deverá ocorrer a sua **inscrição em dívida ativa**, nos termos do artigo 201 do CTN⁶³ - ressaltando que o crédito tributário, além do tributo devido e não pago, compreende também as multas e os juros devidos em razão da inadimplência.

Souza (2017) descreve dívida ativa como sendo um **crédito da Fazenda Pública, cuja prestação foi vencida, porém não adimplida**, sendo por esse motivo inscrita em registro próprio para fins de cobrança executiva. Sabbag (2023) conceitua dívida ativa como sendo valores que a Fazenda Pública tem a receber de terceiros, de natureza tributária ou não⁶⁴, acrescentando que tais créditos públicos não podem estar sob hipóteses suspensivas, extintivas ou excludentes (o que lhes retiraria a exequibilidade), devendo ser registrados nos cadastros de representação judicial do Fisco por meio de ato administrativo denominado “inscrição”. Para Sabbag (2023), a dívida ativa pode ser conceituada como “crédito tributário inscrito”.

Os débitos de natureza tributária ou não tributária devem ser encaminhados pela Receita Federal do Brasil e demais órgãos de origem à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, **dentro de noventa dias da data em que se tornarem exigíveis**, para fins de controle de legalidade e inscrição em Dívida Ativa da União (artigo 3º da Portaria PGFN nº 33, de 8 de fevereiro de 2018). O prazo de noventa dias tem **início**:

⁶³ “Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.
Parágrafo único. A fluência de juros de mora não exclui, para os efeitos deste artigo, a liquidez do crédito.”

⁶⁴ Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, artigo 39, parágrafo 2º: “**Dívida Ativa Tributária** é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária** são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.”

- a) **quando esgotado o prazo de 30 dias para cobrança amigável**, no caso de débitos exigíveis de natureza tributária, constituídos por lançamento de ofício; ou
- b) **quando esgotado o prazo de 30 dias fixado na primeira intimação para o recolhimento do débito**, no caso de débitos exigíveis de natureza tributária confessados por declaração (DCTF, no caso).

Examinados os requisitos de certeza, liquidez e exigibilidade do crédito tributário (nos termos do artigo 1º da Portaria PGFN nº 33/2018) e inexistentes vícios (formais ou materiais), a **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional mandará proceder à inscrição do débito em dívida ativa nos registros próprios** (artigo 4º da Portaria PGFN nº 33/2018). A inclusão do crédito tributário no cadastro de dívida ativa é formalizada por meio do **Termo de Inscrição de Dívida Ativa (TIDA)**⁶⁵. O documento que certifica a inscrição é a **Certidão de Dívida Ativa (CDA)**, extraída do TIDA e que constitui um **título executivo extrajudicial**, nos termos do inciso IX do artigo 784 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), passível de execução fiscal a ser proposta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Com a **inscrição** do crédito tributário em dívida ativa, tornam-se **devidos pelo executado os encargos legais de 20%**, previstos no Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969⁶⁶, e incidentes sobre o valor total devido (principal, juros de mora e multa). Se o pagamento do crédito tributário ocorrer após a sua inscrição em dívida ativa, mas antes do ajuizamento da execução fiscal, o referido encargo legal será **reduzido para 10%** (conforme artigo 3º do Decreto-lei nº 1.569, de 8 de agosto de

⁶⁵ “Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:

I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;

II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;

III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;

IV - a data em que foi inscrita;

V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

⁶⁶ “Art 1º É declarada extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida da União, a que se referem os artigos 21 da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, e 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, passando a taxa, no total de 20% (vinte por cento), paga pelo executado, a ser recolhida aos cofres públicos, como renda da União.”

1977⁶⁷, na redação dada pelo artigo 12 do Decreto-lei nº 2.163, de 19 de setembro de 1984). O quadro abaixo resume a **incidência dos encargos legais** sobre o valor do crédito tributário após a sua inscrição em dívida ativa:

QUADRO 3 – ENCARGOS LEGAIS DA DÍVIDA ATIVA

Situação	Percentual	Base legal
Após a inscrição do crédito tributário em dívida ativa.	20%	Artigo 1º do Decreto-lei nº 1.025/1969
Pagando o crédito tributário inscrito em dívida ativa antes do ajuizamento da execução fiscal.	10%	Art. 3.º do Decreto-Lei nº 1.569/1977

FONTE: O autor (2025).

2.5.2 Notificação do devedor e cobrança extrajudicial

Inscrito o débito em dívida ativa da União, a **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional notificará o devedor para** (artigo 6º da Portaria PGFN nº 33/2018):

a) **em até cinco dias:**

- efetuar o pagamento do valor integral do débito; ou
- parcelar o valor integral do débito;

b) **em até trinta dias:**

- ofertar antecipadamente garantia em execução fiscal; ou
- apresentar Pedido de Revisão de Dívida Inscrita (PRDI).

Se o devedor não efetuar o pagamento do débito ou o seu parcelamento, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, poderá ofertar antecipadamente garantia em execução fiscal⁶⁸ (artigo 9º da Portaria PGFN nº 33/2018). Aceita a oferta antecipada de garantia, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional promoverá o ajuizamento da execução fiscal correspondente, no prazo máximo de trinta dias contado da data da aceitação, indicando à penhora o bem ou direito ofertado pelo devedor (artigo 14 da Portaria PGFN nº 33/2018).

⁶⁷ “Art. 3º O encargo previsto no art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, calculado sobre montante do débito, inclusive multas, atualizado monetariamente e acrescido dos juros e multa de mora, será reduzida para 10% (dez por cento), caso o débito, inscrito como Dívida Ativada da União, seja pago antes da remessa da respectiva certidão ao competente órgão do Ministério Público, federal ou estadual, para o devido ajuizamento.”

⁶⁸ Mediante: a) depósito em dinheiro para fins de caução; b) apólice de seguro-garantia ou carta de fiança bancária; c) quaisquer outros bens ou direitos sujeitos a registro público, passíveis de arresto ou penhora.

Por outro lado, esgotado o prazo de trinta dias, sem que o devedor tenha efetuado o pagamento ou parcelamento do débito, ofertado garantia em execução fiscal ou apresentado Pedido de Revisão de Dívida Inscrita (PRDI), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderá adotar uma série de **ações e medidas punitivas**, previstas no artigo 7º da Portaria PGFN nº 33/2018, entre elas, a averbação pré-executória⁶⁹ e própria execução fiscal. Além disso, a Fazenda Pública pode protestar a CDA⁷⁰ junto aos Tabelionatos de Protesto de Títulos, nos termos da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997⁷¹.

2.5.3 Ajuizamento seletivo (ou condicionado) de execuções fiscais

Com efeito, nos termos do artigo 33 da Portaria PGFN nº 33/2018, o ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de débitos inscritos em dívida ativa da União está **condicionado à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável**, desde que úteis⁷² à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional realizará consultas periódicas às bases de dados patrimoniais e econômico-fiscais do devedor ou corresponsável, com vistas à localização de bens, direitos e atividade econômica, os quais garantam integral ou parcialmente a execução fiscal (artigo 34 da Portaria PGFN nº 33/2018). Além disso, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderá promover diretamente diligências para a localização de devedores e de bens e direitos penhoráveis, junto a

⁶⁹ A averbação pré-executória, prevista nos artigos 21 a 32 da Portaria PGFN nº 33/2018, é o ato pelo qual se anota nos órgãos de registros de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, para conhecimento de terceiros, a existência de débito inscrito em dívida ativa da União, visando prevenir a fraude à execução fiscal.

⁷⁰ A jurisprudência já se posicionou pela legalidade do protesto da CDA e pela sua compatibilidade com a cobrança judicial prevista na LEF, constituindo uma alternativa de cobrança extrajudicial (por meio da publicização da inadimplência), estimulando a adimplência, incrementando a arrecadação e promovendo a justiça fiscal (vide, nesse sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade STF nº 5.135/DF. Souza (2017) ressalta que o protesto da CDA é um meio mais rápido e menos oneroso de cobrança do crédito tributário, se comparado com a execução fiscal.

⁷¹ “Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.
Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.”

⁷² Entende-se por inútil o bem ou direito de difícil alienação, sem valor comercial ou de valor irrisório, bem como os indícios de atividade econômica inexpressiva.

qualquer órgão da administração direta ou indireta ou entidade de direito privado (artigo 35 da Portaria PGFN nº 33/2018). Não obstante tais procedimentos administrativos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderá ajuizar a execução fiscal, desde que demonstrado potencial de recuperabilidade do débito, com base em indícios da existência de bens ou direitos em nome do devedor ou corresponsável.

Não localizados os bens, direitos ou atividade econômica, o ajuizamento da execução fiscal estará dispensado⁷³. De acordo com o artigo 20-C da Lei 10.522/2002, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, sabendo que o contribuinte executado não possui bens penhoráveis, pode não ajuizar a execução fiscal. Machado Segundo (2022) ressalva **não se tratar de um perdão da dívida tributária** (remissão), a qual continuará exigível e passível de cobrança por outros meios, mas sim de observância aos princípios da eficiência administrativa e da economia processual.

2.5.4 Execução fiscal

Com a inscrição do crédito tributário na dívida ativa, inicia-se o processo de execução fiscal, o qual é disciplinado pela Lei de Execuções Fiscais – LEF e cujo objetivo é o de **obter o “adimplemento do crédito tributário devidamente constituído, vencido, exigível e não pago”**, representado pela CDA (MACHADO SEGUNDO, 2022).

O ajuizamento da ação de execução fiscal junto ao Poder Judiciário é instruído pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com a CDA, além da petição inicial, onde constará, entre outros dados, as informações relativas ao resultado dos procedimentos administrativos adotados para localização de bens, direitos e atividade econômica (artigo 36 da Portaria PGFN nº 33/2018).

Se a Fazenda Pública não a requerer por outra forma, a citação do executado será feita pelo correio, com aviso de recebimento. Feita a citação, o executado deverá pagar a dívida ou garantir a execução no prazo de cinco dias, efetuando depósito em dinheiro, oferecendo fiança bancária ou seguro garantia, nomeando bens à penhora

⁷³ Exceto no caso de débitos exigíveis: a) decorrentes de aplicação de multa criminal; b) da dívida ativa do FGTS; c) de elevado valor, conforme definido em ato do Ministério da Fazenda; d) de responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, ou de direito privado submetidas ao regime jurídico das pessoas de direito público; e) de devedores com falência decretada ou recuperação judicial deferida.

ou indicando à penhora bens oferecidos por terceiros e aceitos pela Fazenda Pública. Se considerar indevido o valor que lhe está sendo cobrado, o executado poderá ajuizar embargos à execução fiscal no prazo de trinta dias contados da citação, desde que ofereça garantias, igualmente dentro do citado prazo de cinco dias (artigos 8º, 9º e 16 da LEF).

Esgotado o prazo de trinta dias sem que tenha ocorrido a quitação da dívida, a garantia da execução ou o ajuizamento de embargos, será transferida para a Fazenda Pública a atribuição de escolher penhorar qualquer bem do executado, exceto os que a lei declare absolutamente impenhoráveis (artigo 10 da LEF). Em não sendo encontrados bens penhoráveis, será determinado pelo juiz a indisponibilidade dos bens e direitos do executado, nos termos do artigo 185-A do CTN⁷⁴, ou seja, o bloqueio do seu patrimônio para fins de garantia da execução fiscal.

2.5.5 Suspensão do curso da execução fiscal e prescrição intercorrente

De acordo com o artigo 40 da LEF, depois de ajuizada a execução fiscal, **quando não for localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis**, a que Sabbag (2023) se refere como “impasse inicial na cobrança”, **o curso da execução fiscal é suspenso pelo juiz pelo prazo máximo de um ano, interrompendo o prazo de prescrição**. Segundo a jurisprudência do STJ, “logo após a primeira tentativa frustrada de citação do devedor ou de localização de bens penhoráveis, o Juiz declarará suspensa a execução”. **Após decorrido esse prazo de um ano de suspensão**, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, **os autos de execução fiscal são temporariamente arquivados** (parágrafo 2º do artigo 40 da LEF)⁷⁵.

⁷⁴ “Art. 185-A. Na hipótese de o devedor tributário, devidamente citado, não pagar nem apresentar bens à penhora no prazo legal e não forem encontrados bens penhoráveis, o juiz determinará a indisponibilidade de seus bens e direitos, comunicando a decisão, preferencialmente por meio eletrônico, aos órgãos e entidades que promovem registros de transferência de bens, especialmente ao registro público de imóveis e às autoridades supervisoras do mercado bancário e do mercado de capitais, a fim de que, no âmbito de suas atribuições, façam cumprir a ordem judicial.”

⁷⁵ Quando encontrados o devedor ou os bens, os autos são desarquivados e a execução fiscal prossegue (parágrafo 3º do artigo 40 da LEF). Esse desarquivamento dos autos, pela redação original do artigo 40 da LEF, podia ocorrer a qualquer momento, não importando quanto tempo decorresse para que fosse localizado o devedor ou seus bens penhoráveis - situação a qual Sabbag (2023) descreveu como de “imprescritibilidade da ação de cobrança da dívida tributária”. As jurisprudências do STF e do STJ se posicionaram contrárias a essa situação de cobrança por tempo

Compatibilizados os artigos 40 da LEF e 174 do CTN, decorrido o prazo de cinco anos contado do arquivamento dos autos de execução fiscal, o juiz, depois de ouvir a Fazenda Pública, pode reconhecer a **prescrição intercorrente**, decretando-a de imediato. O processo de execução fiscal, após suspenso pelo prazo máximo de um ano, só pode ficar inerte por mais cinco anos, sendo que, esgotado esse prazo, **perde a Fazenda Pública o direito de exigir judicialmente o crédito tributário**⁷⁶, desde que, obviamente, ela não seja responsável pela inércia.

Em resumo, temos **duas fases as quais totalizam seis anos**:

- a) **suspensão da execução fiscal**, iniciada no momento da não localização do devedor e/ou dos bens penhoráveis⁷⁷ e encerrada um ano depois, com o arquivamento temporário do processo de execução fiscal, caso devedor e/ou bens continuem sem ser localizados; e
- b) **prescrição intercorrente**, iniciada assim que se encerra a suspensão da execução fiscal, prosseguindo pelo prazo de cinco anos.

2.6 CUSTO DA INADIMPLÊNCIA DE TRIBUTOS FEDERAIS

A avaliação do atual sistema de arrecadação e cobrança da COFINS, enquanto fonte alternativa de financiamento para as empresas, requer o cálculo do **custo da inadimplência tributária**, considerando a sua duração (**fator temporal**) e os respectivos acréscimos legais incidentes (**fator financeiro**), comparando-o aos custos de outras fontes de financiamento à disposição das empresas no Brasil.

indeterminado, imposta pelo parágrafo 3º do artigo 40 da LEF, acolhendo a tese da “prescrição intercorrente” no caso de arquivamento dos autos de execução fiscal por prazo superior a cinco anos. O entendimento jurisprudencial se materializou, anos depois, no parágrafo 4º do artigo 40 da LEF (incluído pela Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004), o qual estabeleceu uma data limite para a suspensão das execuções fiscais, determinando a contagem do prazo de prescrição automaticamente a partir da data da decisão judicial que ordenou o arquivamento do processo (ou seja, assim que findo o prazo de um ano de suspensão).

⁷⁶ Machado Segundo (2022), ao tratar da suspensão da execução fiscal por conta da não localização do devedor ou de bens penhoráveis, constata não haver qualquer utilidade para a Fazenda Pública manter arquivadas execuções fiscais de difícil cobrança, por conta da não localização do devedor ou de bens penhoráveis, devendo os esforços se concentrarem nas execuções com maior viabilidade de êxito na cobrança.

⁷⁷ O prazo de um ano de suspensão da execução fiscal inicia-se após a intimação da Fazenda Pública, por meio da qual ela toma ciência da inexistência de bens penhoráveis ou da não localização do contribuinte devedor.

Como visto no subitem 2.4.2.1, a **Fazenda Pública tem um prazo de cinco anos (prazo decadencial) para efetuar o lançamento**, ou seja, para transformar uma simples obrigação tributária, ilíquida e incerta, em crédito tributário, este sim revestido com os atributos de liquidez, certeza e exigibilidade, os quais permitem à autoridade administrativa a sua cobrança em caso de inadimplência do contribuinte. Uma vez formalmente constituído o crédito tributário, **dispõe a Fazenda Pública de mais cinco anos (prazo prescricional) para propor ação judicial de cobrança do crédito tributário (ação de execução fiscal)**, o que se dá com o seu protocolo junto ao Poder Judiciário – conforme visto no subitem 2.4.2.2 e, mais detalhadamente, no subitem 2.5. Os **prazos de decadência e de prescrição**, assim, constituem o **fator temporal**, pois determinam o tempo em que os tributos inadimplidos poderão ser utilizados pela empresa como fonte alternativa de financiamento, enquanto perdurar a inadimplência.

No presente subitem, será visto o **fator financeiro** da inadimplência, representado pelos **acréscimos legais (multas e juros) aplicáveis ao tributo recolhido fora do prazo legal**. A possível vantagem financeira da inadimplência tributária, que se busca avaliar nesse estudo, pode ser resultado da combinação do fator temporal e do fator financeiro.

2.6.1 Juros de mora

De acordo com o artigo 161 do CTN⁷⁸, o tributo não pago no vencimento, independentemente do motivo, deve sofrer acréscimo de **juros de mora**, fixados em lei. No caso de tributos federais não pagos no prazo (incluindo a COFINS), desde 1º de abril de 1995 os **juros de mora são equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC⁷⁹)** para títulos federais, acumulada

⁷⁸ “Art. 161. O crédito não integralmente pago no vencimento é acrescido de juros de mora, seja qual for o motivo determinante da falta, sem prejuízo da imposição das penalidades cabíveis e da aplicação de quaisquer medidas de garantia previstas nesta Lei ou em lei tributária.”

⁷⁹ De acordo com a Circular nº 2.900, de 24 de junho de 1999, do Banco Central do Brasil (BACEN), “define-se Taxa SELIC como a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais”. Nos dizeres do Banco Central, a SELIC é a taxa básica de juros da economia, utilizada como instrumento de política monetária para controlar a inflação. Corresponde à “taxa de juros apurada nas operações de empréstimos de um dia entre as instituições financeiras que utilizam títulos públicos federais como garantia”. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. Acesso em 05/03/2025.

mensalmente, conforme dispõe o inciso I do artigo 84 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995⁸⁰. Conforme Souza (2017), a SELIC abrange tanto a correção monetária quanto os juros e, portanto, seu uso exclui a aplicação de qualquer outro índice.

Assim, no caso de pagamento em atraso de tributos federais, **os juros de mora equivalentes à SELIC incidem sobre o valor original do tributo devido, a partir do primeiro dia do mês subsequente ao do vencimento, e no mês em que o pagamento estiver sendo efetuado o percentual será de 1%**. Por exemplo, a COFINS relativa ao mês de agosto de 2022, cujo vencimento se deu em 23/09/2022, se fosse paga fora do prazo legal, em 15/11/2022, seria acrescida de juros de mora equivalente a 2,02%, que corresponde à taxa SELIC de outubro de 2022 (1,02%) e mais 1% relativamente a novembro de 2022 (mês de pagamento).

A **SELIC mensal**, utilizada como juros de mora para tributos federais em atraso é **calculada a partir da taxa SELIC anual vigente**. Por exemplo, para se calcular a taxa SELIC de julho de 2023, de 1,07%⁸¹, partiu-se da taxa SELIC anual vigente à época, de 13,65% ao ano, chegando-se ao fator diário de 1,00050788⁸²,

⁸⁰ “Art. 84. Os tributos e contribuições sociais arrecadados pela Secretaria da Receita Federal, cujos fatos geradores vierem a ocorrer a partir de 1º de janeiro de 1995, não pagos nos prazos previstos na legislação tributária serão acrescidos de:

I - juros de mora, equivalentes à taxa média mensal de captação do Tesouro Nacional relativa à Dívida Mobiliária Federal Interna;

II – (...)

§1º Os juros de mora incidirão a partir do primeiro dia do mês subsequente ao do vencimento, e a multa de mora, a partir do primeiro dia após o vencimento do débito.

§2º O percentual dos juros de mora relativo ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado será de 1%.

§3º Em nenhuma hipótese os juros de mora previstos no inciso I, deste artigo, poderão ser inferiores à taxa de juros estabelecida no art. 161, § 1º, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, no art. 59 da Lei nº 8.383, de 1991, e no art. 3º da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993.

§4º Os juros de mora de que trata o inciso I, deste artigo, serão aplicados também às contribuições sociais arrecadadas pelo INSS e aos débitos para com o patrimônio imobiliário, quando não recolhidos nos prazos previstos na legislação específica.

§5º Em relação aos débitos referidos no art. 5º desta lei incidirão, a partir de 1º de janeiro de 1995, juros de mora de um por cento ao mês-calendário ou fração.

§6º O disposto no § 2º aplica-se, inclusive, às hipóteses de pagamento parcelado de tributos e contribuições sociais, previstos nesta lei.

§7º A Secretaria do Tesouro Nacional divulgará mensalmente a taxa a que se refere o inciso I deste artigo.

§8º O disposto neste artigo aplica-se aos demais créditos da Fazenda Nacional, cuja inscrição e cobrança como Dívida Ativa da União seja de competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.”

⁸¹ Disponível em <https://sicalc.receita.economia.gov.br/sicalc/selic/consulta>. Acesso em 05/03/2025.

⁸² Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/selicdadosdiarios>. Acesso em 05/03/2025.

considerando-se os 252 dias úteis no ano. Esse fator diário foi capitalizado conforme o número de dias úteis do mês em questão (que, no caso de julho de 2023, foram 21 dias úteis), chegando-se à taxa de 1,07% para aquele mês, conforme demonstrado na figura 5:

FIGURA 5 – CÁLCULO DA TAXA SELIC PARA JULHO/2023

$$\sqrt[252]{1,1365} = 1,00050788 \text{ ou } 0,050788\% \text{ ao dia}$$

$$1,00050788^{21} = 1,01071983 \text{ ou } 1,07\% \text{ ao mês}$$

FONTE: O autor (2025).

Uma vez compostas as taxas mensais, a sua **acumulação para fins de cálculo dos juros de mora pela Receita Federal é feita sob a lógica de juros simples**, somando-se as taxas mensais a partir do mês seguinte ao do vencimento e até o mês anterior ao do pagamento, e adicionando-se 1% no mês do pagamento.

2.6.2 Multa de mora

Além dos juros de mora, o citado artigo 161 do CTN prevê a imposição das **penalidades** cabíveis. A regra geral do CTN, prevista em seu artigo 136⁸³, é a de que a **infração tributária independe de dolo**: será punido o contribuinte que agir em desconformidade à legislação tributária, intencionalmente ou não⁸⁴.

No caso de tributos federais não pagos no prazo (incluindo a COFINS), o artigo 61 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996⁸⁵, prevê a imposição de **multa**

⁸³ “Art. 136. Salvo disposição de lei em contrário, a responsabilidade por infrações da legislação tributária independe da intenção do agente ou do responsável e da efetividade, natureza e extensão dos efeitos do ato.”

⁸⁴ Martins (2017) nos alerta sobre a distinção que há de ser feita entre juros de mora e multa de mora: enquanto os primeiros visam reparar o prejuízo à Fazenda Pública causado pelo atraso no pagamento do tributo, a segunda visa punir o contribuinte inadimplente.

⁸⁵ “Art. 61. Os débitos para com a União, decorrentes de tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, cujos fatos geradores ocorrerem a partir de 1º de janeiro de 1997, não pagos nos prazos previstos na legislação específica, serão acrescidos de multa de mora, calculada à taxa de trinta e três centésimos por cento, por dia de atraso.

de mora de 0,33% por dia de atraso, calculada sobre o valor original do tributo devido e aplicada a partir do primeiro dia subsequente ao do vencimento até o dia em que ocorrer o seu pagamento, limitada a 20%⁸⁶. Utilizando o mesmo exemplo anterior, a COFINS relativa ao mês de agosto de 2022, cujo vencimento se deu em 23/09/2022, se fosse paga fora do prazo legal, em 15/11/2022, seria acrescida de multa de mora equivalente a 17,16%, ou seja, 0,33% multiplicado por 52 dias de atraso – além dos juros de mora.

É de se ressaltar que a **multa de mora só é aplicada quando o contribuinte, antes de qualquer ação fiscal, recolhe espontaneamente o tributo em atraso**, sendo aplicável inclusive nos casos em que o crédito tributário seja objeto de lançamento de ofício, desde que tenha sido declarado na DCTF⁸⁷. Desse fato decorre uma importante premissa para o presente estudo, que é a da **declaração do tributo em DCTF garantir ao contribuinte a aplicação da multa de mora, em caso de inadimplência**, ainda que esse tributo seja exigido pela fiscalização por meio de lançamento de ofício (auto de infração ou notificação de lançamento), afastando a aplicação da multa de ofício.

2.6.3 Multa de lançamento de ofício

O tributo não recolhido no prazo, que tenha sido **objeto de lançamento de ofício por parte da autoridade fiscal**, em decorrência de ações de fiscalização ou auditoria, continua sujeito aos juros de mora; porém, em relação à penalidade, fica **sujeito à multa de ofício – e não mais à multa de mora**.

§1º A multa de que trata este artigo será calculada a partir do primeiro dia subsequente ao do vencimento do prazo previsto para o pagamento do tributo ou da contribuição até o dia em que ocorrer o seu pagamento.

§2º O percentual de multa a ser aplicado fica limitado a vinte por cento.

§3º Sobre os débitos a que se refere este artigo incidirão juros de mora calculados à taxa a que se refere o § 3º do art. 5º, a partir do primeiro dia do mês subsequente ao vencimento do prazo até o mês anterior ao do pagamento e de um por cento no mês de pagamento.”

⁸⁶ Para fins de aplicação da multa de mora de 0,33% ao dia, são considerados os dias corridos. O limite de 20% é alcançado no 61º dia de atraso.

⁸⁷ Nesse sentido, vide o Acórdão nº 18-7005, de 14 de maio de 2007, da Delegacia da Receita Federal de Julgamento em Santarém/PA: “Os débitos declarados em DCTF devem ser cobrados com multa de mora, ainda que objeto de lançamento de ofício”. Nesse mesmo sentido, vide o Acórdão nº 3803-000.116 do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, órgão de julgamento administrativo de 2ª instância vinculado ao Ministério da Economia: “Os débitos declarados em DCTF devem ser cobrados com multa de mora, ainda que objeto de lançamento de ofício.”

No caso de tributos federais (incluindo a COFINS), o inciso I do artigo 44 da citada Lei nº 9.430/1996⁸⁸ prevê a aplicação de **multa de ofício básica de 75% sobre o montante não declarado e não recolhido**, quando o Fisco, por meio de procedimentos fiscalizatórios ou de auditorias, e antecipando-se ao contribuinte, detecta a inadimplência – formalizando a exigência do tributo por meio de auto de infração ou de notificação de lançamento⁸⁹.

Conforme o inciso VI do parágrafo primeiro do citado artigo 44⁹⁰, a multa de ofício de 75% é **majorada**, passando a ser de **100% (multa de ofício qualificada)**, nos casos em que a **falta de pagamento do tributo seja decorrente de:**

- a) **sonegação**: toda ação ou omissão dolosa (intencional) tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, o conhecimento por parte da autoridade fazendária da ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, sua natureza ou circunstâncias materiais ou das condições pessoais de contribuinte, suscetíveis de afetar a obrigação tributária principal ou o crédito tributário correspondente; depende, assim, da existência de dolo, ou seja, da intenção do contribuinte em ocultar do Fisco fatos relevantes para fins tributários;
- b) **fraude**: toda ação ou omissão dolosa (intencional) tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, ou a excluir ou modificar as suas características

⁸⁸ “Art. 44. Nos casos de lançamento de ofício, serão aplicadas as seguintes multas:
I - de 75% (setenta e cinco por cento) sobre a totalidade ou diferença de imposto ou contribuição nos casos de falta de pagamento ou recolhimento, de falta de declaração e nos de declaração inexata;”

⁸⁹ De acordo com a jurisprudência do STJ (Recurso Especial nº 1.472.761/PR): “1. O critério temporal para a incidência da multa de ofício prevista no art. 44, I, da Lei n. 9.430/96 (redação dada pela Lei n. 11.488/2007) é dado pelo início da ação fiscal por parte da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB. Isto é, se ao tempo em que a administração se movimentou para efetuar o lançamento de ofício, incorrendo em custos administrativos para tal, o tributo ainda não havia sido pago, a multa que será devida não é mais a multa de mora, mas sim a multa de ofício (de observar que nos tributos sujeitos a lançamento por homologação é praxe a data do vencimento anteceder a data da entrega da declaração). Ou seja: após o vencimento e antes do início do procedimento fiscal a situação é de multa de mora, depois do início do procedimento fiscal a situação é de multa de ofício.”

⁹⁰ “Art. 44. (...) §1º O percentual de multa de que trata o inciso I do caput deste artigo será majorado nos casos previstos nos arts. 71, 72 e 73 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, independentemente de outras penalidades administrativas ou criminais cabíveis, e passará a ser de:
VI – 100% (cem por cento) sobre a totalidade ou a diferença de imposto ou de contribuição objeto do lançamento de ofício;”

essenciais, de modo a reduzir o montante do imposto devido ou diferir o seu pagamento; é uma espécie de sonegação, que vai além da simples ocultação de fatos tributários em notas fiscais, livros e declarações fiscais, caracterizando-se pela dissimulação de operações por meio de contratos, recibos ou outros documentos;

- c) **conluio**: ajuste doloso (intencional) entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas, visando a sonegação ou a fraude; ocorre quando mais de uma pessoa se reúne para dolosamente praticar sonegação ou fraude.

A multa de ofício de 75% também é **majorada**, passando a ser de **150%** (**multa de ofício qualificada agravada**), conforme o inciso VII do parágrafo primeiro do citado artigo 44⁹¹, nos casos em que se verificar a **reincidência do contribuinte na prática de atos de sonegação, fraude e/ou conluio**.

Mcnaughton⁹² nos traz um esquema lógico para se compreender os **conceitos de dolo, fraude e conluio**, em contraposição ao **erro de fato** do contribuinte, a partir das divergências que podem ser constatadas pelo Fisco no confronto entre as provas colhidas na fiscalização e o dever instrumental do contribuinte (documentos, livros, declarações e notas fiscais), conforme o quadro 4:

QUADRO 4 – FATORES DE AGRAVAMENTO DA MULTA DE OFÍCIO

	Divergência dolosa		Divergência involuntária
	Sonegação	Fraude	Erro
Multa de ofício a ser aplicada	100% (ou 150%, no caso de reincidência)		75%
Tipo de divergência verificada	Divergência restrita ao preenchimento indevido de deveres instrumentais	Divergência amparada em documentos que relatam informações incompatíveis com o ocorrido	Não há dolo na divergência

FONTE: Adaptada de Mcnaughton (2025).

⁹¹ “Art. 44. (...)”

§ 1º O percentual de multa de que trata o inciso I do caput deste artigo será majorado nos casos previstos nos arts. 71, 72 e 73 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, independentemente de outras penalidades administrativas ou criminais cabíveis, e passará a ser de:

VII – 150% (cento e cinquenta por cento) sobre a totalidade ou a diferença de imposto ou de contribuição objeto do lançamento de ofício, nos casos em que verificada a reincidência do sujeito passivo.”

⁹² Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/300/edicao-1/dolo>. Acesso em 05/03/2025.

Tanto a multa de ofício básica de 75%, quanto as multas de ofício qualificadas de 100% e de 150%, podem ser **umentadas de metade** (ou seja, passarem para 112,5%, 150% e 225%, respectivamente), conforme dispõe o parágrafo segundo do citado artigo 44⁹³, nos casos de **não atendimento** pelo contribuinte, no prazo marcado, de intimação para:

- a) prestar esclarecimentos;
- b) apresentar os arquivos ou sistemas utilizados para registrar negócios e atividades econômicas, escriturar livros ou elaborar documentos de natureza contábil ou fiscal; ou
- c) apresentar a documentação técnica do sistema de processamento de dados utilizado.

O quadro 5 resume a **aplicação da multa de lançamento de ofício**, bem como suas **majorações**:

QUADRO 5 – MAJORAÇÕES DAS MULTAS DE OFÍCIO

	Contribuinte atende intimação no prazo marcado	Contribuinte <u>não</u> atende intimação no prazo marcado
Multa de ofício básica	75%	112,5%
Multa de ofício qualificada (quando há sonegação, fraude ou conluio)	100%	150%
Multa de ofício qualificada agravada (quando há reincidência na sonegação, fraude ou conluio)	150%	225%

FONTE: O autor (2025).

⁹³ “Art. 44 (...)

§ 2º Os percentuais de multa a que se referem o inciso I do caput e o § 1º deste artigo serão aumentados de metade, nos casos de não atendimento pelo sujeito passivo, no prazo marcado, de intimação para:

I - prestar esclarecimentos;

II - apresentar os arquivos ou sistemas de que tratam os arts. 11 a 13 da Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991;

III - apresentar a documentação técnica de que trata o art. 38 desta Lei.”

Conforme disposto no parágrafo terceiro do citado artigo 44⁹⁴, às multas de ofício (básica e qualificadas) aplicam-se as **reduções** previstas no artigo 6º da Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991⁹⁵. Desta forma, se o contribuinte inadimplente efetuar o pagamento, a compensação ou o parcelamento de tributos federais (incluindo a COFINS), lhe será concedida redução (desconto) da multa de lançamento de ofício nos seguintes percentuais, mesmo nos casos em que tenha impugnado o lançamento e a decisão administrativa de primeira instância lhe tenha sido desfavorável:

- a) se o contribuinte **não impugnar** o lançamento do tributo inadimplido:
 - **desconto de 50% na multa de ofício**, se for efetuado o pagamento ou a compensação do tributo inadimplido no prazo de 30 dias, contado da data em que o contribuinte foi notificado do lançamento;
 - **desconto de 40% na multa de ofício**, se o contribuinte requerer o parcelamento do tributo inadimplido no prazo de 30 dias, contado da data em que foi notificado do lançamento;
- b) se o contribuinte **impugnar** o lançamento do tributo inadimplido e a decisão de primeira instância lhe for desfavorável:
 - **desconto de 30% na multa de ofício**, se for efetuado o pagamento ou a compensação do tributo inadimplido no prazo de 30 dias, contado da data em que o contribuinte foi notificado da decisão administrativa de primeira instância que lhe foi desfavorável;

⁹⁴ “Art. 44 (...)

§ 3º Aplicam-se às multas de que trata este artigo as reduções previstas no art. 6º da Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991, e no art. 60 da Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991.”

⁹⁵ “Art. 6º Ao sujeito passivo que, notificado, efetuar o pagamento, a compensação ou o parcelamento dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, inclusive das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, das contribuições instituídas a título de substituição e das contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, será concedido redução da multa de lançamento de ofício nos seguintes percentuais:

I – 50% (cinquenta por cento), se for efetuado o pagamento ou a compensação no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que o sujeito passivo foi notificado do lançamento;

II – 40% (quarenta por cento), se o sujeito passivo requerer o parcelamento no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que foi notificado do lançamento;

III – 30% (trinta por cento), se for efetuado o pagamento ou a compensação no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que o sujeito passivo foi notificado da decisão administrativa de primeira instância; e

IV – 20% (vinte por cento), se o sujeito passivo requerer o parcelamento no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que foi notificado da decisão administrativa de primeira instância.”

- **desconto de 20% na multa de ofício**, se o contribuinte requerer o parcelamento do tributo inadimplido no prazo de 30 dias, contado da data em que foi notificado da decisão administrativa de primeira instância que lhe foi desfavorável.

O quadro 6 resume as **reduções** aplicáveis à multa de lançamento de ofício:

QUADRO 6 – REDUÇÕES DAS MULTAS DE OFÍCIO

Impugnação do lançamento pelo contribuinte	Prazo para pagamento, compensação ou parcelamento com desconto na multa de ofício	Forma de quitação do tributo inadimplido	Desconto concedido na multa de ofício
Não	30 dias contados da data da notificação de lançamento	Pagamento ou compensação	50%
		Parcelamento	40%
Sim	30 dias contados da data da decisão administrativa de primeira instância desfavorável	Pagamento ou compensação	30%
		Parcelamento	20%

FONTE: O autor (2025).

E o quadro 7 sintetiza tanto as **majorações** quando as **reduções** aplicáveis à multa de lançamento de ofício, em vista de tudo o que aqui se discorreu:

QUADRO 7 – MAJORAÇÕES E REDUÇÕES DAS MULTAS DE OFÍCIO

Motivo da omissão	Intimação atendida dentro do prazo	Sem desconto	Com desconto			
			Não impugnando		Impugnando	
			Dentro de 30 dias da notificação de lançamento		Dentro de 30 dias da decisão administrativa de primeira instância desfavorável	
			Pagando	Parcelando	Pagando	Parcelando
Involuntária	Sim	75,00%	37,50%	45,00%	52,50%	60,00%
	Não	112,50%	56,25%	67,50%	78,75%	90,00%
Sonegação ou fraude	Sim	100,00%	50,00%	60,00%	70,00%	80,00%
	Não	150,00%	75,00%	90,00%	105,00%	120,00%
Sonegação ou fraude reincidente	Sim	150,00%	75,00%	90,00%	105,00%	120,00%
	Não	225,00%	112,50%	135,00%	157,50%	180,00%

FONTE: O autor (2025).

Em vista das majorações e reduções previstas na legislação tributária, **a multa de ofício pode variar de 37,5% a 225%**, a depender das circunstâncias verificadas no procedimento de fiscalização.

2.6.4 Omissão de informações em declarações fiscais e as multas qualificadas

É relevante, para fins deste estudo, compreender se a **apresentação de declarações fiscais com omissões relativas a tributos devidos** é fato que possa levar à **caracterização de sonegação ou fraude**, para fins de aplicação das multas de ofício qualificadas (de 100% ou de 150%), previstas nos incisos VI e VII do parágrafo 1º do artigo 44 da Lei nº 9.430/1996. Nesse sentido, as decisões da Câmara Superior de Recursos Fiscais - CSRF, órgão de julgamento administrativo do Ministério da Fazenda, nos servem de balizador.

No Acórdão nº 9303-012.945 (julgamento em 16/03/2022), a CSRF manteve a aplicação da **multa qualificada** no caso de um contribuinte que **declarou parcialmente em DCTF os valores dos tributos devidos**, ainda que os tivesse declarado integralmente na DACON – Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais⁹⁶. A CSRF vislumbrou, na prática do contribuinte, a intenção de encobrir o fato gerador do tributo, ao deixar de prestar a informação na DCTF, retardando a constituição do crédito tributário. A decisão ressaltou, ainda, que a simples inadimplência não pode ser considerada como sonegação; porém, no caso analisado, o contribuinte não apenas deixou de recolher integralmente o tributo, como também deixou de declará-lo na DCTF, tendo agido com dolo para retardar o conhecimento, pelo Fisco, da ocorrência do fato gerador.

No Acórdão nº 9303-009.900 (julgamento em 11/12/2019), a CSRF decidiu pela procedência da aplicação da **multa qualificada**, no caso de contribuinte que lançou IPI nas notas fiscais de saída, efetuou a apuração do tributo no livro fiscal, porém **declarou na DCTF, reiterada e intencionalmente, apenas 10% do valor devido**, omitindo a maior parte do Fisco. Para a CSRF, a omissão na DCTF retardou o conhecimento do fato gerador do tributo, bem como o verdadeiro potencial tributário do contribuinte. A sonegação foi caracterizada nesse caso, mesmo tendo o contribuinte emitido e escriturado a nota fiscal e declarado integralmente o valor do

⁹⁶ Declaração extinta em 31/12/2013 e substituída pela EFD-Contribuições.

tributo devido em uma outra declaração, a Escrituração Fiscal Digital (EFD-ICMS/IPI)⁹⁷. O Acórdão nº 9303-009.900 foi baseado no Acórdão Paradigma nº 9303-007.461⁹⁸ (julgamento em 20/09/2018), no qual a CSRF decidiu pela aplicação da **multa de ofício qualificada**, no caso de contribuinte que, **reiteradamente, declarou na DCTF valores a menor do que o apurado em sua contabilidade**, a título de PIS (às vezes até mesmo nada declarando).

Em outro Acórdão, o de nº 9101-006.332 (julgamento em 06/10/2022), a CSRF decidiu pela aplicação da **multa de ofício qualificada**, no caso de contribuinte que, **reiteradamente, omitiu a totalidade da sua receita por meio da falta de declaração de valores na DIPJ e na DCTF** (declarações “zeradas”), nada recolhendo a título de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS. Essa decisão foi baseada no Acórdão Paradigma nº 9303-004.317⁹⁹ (julgamento em 15/09/2016), por meio do qual a CSRF analisou caso de apresentação de DCTF com valores de COFINS inferiores aos devidos, decidindo pela imposição da multa qualificada, ainda que o contribuinte nada tenha escondido na Declaração de Rendimentos da Pessoa Jurídica (DIPJ).

Conclui-se que, no entendimento da CSRF¹⁰⁰, **a prática reiterada de se omitir, na DCTF, informações quanto a tributos devidos**, sem uma justificativa plausível por parte do contribuinte, **é considerada um ato de sonegação**, ou seja,

⁹⁷ Arquivo digital constituído de um conjunto de escriturações de documentos fiscais e de outras informações de interesse dos Fiscos dos Estados e da Secretaria da Receita Federal, bem como de registros de apuração do ICMS e do IPI. Ao contrário da DCTF, não se presta à confissão de dívida e nem à constituição do crédito tributário.

⁹⁸ Para a CSRF: “É fato que a simples declaração reiterada de valores a menor, por si só, não seria suficiente para evidenciar o intuito de fraude do Contribuinte. No entanto, no caso em apreço, chegou-se à conclusão diversa em razão da não apresentação de razões plausíveis para as diferenças de valores de PIS existentes entre o livro diário e a DCTF, caracterizando-se a relação causal entre a conduta da empresa e o efeito de não pagar os débitos de PIS ou pagar valores a menor que o efetivamente devido.”

⁹⁹ Para a CSRF: “É sabido que a jurisprudência deste Colegiado Administrativo, inclusive da CSRF, consolidou-se no sentido de que a prática reiterada de infrações afasta a alegação do mero equívoco e qualifica a multa de ofício, uma vez que daí exsurge evidente a intenção de recolher tributos em montantes inferiores aos devidos”. Continuando a decisão: “Ora, o fato de os valores terem sido registrados na escrituração contábil e fiscal e também constarem informados na DIPJ (observe-se que esta declaração não se reveste da natureza confissão de dívida, não servindo como título jurídico hábil a ensejar a execução, daí o lançamento), porém sistematicamente declarados a menor na DCTF, já autoriza, sem maiores considerações, a qualificação da multa. O dolo, a intenção clara de pagar menos que o devido, em face da sistemática declaração a menor, resulta evidente.”

¹⁰⁰ O entendimento da CSRF tem encontrado respaldo no Poder Judiciário, como é o caso da Apelação Cível nº 5022454-67.2018.4.03.6100/SP, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3), e o Recurso Especial nº 1.637.117/SP, do Superior Tribunal de Justiça.

uma omissão dolosa com vistas a impedir ou retardar, total ou parcialmente, o conhecimento por parte do Fisco da ocorrência do fato gerador. Tal prática enseja a **majoração da multa de ofício**, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 44 da Lei nº 9.430/1996, de 75% para 100% ou até 150%.

2.6.5 Transformação da multa de ofício em multa de mora (“período de graça”)

Em relação à multa de lançamento de ofício, o artigo 47 da Lei nº 9.430/1996¹⁰¹ permite que o contribuinte submetido à ação fiscal por parte da Receita Federal pague, **até o 20º (vigésimo) dia subsequente à data de recebimento do termo de início de fiscalização**, os tributos e contribuições já declarados, com os acréscimos legais aplicáveis nos casos de procedimento espontâneo. Neste caso, ao invés de recolher os tributos devidos com a multa de ofício (75%, 100% ou 150%), é **permitido ao contribuinte aplicar a multa de mora** (0,33% ao dia, limitada a 20%), além, obviamente, dos juros de mora, o que consiste em uma espécie de “denúncia espontânea”¹⁰².

Para a utilização do instituto da “espontaneidade mitigada” (ou “**período de graça**”) previsto no artigo 47 da Lei nº 9.430/1996, **é necessário que:**

- a) o contribuinte esteja sob ação fiscal por parte da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;

¹⁰¹ “Art. 47. A pessoa física ou jurídica submetida a ação fiscal por parte da Secretaria da Receita Federal poderá pagar, até o vigésimo dia subsequente à data de recebimento do termo de início de fiscalização, os tributos e contribuições já declarados, de que for sujeito passivo como contribuinte ou responsável, com os acréscimos legais aplicáveis nos casos de procedimento espontâneo.”

¹⁰² O CARF, no Acórdão nº 1401-004.141, de 22 de janeiro de 2020, apresentou o seguinte entendimento: “Logo, o sentido, conteúdo, alcance do art. 47 foi estender o lapso temporal da ‘espontaneidade’ (durante o procedimento de fiscalização, espontaneidade mitigada, pois não afasta a multa de mora) para o contribuinte até os primeiros 20 dias do procedimento de fiscalização (período de graça) em relação aos débitos declarados, informados, em declaração não constitutiva. Utilização da legislação tributária como instrumento de política arrecadatória. Ou seja: quanto ao art. 47 da Lei nº 9.430/96, infere-se a existência de viés arrecadatório, estimular os contribuintes, com débitos declarados em DIRF, DIPJ etc. e não confessados em DCTF, a proceder o pagamento do principal dos débitos declarados sem aplicação de multa de ofício, mas somente com os acréscimos legais (multa de mora e juros de mora). Já, o débito declarado em declaração que constitua confissão de dívida, e não pago, é objeto da atividade de cobrança, de inscrição em dívida ativa e execução fiscal, e não de procedimento de fiscalização. Seria incongruente aceitar que uma norma que trata de período de graça, durante procedimento de fiscalização, fosse aplicada a débito constituído, débito confessado em DCTF. Seria instrumento inócuo. Portanto, após a interpretação do artigo 47 da lei 9.430/96, entendo que esse dispositivo legal confere o benefício da ‘espontaneidade mitigada’, período da graça, àquele contribuinte que, no prazo de 20 dias após o recebimento do termo de início de fiscalização, providencie o pagamento, com os acréscimos legais, dos tributos antes declarados por declaração que não constitua crédito tributário.”

- b) o tributo inadimplido tenha sido informado anteriormente em declaração não constitutiva;
- c) o tributo inadimplido não tenha sido objeto de notificação de lançamento ou de auto de infração; e
- d) o contribuinte proceda ao pagamento integral do tributo inadimplido até o 20º (vigésimo) dia subsequente à data de recebimento do termo de início de fiscalização, com a incidência dos juros de mora e da multa de mora.

Entende-se por “**declarações não constitutivas**” aquelas que não têm a prerrogativa de constituir definitivamente o crédito tributário. No caso de tributos federais, basicamente se referem às declarações e informações prestadas no âmbito do Sistema Público de Escrituração Fiscal (SPED), como é o caso da Escrituração Contábil Fiscal (ECF), utilizada para a declaração do IRPJ e da CSLL, e da Escrituração Fiscal Digital das Contribuições Incidentes sobre a Receita (EFD-Contribuições), utilizada para a declaração de contribuições, como é o caso da COFINS.

Como já afirmado anteriormente, no âmbito dos tributos federais, **a DCTF¹⁰³ é a declaração que, por representar uma confissão de dívida, presta-se à constituição do crédito tributário.** Caso o contribuinte tenha declarado o tributo na DCTF, mas não o tenha recolhido, a aplicação da multa de mora já lhe é garantida, mesmo havendo lançamento de ofício por parte do Fisco (conforme explicado no subitem 2.6.2), não cabendo a aplicação, nesse caso, do artigo 47 da Lei nº 9.430/1996.

2.6.6 Dispensa da multa no caso de denúncia espontânea

O artigo 138 do CTN¹⁰⁴ dispõe sobre o instituto da **denúncia espontânea** (ou autodenúncia), o qual, segundo Sabbag (2023), **possibilita a exclusão da**

¹⁰³ As informações prestadas por meio da DCTF passaram a ser informadas, a partir de janeiro de 2025, na Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais – DCTFWeb, no âmbito do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), com prazo de apresentação até o último dia útil do mês seguinte ao da ocorrência dos fatos geradores, conforme determina a IN RFB nº 2.237, de 4 de dezembro de 2024.

¹⁰⁴ “Art. 138. A responsabilidade é excluída pela denúncia espontânea da infração, acompanhada, se for o caso, do pagamento do tributo devido e dos juros de mora, ou do depósito da importância arbitrada pela autoridade administrativa, quando o montante do tributo dependa de apuração.

penalidade (multa) quando o contribuinte, de forma voluntária, comunica sua infração ao Fisco e, em sendo o caso, paga os tributos em atraso. Para Sabbag, o objetivo do instituto da denúncia espontânea é o de oferecer ao contribuinte infrator uma **oportunidade de se redimir perante a Fazenda Pública**, retirando-o da impontualidade por meio da exclusão da penalidade.

Para Araújo *et al.* (2017), o objetivo da denúncia espontânea é o de **oferecer um estímulo àquele contribuinte que intenciona sanar a sua infração**, tendo por base o instituto da “desistência voluntária e do arrependimento eficaz” previsto no artigo 15 do Código Penal¹⁰⁵. Conforme demonstra a autora, a responsabilidade pela infração é excluída, nos termos do citado artigo 138:

- a) apenas enquanto não tenha havido qualquer procedimento administrativo ou medida de fiscalização, relacionados com a infração; e
- b) em sendo o caso, tenha havido o pagamento do tributo devido e dos juros de mora (ou depósito da importância arbitrada pela autoridade administrativa, quando o valor do tributo dependa de apuração).

Segundo Araújo *et al.* (2017), citando Ângela Maria de Motta Pacheco, para que se configure a denúncia espontânea, **é necessário que o contribuinte infrator, por sua própria conta e antes de qualquer procedimento fiscalizatório, confesse espontaneamente o cometimento de infração tributária e, em sendo o caso, proceda ao pagamento do tributo inadimplido acrescido dos juros de mora**. Conforme Sabbag (2023), só se configura a espontaneidade prevista no artigo 138 do CTN se a denúncia se fizer antes do início de qualquer procedimento fiscalizatório.

O artigo 7º do Decreto federal nº 70.235, de 6 de março de 1972¹⁰⁶, dispõe sobre os **atos que configuram o início do procedimento fiscal**, dentre os quais está

Parágrafo único. Não se considera espontânea a denúncia apresentada após o início de qualquer procedimento administrativo ou medida de fiscalização, relacionados com a infração.”

¹⁰⁵ “Art. 15. O agente que, voluntariamente, desiste de prosseguir na execução ou impede que o resultado se produza, só responde pelos atos já praticados.”

¹⁰⁶ “Art. 7º O procedimento fiscal tem início com:
I - o primeiro ato de ofício, escrito, praticado por servidor competente, cientificado o sujeito passivo da obrigação tributária ou seu preposto;
II - a apreensão de mercadorias, documentos ou livros;
III - o começo de despacho aduaneiro de mercadoria importada.
§1º O início do procedimento exclui a espontaneidade do sujeito passivo em relação aos atos anteriores e, independentemente de intimação a dos demais envolvidos nas infrações verificadas.

previsto “o primeiro ato de ofício, escrito, praticado por servidor competente, cientificando o sujeito passivo da obrigação tributária ou seu preposto” (inciso I). O parágrafo 1º do citado artigo 7º dispõe que “o início do procedimento exclui a espontaneidade do sujeito passivo em relação aos atos anteriores” – desta forma, a simples notificação feita pelo Fisco, solicitando a exibição de livros fiscais, seria suficiente para extinguir o direito do contribuinte à espontaneidade.

Algumas **questões** precisam ser devidamente respondidas em relação ao instituto da denúncia espontânea do artigo 138 do CTN, dadas as polêmicas judiciais que há muito circundam o tema:

- a) quais multas são excluídas no caso de denúncia espontânea: a multa de mora, a multa de ofício ou ambas;
- b) se a denúncia espontânea alcança as infrações por descumprimento de obrigações acessórias;
- c) se é aplicada a denúncia espontânea no caso de tributos sujeitos a lançamento por homologação (como é o caso da COFINS);
- d) se é possível a utilização da denúncia espontânea nos casos de compensação e de parcelamento de tributos em atraso.

Vejamos, separadamente, as respostas a cada uma das questões acima.

2.6.6.1 Multas excluídas pela denúncia espontânea

Em relação aos tipos de multa, a jurisprudência do STJ¹⁰⁷, ainda que não consolidada, aponta no sentido de que **a denúncia espontânea exclui toda e qualquer penalidade incidente sobre a infração autodenunciada**, ou seja, tanto as

§2º Para os efeitos do disposto no §1º, os atos referidos nos incisos I e II valerão pelo prazo de sessenta dias, prorrogável, sucessivamente, por igual período, com qualquer outro ato escrito que indique o prosseguimento dos trabalhos.”

¹⁰⁷ Nesse sentido, vide REsp 922.206/SP: “1. O art. 138 do CTN não estabelece distinção entre a multa moratória e a punitiva, de modo que ambas são excluídas pela denúncia espontânea”. Nesse sentido, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional expediu o Ato Declaratório nº 4, de 20 de dezembro de 2011, com base no Parecer PGFN/CRJ nº 2.113, de 12 de janeiro de 2011, autorizando a dispensa de apresentação de contestação, de interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, no caso de ações judiciais nas quais se discuta o alcance do instituto da denúncia espontânea às multas de mora e de ofício: “(...) fica autorizada a dispensa de apresentação de contestação, de interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, desde que inexistir outro fundamento relevante: ‘com relação às ações e decisões judiciais que fixem o entendimento no sentido da exclusão da multa moratória quando da configuração da denúncia espontânea, ao entendimento de que inexistir diferença entre multa moratória e multa punitiva, nos moldes do art. 138 do Código Tributário Nacional’”.

multas moratórias quanto as multas punitivas (de ofício). Segundo Araújo et al. (2017), o artigo 138 do CTN não especifica qual infração tributária deva ser excluída, levando ao entendimento de que a denúncia espontânea abrange toda e qualquer infração, seja formal (descumprimento de obrigações acessórias) ou material (falta de pagamento de tributo).

A denúncia espontânea, contudo, **não exclui a multa por infrações formais**, ou seja, aquelas aplicadas em vista do descumprimento de obrigações acessórias (por exemplo, entrega de declarações fiscais fora do prazo legal). Assim entendeu o STJ, em cujo histórico de jurisprudência denota-se a **aplicação exclusiva da denúncia espontânea em casos de infrações materiais**¹⁰⁸.

2.6.6.2 Denúncia espontânea para tributos sujeitos a lançamento por homologação

O STJ firmou entendimento no sentido de **não ser possível a aplicação do instituto da denúncia espontânea**, para fins de afastar a aplicação de penalidades, no caso de **tributos sujeitos a lançamento por homologação**¹⁰⁹. A consolidação da jurisprudência se deu com a **Súmula 360 do STJ**: “O benefício da denúncia espontânea não se aplica aos tributos sujeitos a lançamento por homologação regularmente declarados, mas pagos a destempo.”

¹⁰⁸ Nesse sentido, vide o Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial STJ nº 209.663/BA: “1. O STJ possui entendimento de que a denúncia espontânea não tem o condão de afastar a multa decorrente do atraso na entrega da declaração de rendimentos, pois os efeitos do art. 138 do CTN não se estendem às obrigações acessórias autônomas.”

¹⁰⁹ Nesse sentido, vide Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial STJ nº 638.069/SC: “1. O art. 138 do CTN, que trata da denúncia espontânea, não eliminou a figura da multa de mora, a que o Código também faz referência (art. 134, par. único). É pressuposto essencial da denúncia espontânea o total desconhecimento do Fisco quanto à existência do tributo denunciado (CTN, art. 138, par. único). Consequentemente, não há possibilidade lógica de haver denúncia espontânea de créditos tributários já constituídos e, portanto, líquidos, certos e exigíveis. 2. Segundo jurisprudência pacífica do STJ, a apresentação, pelo contribuinte, de Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais – DCTF (instituída pela IN-SRF 129/86, atualmente regulada pela IN SRF 395/2004, editada com base no art. 5º do DL 2.124/84 e art. 16 da Lei 9.779/99) ou de Guia de Informação e Apuração do ICMS – GIA, ou de outra declaração dessa natureza, prevista em lei, é modo de formalizar a existência (= constituir) do crédito tributário, dispensada, para esse efeito, qualquer outra providência por parte do Fisco. 3. A falta de recolhimento, no devido prazo, do valor correspondente ao crédito tributário assim regularmente constituído acarreta, entre outras consequências, as de (a) autorizar a sua inscrição em dívida ativa, (b) fixar o termo a quo do prazo de prescrição para a sua cobrança, (c) inibir a expedição de certidão negativa do débito e (d) afastar a possibilidade de denúncia espontânea. 4. Nesse entendimento, a 1ª Seção firmou jurisprudência no sentido de que o recolhimento a destempo, ainda que pelo valor integral, de tributo anteriormente declarado pelo contribuinte, não caracteriza denúncia espontânea para os fins do art. 138 do CTN.”

Assim, se o contribuinte **apura e declara um tributo, mas não o recolhe dentro do prazo legal**, o Fisco já toma conhecimento do tributo devido em vista da declaração fiscal. Se, após decorrido o prazo legal, o contribuinte pagar espontaneamente o tributo anteriormente declarado, **não mais contará com o efeito da denúncia espontânea para fins de exclusão da multa**, posto que, no momento do pagamento, para o Fisco já não mais será um fato desconhecido (o ato do pagamento pelo contribuinte não será uma autodenúncia).

No entanto, **a jurisprudência do STJ admite a aplicação do instituto da denúncia espontânea**, no caso de tributos sujeitos a lançamento por homologação, nas **seguintes situações**: a) quando o contribuinte efetua o pagamento em atraso de tributo não declarado, antes de enviar a declaração fiscal respectiva¹¹⁰; ou b) quando o contribuinte declara tributo e efetua o seu pagamento integral e, posteriormente, apura uma diferença, recolhendo-a fora do prazo legal e declarando-a por meio de retificação da declaração original¹¹¹.

¹¹⁰ Em relação a essa situação (pagamento efetuado fora do prazo legal, mas antes do envio da declaração original), vide o Embargos de Declaração no Recurso Especial STJ nº 1.025.964/RS: “1. Correto é o entendimento esposado pelo Ministro Carlos Fernando Mathias e consolidado por esta Corte, ao” não admitir o benefício da denúncia espontânea no caso de tributo sujeito a lançamento por homologação, quando o contribuinte, declara a dívida, mas efetua o pagamento a destempo, à vista ou parceladamente”. 2. Os pagamentos referentes ao período de apuração compreendido no 1º trimestre de 2001 foram realizados em 9 de abril de 2001 e declarados ao Fisco, tão-somente, em 15 de maio do mesmo ano. Dessa forma, pode-se concluir pela configuração da denúncia espontânea, uma vez que o pagamento foi realizado a destempo, mas a declaração foi entregue em momento posterior”. Nesse mesmo sentido, entendeu o CARF, no Acórdão nº 3201-007.587: “O instituto da denúncia espontânea se aplica na hipótese de extinção do crédito tributário ocorrida após o vencimento do tributo, acompanhado da apresentação de declaração com efeito de confissão de dívida, e anteriormente a qualquer procedimento de fiscalização relacionado ao fato sob exame, nos termos do art. 138 do CTN.”

¹¹¹ Em relação a essa situação (pagamento de diferença de tributo fora do prazo legal, mas antes do envio da respectiva declaração retificadora), vide o Recurso Especial STJ nº 1.149.022/SP: “1. A denúncia espontânea resta configurada na hipótese em que o contribuinte, após efetuar a declaração parcial do débito tributário (sujeito a lançamento por homologação) acompanhado do respectivo pagamento integral, retifica-a (antes de qualquer procedimento da Administração Tributária), noticiando a existência de diferença a maior, cuja quitação se dá concomitantemente” e “4. Destarte, quando o contribuinte procede à retificação do valor declarado a menor (integralmente recolhido), elide a necessidade de o Fisco constituir o crédito tributário atinente à parte não declarada (e quitada à época da retificação), razão pela qual aplicável o benefício previsto no artigo 138, do CTN”. Vide, também, o Recurso Especial STJ nº 1.025.951/PR: “1. Controverte-se nos autos a respeito da configuração da denúncia espontânea na hipótese em que o tributo declarado é pago depois do vencimento. A peculiaridade é que o pagamento intempestivo ocorreu quando presentes simultaneamente as seguintes circunstâncias: a) a quitação se deu em data anterior à da entrega da DCTF, e b) inexistente qualquer outra medida de fiscalização” e “4. A técnica arrecadatória consistente na previsão para que o cumprimento da obrigação acessória ocorra em data posterior ao da obrigação principal não tem força jurídica para revogar ou anular o instituto da denúncia espontânea”. Nesse sentido, vide Acórdão nº 3201-007.299 do CARF: “A denúncia espontânea

Segundo Araújo *et al.* (2017), **em ambos os casos o Fisco passa a ter conhecimento do valor do tributo devido apenas no momento do seu efetivo pagamento espontâneo**, realizado pelo contribuinte fora do prazo legal – o que, segundo a jurisprudência do STJ, caracteriza a denúncia espontânea. Complementa a autora que a multa só será afastada, nos casos mencionados, se a entrega da declaração original ou da declaração retificadora¹¹² ocorrer com o pagamento do tributo e dos juros de mora, antes de iniciado qualquer procedimento fiscal.

Afasta-se, igualmente, a multa de mora, quando o contribuinte, não importando o motivo, **não declara e nem recolhe tributo por ele devido**. A jurisprudência¹¹³, nesse caso, e o próprio CARF¹¹⁴, têm afirmado a possibilidade de

resta configurada na hipótese em que o contribuinte, após efetuar a declaração parcial do débito tributário (sujeito a lançamento por homologação) acompanhado do respectivo pagamento integral, retifica-a (antes de qualquer procedimento da Administração Tributária), noticiando a existência de diferença a maior, cuja quitação se dera anteriormente.”

¹¹² Em 20 de dezembro de 2011, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editou o Ato Declaratório nº 8/2011, com base no Parecer PGFN/CRJ nº 2.124, de 12 de janeiro de 2011, autorizando a dispensa de apresentação de contestação, de interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, nas ações judiciais em que se discutam a caracterização da denúncia espontânea, no caso de retificação da DCTF.

¹¹³ Nesse sentido, vide Apelação Cível nº 0007423-79.2020.4.01.3400, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1): 1. Não havendo comprovação da ocorrência de prévia declaração pelo contribuinte, configura-se a denúncia espontânea, mesmo em se tratando de tributo sujeito a lançamento por homologação, a confissão de dívida acompanhada de seu pagamento integral em momento anterior a qualquer ação fiscalizatória ou processo administrativo. 2. In casu, os documentos juntados com a inicial comprovam o pagamento dos valores devidos, acrescidos dos juros moratórios, antes que houvesse qualquer ação de cobrança ou fiscalização da Fazenda Nacional. 3. Com efeito, conforme ressaltou o Juízo a quo: "(...) constata-se que a parte autora não declarou nas DCTF's referentes ao período compreendido entre 11/02/2005 e 08/11/2006 a totalidade dos débitos da contribuição ao PIS e COFINS, tendo realizado, em momento posterior, nas DCTF's retificadoras, a regularização da integralidade de seus débitos (fls. 117/495), antes de qualquer ato de fiscalização ou de cobrança. (...)” 4. Nesse diapasão, "1. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 886462/RS, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 28/10/2008, sob o regime do art. 543-C do CPC, reafirmou o entendimento, que já adotara em outros precedentes sobre o mesmo tema, segundo o qual (a) a apresentação de Guia de Informação e Apuração do ICMS - GIA, de Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais - DCTF, ou de outra declaração dessa natureza, prevista em lei, é modo de constituição do crédito tributário, dispensando, para isso, qualquer outra providência por parte do Fisco, e (b) se o crédito foi assim previamente declarado e constituído pelo contribuinte, não configura denúncia espontânea (art. 138 do CTN) o seu posterior recolhimento fora do prazo estabelecido, nos termos da Súmula 360/STJ. 2. Entretanto, conforme também registrado naquele precedente, não tendo havido prévia declaração pelo contribuinte, configura denúncia espontânea, mesmo em se tratando de tributo sujeito a lançamento por homologação, a confissão da dívida acompanhada de seu pagamento integral, anteriormente a qualquer ação fiscalizatória ou processo administrativo.”

¹¹⁴ Nesse mesmo sentido, vide Acórdão nº 3001-001.501, do CARF: “Resta caracterizado o instituto da denúncia espontânea quando não houver declaração do débito (ou em que houver declaração a menor) e o contribuinte realiza o pagamento integral (ou da diferença não declarada) antes de

caracterização da denúncia espontânea, para fins de exclusão da penalidade, quando o contribuinte, antes de qualquer procedimento fiscal, apresenta declaração retificadora, concomitantemente ao recolhimento integral do valor do tributo devido.

Em 12 de junho de 2012 a Coordenação-Geral de Tributação (COSIT) expediu a Nota Técnica nº 19¹¹⁵, esclarecendo que:

- a) **é considerada denúncia espontânea** quando o contribuinte:
- confessa a infração, inclusive mediante a sua declaração em DCTF, e, até esse momento, extingue a sua exigibilidade com o pagamento; ou
 - declara a menor o valor que seria devido e paga integralmente o débito declarado, retificando posteriormente a declaração e quitando a diferença;
- b) **não é considerada denúncia espontânea** quando o contribuinte:
- paga o débito, mas não apresenta declaração ou outro ato que dê conhecimento da infração confessada;
 - declara o débito a menor, mas não paga o valor declarado e, depois, retifica a declaração, pagando concomitantemente todo o débito confessado;
 - compensa o débito confessado, mediante apresentação de declaração de compensação; ou
 - declara o débito, mas o paga a destempo.

Em resumo, se o tributo inadimplido **não estiver confessado** (não declarado em DCTF), o seu pagamento fora do prazo se realizará **sem a aplicação da multa** (de mora ou de ofício), desde que antes de iniciado qualquer procedimento administrativo ou de fiscalização. Por outro lado, se o tributo inadimplido **já estiver**

qualquer procedimento fiscal. Verificado que não houve o recolhimento integral da contribuição informada em DCTF.”

¹¹⁵ Não obstante a referida Nota Técnica da COSIT, a Secretaria da Receita Federal vinha negando a aplicação automática da denúncia espontânea. Assim, se um contribuinte pagasse um tributo inadimplido apenas com os juros de mora, sem a incidência de multa, valendo-se do instituto da denúncia espontânea, a Receita Federal automaticamente se apropriava de parte do valor do principal recolhido, realocando-o como multa de mora, em procedimento denominado “imputação proporcional”. Tal atitude foi, por muito tempo, objeto de contestação judicial por parte dos contribuintes, levando muitos a efetuar o pagamento do tributo inadimplido com a multa de mora para, após, requerer a sua restituição por meio de ação judicial. Mais recentemente, a Secretaria da Receita Federal passou a reconhecer o instituto da denúncia espontânea, por meio de requerimento administrativo do contribuinte, possibilitando o recolhimento de tributo federal em atraso sem a multa de mora.

confessado (declarado em DCTF), o seu pagamento fora do prazo se realizará com a aplicação da **multa de mora**, desde que **antes** de iniciado qualquer procedimento administrativo ou de fiscalização, ou com a aplicação da **multa de ofício**, se **após** o início de procedimento administrativo ou de fiscalização.

2.6.6.3 Denúncia espontânea no caso de compensação e de parcelamento

A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de **não se reconhecer a existência de denúncia espontânea** nos casos em que o contribuinte efetua a **compensação** integral de tributo não recolhido, por entender que o artigo 138 do CTN faz menção exclusivamente a pagamento ou depósito¹¹⁶.

Quanto ao **parcelamento** de tributos não recolhidos, a jurisprudência do STJ igualmente se firmou no sentido de **não ser possível a aplicação da denúncia espontânea**, para fins de exclusão da penalidade. Neste caso, o STJ aplicou o mesmo entendimento já manifestado para as situações de compensação, no sentido de que o artigo 138 do CTN só se refere a pagamento e a depósito, não havendo qualquer menção ao parcelamento¹¹⁷. De modo a pacificar o assunto, a Lei Complementar nº 104/2001 introduziu no CTN o artigo 155-A, cujo parágrafo primeiro determina a inaplicabilidade da denúncia espontânea nos casos de parcelamento de tributos não recolhidos¹¹⁸.

¹¹⁶ Nesse sentido, vide o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial STJ nº 174.514/CE: “2. A extinção do crédito tributário por meio de compensação está sujeita à condição resolutória da sua homologação. Caso a homologação, por qualquer razão, não se efetive, tem-se por não pago o crédito tributário declarado, havendo incidência, de consequência, dos encargos moratórios. Nessa linha, sendo que a compensação ainda depende de homologação, não se chega à conclusão de que o contribuinte ou responsável tenha, espontaneamente, denunciado o não pagamento de tributo e realizado seu pagamento com os acréscimos legais, por isso que não se observa a hipótese do art. 138 do CTN.”.

¹¹⁷ Nesse sentido, vide o Recurso Especial STJ nº 188.312/SC: “1. A teor da Súmula 208/TFR, “a simples confissão da dívida, acompanhada do seu pedido de parcelamento, não configura denúncia espontânea”. 2. A exclusão da responsabilidade da multa só ocorre quando a denúncia espontânea vem acompanhada do tributo devido acrescido dos juros de mora ou do depósito da quantia arbitrada, se o montante depender de apuração.”. E, também, o Recurso Especial STJ nº 119.358/DF: “O parcelamento do débito não se assimila a pagamento, única hipótese capaz de caracterizar a denúncia espontânea prevista no artigo 138, parágrafo único, do Código Tributário Nacional. Súmula nº 208 do Tribunal Federal de Recursos.”.

¹¹⁸ “Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica. §1º Salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas.”

2.6.6.4 Importância da DCTF para a caracterização da denúncia espontânea

Uma conclusão importante que deve ser feita aqui, para fins deste estudo, diz respeito à **importância da DCTF**. No subitem 2.4.2.1, ao se discorrer sobre a decadência, explicou-se que, em se tratando de tributo sujeito a lançamento por homologação, **a entrega da declaração fiscal constitui definitivamente o crédito tributário**, nos termos da Súmula nº 436 do STJ, por representar uma verdadeira confissão de dívida¹¹⁹.

A **entrega da DCTF** (original ou retificadora), nesse sentido, tem o **efeito de afastar a multa** (de mora, de ofício ou ambas), a depender do momento em que o contribuinte efetuar o pagamento do tributo em atraso.

Assim, se o tributo inadimplido **não estiver declarado em DCTF**:

- a) **antes do início do procedimento de fiscal**, o contribuinte poderá efetuar o pagamento **sem qualquer multa**, com base no instituto da denúncia espontânea (artigo 138 do CTN);
- b) **após o início do procedimento de fiscal**, o contribuinte poderá efetuar o pagamento:
 - **com multa de mora**, se o pagamento integral for realizado até o 20º dia seguinte ao do início da fiscalização (“período de graça” – artigo 47 da Lei nº 9.430/1996); ou
 - **com multa de ofício**, se o pagamento (ou parcelamento) se realizar após o 20º dia seguinte ao do início da fiscalização.

Se o tributo inadimplido **estiver declarado em DCTF** (original ou retificadora), o contribuinte poderá efetuar o pagamento (ou parcelamento) **com multa de mora**, antes ou depois de iniciado o procedimento fiscal.

O quadro 8 resume as possibilidades de aplicação da multa de mora e de ofício, conforme o momento em que ocorra o pagamento do tributo em atraso, se antes

¹¹⁹ A jurisprudência recente do STJ segue em consonância com a referida Súmula, como é o caso do Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial STJ nº 1.942.377/PE: “...o prazo decadencial quinquenal para o Fisco constituir o crédito tributário (lançamento de ofício) conta-se do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado, nos casos em que a lei não prevê o pagamento antecipado da exação ou quando, a despeito da previsão legal, o mesmo incorre, sem a constatação de dolo, fraude ou simulação do contribuinte, inexistindo declaração prévia do débito. A apresentação de documentos pelo contribuinte, contendo declaração de débitos tributários, na forma da lei (GFIP; GIA; DCTF etc.), serve, por si só, à constituição do crédito tributário, razão pela qual não há falar em prazo.”.

ou depois da sua declaração em DCTF (original ou retificadora) e se antes ou depois de iniciado o procedimento fiscal:

QUADRO 8 – APLICAÇÃO DAS MULTAS DE MORA E DE OFÍCIO

Tributo inadimplido declarado em DCTF	Procedimento fiscal iniciado	Multa aplicável no pagamento do tributo inadimplido, concomitantemente à confissão do débito em DCTF
Não	Não	Nenhuma (denúncia espontânea)
Não	Sim	Multa de mora (até o 20º dia do início do procedimento de fiscalização)
		Multa de ofício (após o 20º dia do início do procedimento de fiscalização)
Sim	Indiferente	Multa de mora

FONTE: O autor (2025).

2.6.7 Dedutibilidade fiscal dos acréscimos legais

De acordo com o Parecer Normativo nº 174, de 25 de setembro de 1974, expedido pela Coordenação do Sistema de Tributação (CST), órgão da Receita Federal, os **juros de mora** calculados sobre tributos recolhidos em atraso **são dedutíveis como despesa financeira**, para fins de apuração do IRPJ e da CSLL, no caso de empresas tributadas sob a sistemática do lucro real¹²⁰.

Em relação às multas, o parágrafo 5º do artigo 41 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995¹²¹, dispõe que **não são dedutíveis as multas por infrações fiscais, salvo:**

- a) **as multas de natureza compensatória:** aquelas impostas pela legislação quando o contribuinte deixa de cumprir suas obrigações no prazo legal, sem que tenha cometido outras infrações (como é o caso da multa de mora, cobrada pelo simples atraso no recolhimento de tributos); e

¹²⁰ Nesse sentido, determina o parágrafo 1º do artigo 17 do Decreto-lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977: “Sem prejuízo do disposto no art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, os juros pagos ou incorridos pelo contribuinte são dedutíveis como custo ou despesa operacional (...)”.

¹²¹ “Art. 41. Os tributos e contribuições são dedutíveis, na determinação do lucro real, segundo o regime de competência. (...)§ 5º Não são dedutíveis como custo ou despesas operacionais as multas por infrações fiscais, salvo as de natureza compensatória e as impostas por infrações de que não resultem falta ou insuficiência de pagamento de tributo.”

- b) **multas impostas por infrações de que não resultem falta ou insuficiência de pagamento de tributo**: aquelas tipificadas para os casos em que o contribuinte cometeu alguma infração prevista na legislação fiscal, como forma de punição (como é o caso de multas pelo atraso na entrega de declarações fiscais).

Desta forma, no regime de lucro real, a **multa de mora**, cobrada no pagamento em atraso de tributos inadimplidos, **é dedutível** para fins de IRPJ e CSLL, por constituir multa de natureza compensatória¹²². Porém, a **multa de ofício**, cobrada na mesma situação, **não é dedutível**, uma vez que é imposta por infração da qual resulta falta ou insuficiência de pagamento de tributo¹²³.

A **questão da dedutibilidade** dos juros de mora e da multa de mora, e da não dedutibilidade da multa de ofício, será **considerada no cálculo do custo financeiro total nominal da inadimplência**, tratado no item 3.4.

2.7 RISCOS DE FISCALIZAÇÃO

2.7.1 Procedimentos fiscais no âmbito da Receita Federal

Conforme exposto no subitem 2.4.1, um tributo sujeito a lançamento por homologação não pode ser exigido apenas pelo fato de ter ocorrido a sua hipótese de incidência, devendo haver um ato administrativo de lançamento que constitua o respectivo crédito tributário, tornando-o uma dívida líquida e certa.

Se o contribuinte **declara um tributo federal (como a COFINS), mas não o recolhe**, a declaração (a DCTF, no caso) elimina a necessidade de constituição formal do crédito pelo Fisco (ou de qualquer outra providência legal), podendo o valor inadimplido ser imediatamente cobrado, inclusive mediante a sua inscrição em dívida ativa da União. Porém, se o contribuinte **não declara e nem recolhe** um tributo federal devido, a Receita Federal deve constituir o crédito tributário por meio de procedimento

¹²² Nesse sentido, vide Solução de Consulta DISIT nº 5, de 16 de março de 2007: “São dedutíveis, no período de apuração em que forem efetivamente pagas, as multas fiscais de natureza compensatória”.

¹²³ Nesse sentido, vide Solução de Consulta COSIT nº 208, de 5 de agosto de 2015: “São indedutíveis, na apuração do lucro real, a multa de ofício por falta de pagamento do ICMS e os juros de mora a ela acrescidos”.

fiscal, apurando a omissão do contribuinte em relação ao tributo não declarado e não pago e efetuando o seu lançamento de ofício.

De acordo com o artigo 3º da Portaria RFB nº 6.478, de 29 de dezembro de 2017, os **procedimentos fiscais podem ser:**

- a) de **fiscalização**, quando envolvam ações que tenham por objeto verificar o cumprimento das obrigações tributárias relativas aos tributos administrados pela Receita Federal e a aplicação da legislação do comércio exterior; e
- b) de **diligência**, quando envolvam ações que tenham por objeto a coleta de informações ou outros elementos requeridos pelo sujeito passivo (contribuinte ou responsável) ou de interesse da administração tributária, inclusive para atender exigência de instrução processual.

O artigo 2º da citada Portaria determina que os procedimentos fiscais relativos a tributos administrados pela Receita Federal sejam **instaurados** e **executados** pelos auditores-fiscais por meio de:

- a) Termo de Distribuição de Procedimento Fiscal de Fiscalização (TDPF-F), para instauração de procedimento de **fiscalização**;
- b) Termo de Distribuição de Procedimento Fiscal de Diligência (TDPF-D), para realização de **diligência**; e
- c) Termo de Distribuição de Procedimento Fiscal Especial (TDPF-E), para **prevenção de risco de subtração de prova**.

O Termo de Distribuição de Procedimento Fiscal, conforme a Portaria RFB nº 6.478/2017, é **dispensado** na hipótese de procedimento fiscal relativo à “revisão interna das declarações, escriturações, documentos fiscais e informações disponíveis nas bases da Receita Federal, inclusive para aplicação de penalidade pela falta ou atraso na sua apresentação (**procedimentos de malhas fiscais**)”. De acordo com o Relatório Anual de Fiscalização 2023-2024¹²⁴, a malha fiscal digital “é executada por meio da análise de dados de declarações e do cruzamento de informações prestadas

¹²⁴ Segundo o citado Relatório, em 2023 a Receita Federal enviou 106.162 comunicados no âmbito da malha fiscal digital, alertando sobre divergências para autorregularização, emitindo 24.844 autos de infração, no valor total de R\$ 4,96 bilhões. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/fiscalizacao/relatorio-anual-fiscalizacao-2023-2024.pdf/view>. Acesso em 05/03/2025.

pelo contribuinte e por terceiros, objetivando orientar a **autorregularização** das divergências identificadas pela Receita Federal”.

O procedimento fiscal pode implicar a lavratura de **auto de infração** ou de **notificação de lançamento**. De acordo com os artigos 10 e 11 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o auto de infração é lavrado por servidor competente (auditor-fiscal), no local da verificação da falta, enquanto a notificação de lançamento é lavrada na sede do órgão que administra o tributo (Receita Federal)¹²⁵.

Ao tratarmos do “**período de graça**” no subitem 2.6.5 (em que há substituição da multa de ofício pela multa de mora) e da **denúncia espontânea** no subitem 2.6.6 (em que há exclusão de toda e qualquer multa), referimo-nos ao início do procedimento fiscal como **marco temporal** para fins de utilização de ambos os benefícios. Considerando o que aqui foi descrito sobre os procedimentos fiscais, necessário se faz tecer alguns esclarecimentos finais àqueles subitens:

- a) **antes do início do procedimento fiscal**, é possível a exclusão da multa (de mora ou de ofício), em razão do instituto da denúncia espontânea, podendo o tributo inadimplido ser recolhido apenas com os juros de mora;
- b) **após o início do procedimento fiscal**, não é mais cabível a exclusão da multa (de mora ou de ofício), podendo ocorrer apenas a substituição da multa de ofício pela multa de mora, dentro do “período de graça” (ou “espontaneidade mitigada”);
- c) o “**período de graça**” pode ser aplicado apenas nos casos em que o contribuinte é submetido a um procedimento fiscal, por meio da expedição de um TDPF-F, do qual tome ciência e, a partir do qual, tenha 20 dias para efetuar o pagamento integral do tributo devido, com a aplicação da multa de mora, antes da lavratura de auto de infração;

¹²⁵ Essa distinção entre a aplicação do Auto de Infração e da Notificação de Lançamento fica mais evidente em relação ao Imposto de Renda das Pessoas Físicas. O artigo 2º da IN RFB nº 958, de 15 de julho de 2009, assim dispõe: “Art. 2º Da revisão da declaração poderá resultar notificação de lançamento ou auto de infração. §1º Quando for constatada infração à legislação tributária exclusivamente por meio de informações constantes das bases de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), será expedida notificação de lançamento, da qual será dada ciência ao contribuinte. §2º Quando as infrações à legislação tributária forem constatadas após análise das informações apresentadas pelo sujeito passivo, nos termos previstos no art. 3º desta Instrução Normativa, será lavrado auto de infração pelo Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) que presidir e executar o procedimento.”

- d) nos procedimentos de **malha fiscal**, em que o TDPF é dispensado, é de se concluir pelo não cabimento do “período de graça”, posto que tal benefício requer a formalização do procedimento fiscal por meio da lavratura do respectivo Termo; assim, eventual tributo devido, apurado pela Receita Federal por meio de malha fiscal, só pode ser objeto de:
- notificação de lançamento, com imposição da multa de ofício; ou
 - aviso de autorregularização, situação em que ainda é cabível a multa de mora.

2.7.2 Resultados da fiscalização da Receita Federal em 2024

O Relatório Anual da Fiscalização 2024-2025¹²⁶ apresenta os resultados da área de fiscalização da Receita Federal, cujas ações foram pautadas em **revisão de declarações e malhas** (“com foco em orientar, com clareza, celeridade e simplicidade, os contribuintes que buscam cumprir suas obrigações tributárias”) e em **fiscalização no combate a fraudes, sonegação e outros ilícitos fiscais** (“com foco em combater os infratores, favorecendo uma justa competitividade empresarial”).

De acordo com o citado Relatório, o crédito tributário constituído de ofício em 2024 totalizou R\$ 234,78 bilhões, por meio de 396.757 procedimentos fiscais:

TABELA 1 – PROCEDIMENTOS FISCAIS RFB (2024)

Descrição	Quantidade	%	Valor (R\$ milhões)	%
Fiscalização PJ (auditorias externas)	4.519	7,84%	207.305,2	93,94%
Lançamento de multa PJ	366	0,64%	25,3	0,01%
Revisão PJ	51.585	89,55%	8.867,6	4,02%
Revisão ITR PJ	1.134	1,97%	4.479,8	2,03%
Total – Pessoa jurídica	57.604	100,00%	220.677,9	100,00%
Fiscalização PF (auditorias externas)	1.659	0,49%	7.701,2	54,59%
Lançamento de multa PF	197	0,06%	0,5	0,01%
Revisão malha PF	336.697	99,27%	4.207,9	29,83%
Revisão ITR PF	600	0,18%	2.196,4	15,57%
Total – Pessoa física	339.153	100,00%	14.106,0	100,00%
Total geral	396.757		234.783,9	

FONTE: Relatório Anual de Fiscalização 2024-2025 da RFB.

¹²⁶ Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/fiscalizacao/relatorio-anual-da-fiscalizacao-2024-2025-1.pdf/view>. Acesso em 05/08/2025.

Verifica-se que **91,52% dos procedimentos fiscalizatórios de pessoas jurídicas ocorreram por meio de revisão de declarações fiscais** (malha fiscal digital), com a lavratura de notificações de lançamento que totalizaram R\$ 13,3 bilhões em créditos tributários, representando uma média de R\$ 253,2 mil por procedimento. Por outro lado, em termos monetários, **a quase totalidade dos créditos tributários constituídos foi originada de 4.519 procedimentos de fiscalização externas de pessoas jurídicas**, com a lavratura de autos de infração que totalizaram R\$ 207,3 bilhões (equivalente a 93,94% do valor total), representando uma média de R\$ 45,9 milhões por procedimento. Os 4.519 procedimentos de fiscalização de pessoas jurídicas em 2024 estão detalhados por setor econômico no Relatório Anual de Fiscalização 2024-2025: comércio (24,89%), indústria (23,08%), prestação de serviços (21,20%), transporte e serviços relacionados (6,20%), construção civil (2,88%), serviços financeiros (2,83%), sociedades de participação (2,06%), serviços de comunicação, energia e água (1,79%) e outros setores (15,07%). Os tributos com maior valor de lançamento em 2024 foram o IRPJ (42,6% do total), a CSLL (16,5%), a COFINS (9,4%) e a Contribuição Previdenciária – CP Patronal (6,9%).

O Relatório Anual de Fiscalização, entretanto, **não detalha a quantidade de procedimentos fiscais e os respectivos valores de créditos tributários por porte ou tipo de empresa fiscalizada**. Consta apenas a informação de que **8,4 mil empresas foram selecionadas pela Receita Federal para monitoramento em 2024, no âmbito do acompanhamento dos maiores contribuintes**¹²⁷ (as quais representavam 0,04% das pessoas jurídicas formalizadas no Brasil, mas respondiam por 56% da arrecadação administrada pela Receita Federal).

¹²⁷ O monitoramento dos maiores contribuintes no âmbito da Receita Federal, em 2024, estava baseado na Portaria RFB nº 4.888, de 7 de dezembro de 2020, até hoje vigente, e na Portaria RFB nº 390, de 19 de dezembro de 2023, a qual estabelecia, à época, os parâmetros para a indicação de pessoa jurídica a ser submetida ao monitoramento. De acordo com o artigo 2º da Portaria RFB nº 390/2023, seriam consideradas “diferenciadas” as pessoas jurídicas que, em relação ao respectivo ano-calendário, tivessem: a) informado receita bruta anual maior ou igual a R\$ 340 milhões; b) declarado débitos tributários cuja soma fosse maior ou igual a R\$ 80 milhões; ou c) realizado operações de importação ou exportação cujo valor total fosse maior ou igual a R\$ 340 milhões. E de acordo com o artigo 3º da citada Portaria, seriam consideradas “especiais” as pessoas jurídicas que, em relação ao respectivo ano-calendário, tivessem: a) informado receita bruta anual maior ou igual a R\$ 2 bilhões; b) declarado débitos tributários cuja soma fosse maior ou igual a R\$ 500 milhões. Atualmente, os critérios para a classificação de pessoas jurídicas (e também pessoas físicas) como maiores contribuintes no âmbito da Receita Federal estão definidos na Portaria RFB nº 505, de 30 de dezembro de 2024.

Em dezembro de 2024 havia **22.713.795 empresas ativas** no Brasil (considerando apenas as matrizes), de acordo com o Painel de Dados de Registro de Empresas¹²⁸, assim segregadas por seu porte:

TABELA 2 – EMPRESAS ATIVAS EM DEZEMBRO DE 2024

	Empresas ativas (apenas matrizes)	
	Quantidade	%
Microempresas	1.274.005	5,61%
Empresas de pequeno porte	20.484.109	90,18%
Outras empresas	955.681	4,21%
Total	22.713.795	100,00%

FONTE: O autor (2025).

Considerando o total de 22.713.795 empresas ativas ao final de 2024 e os 57.604 procedimentos fiscalizatórios de pessoas jurídicas realizados no mesmo ano, é possível estimar que **somente 0,25% das empresas foram submetidas a algum procedimento fiscalizatório**. Se considerarmos apenas as 955.681 pessoas jurídicas não enquadradas como microempresa ou empresa de pequeno porte, a estimativa seria de **apenas 6,03% de empresas fiscalizadas em 2024**. Os 8,4 mil contribuintes (pessoas jurídicas) monitorados pela Receita Federal em 2024 corresponderiam a **apenas 0,88%** desse universo de 955.681 empresas e a **ínfimos 0,04%** de todas as empresas formalizadas no Brasil no final de 2024.

Outro dado relevante a respeito dos procedimentos fiscais da Receita Federal refere-se ao “**grau de aderência**”, que indica a manutenção¹²⁹ dos créditos tributários constituídos de ofício pela fiscalização. Para 2024, o Relatório Anual da Fiscalização 2024-2025 da Receita Federal traz os seguintes dados:

¹²⁸ Disponível em <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>. Acesso em 05/03/2025.

¹²⁹ Consideram-se mantidos os créditos tributários pagos, parcelados, em cobrança administrativa (na Receita Federal) e aqueles encaminhados para inscrição em Dívida Ativa na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para cobrança executiva.

TABELA 3 – GRAU DE ADERÊNCIA DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS (2024)

Situação em 31/12/2024	Valor lançado de ofício em 2024		Processos fiscais de 2024	
	Valor (R\$ milhões)	%	Quantidade	%
Pago/parcelado	3.235,3	2,40%	5.867	9,85%
Em julgamento	80.213,4	59,45%	4.878	8,19%
Em cobrança	45.932,3	34,04%	41.728	70,03%
Enviado PGFN	3.572,3	2,65%	6.540	10,97%
Outros	1.772,8	1,31%	269	0,45%
Julgado improcedente	196,5	0,15%	306	0,51%
Total	134.922,6	100,00%	59.588	100,00%

FONTE: Relatório Anual da Fiscalização 2024-2025 da RFB.

Dos R\$ 134,9 bilhões de créditos tributários constituídos de ofício pela fiscalização em 2024, **apenas 2,40% tinham sido pagos ou parcelados até dezembro daquele ano** (correspondentes a 9,85% das autuações fiscais). **A maior parte** do crédito tributário encontrava-se, no final de 2024, **sob julgamento administrativo** (59,45%) ou **em cobrança** pela Receita Federal e pela PGFN (36,69%) – correspondente a 89,19% dos processos de fiscalização. A Receita Federal atribui essa demora na liquidação do crédito tributário constituído de ofício ao modelo de processo administrativo-fiscal adotado pelo Brasil.

Em termos comparativos, importante apresentar a situação, em dezembro de 2024, dos créditos tributários constituídos em 2019, conforme o Relatório Anual da Fiscalização 2024-2025:

TABELA 4 – GRAU DE ADERÊNCIA DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS (2019)

Situação em 31/12/2024	Valor lançado de ofício em 2019		Processos fiscais de 2019	
	Valor (R\$ milhões)	%	Quantidade	%
Pago/parcelado	3.841,5	2,83%	12.571	20,34%
Em julgamento	83.657,5	61,64%	7.226	11,69%
Em cobrança	7.840,2	5,78%	2.680	4,35%
Enviado PGFN	17.933,0	13,21%	36.008	58,26%
Outros	2.402,8	1,77%	658	1,06%
Julgado improcedente	20.047,5	14,77%	2.660	4,30%
Total	135.722,5	100,00%	61.803	100,00%

FONTE: Relatório Anual da Fiscalização 2024-2025 da RFB.

Dos R\$ 135,7 bilhões de créditos tributários constituídos de ofício pela fiscalização em 2019, **apenas 2,83% tinham sido pagos ou parcelados até dezembro de 2024** (correspondentes a 20,34% das autuações fiscais). **A maior parte**

do crédito tributário constituído em 2019 encontrava-se, no final de 2024, **sob julgamento administrativo** (61,64%) ou **em cobrança** pela Receita Federal e pela PGFN (18,99%) – correspondente a 74,30% dos processos de fiscalização.

Comparando-se a situação, em dezembro de 2024, dos processos fiscais lavrados em 2019 e em 2024, pode-se avaliar a **evolução do grau de aderência** no tempo. Após **decorridos cinco anos**, a situação, no final de 2024, dos créditos tributários constituídos em 2019 era a seguinte:

- a) 20,34% já se encontravam pagos ou parcelados (contra 9,85% dos créditos constituídos em 2024);
- b) 11,69% estavam em julgamento (contra 8,19% dos créditos constituídos em 2024);
- c) 4,35% estavam em cobrança administrativa na Receita Federal (contra 70,03% dos créditos constituídos em 2024);
- d) 58,26% já tinham sido enviados para a PGFN (contra 10,97% dos créditos constituídos em 2024).

Evidencia-se, assim, que **a maior parte do crédito tributário constituído é enviado para a PGFN, após esgotados os prazos legais de cobrança pela Receita Federal** (conforme explanado no subitem 2.5.1). Com efeito, ao final do período de cinco anos, verifica-se uma maior proporção de processos enviados para execução fiscal na PGFN, enquanto se observa uma menor proporção de processos em cobrança na Receita Federal.

3 MÉTODO E DADOS UTILIZADOS

3.1 FLUXOGRAMA DE DECISÃO

O presente trabalho visa analisar a **viabilidade econômico-financeira da hipótese de a empresa financiar parte de seu capital de giro por meio do recolhimento da COFINS fora do prazo legal**. Nesse sentido, utilizou-se da análise da legislação tributária federal pertinente à COFINS, incluindo o seu processo de fiscalização e cobrança e os custos legais da sua inadimplência. De posse dessa análise, elaborou-se um **fluxograma de decisões** (apêndices 1, 2A, 2B e 2C), considerando os diversos **cenários de prazo, multa e juros**, de modo que se tenha uma visão das consequências financeiras de cada decisão.

Para fins desse estudo, consideraremos o caso de uma empresa que apura a COFINS devida sobre a receita bruta auferida em um determinado mês, cujo recolhimento à União deve ser efetuado até o 25º (vigésimo quinto) dia do mês subsequente, sem multa e sem juros. Essa empresa pode optar entre **recolher a COFINS no prazo legal** ou **atrasar o seu recolhimento** para utilizar os respectivos recursos para o financiamento do seu capital de giro.

Além disso, a empresa tem a **obrigação de declarar à Receita Federal as informações relativas àquela contribuição**, por meio do envio da EFD-Contribuições até o décimo dia útil do segundo mês subsequente, e por meio do envio da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) até o décimo-quinto dia útil do segundo mês subsequente¹³⁰.

Diante desse cenário, a empresa poderá decidir:

- a) **recolher a COFINS devida dentro do prazo legal**, sem qualquer acréscimo legal; ou
- b) **não recolher a COFINS devida dentro do prazo legal**, ou seja, atrasar o seu recolhimento:
 - declarando-a na DCTF; ou
 - omitindo-a na DCTF.

¹³⁰ As informações prestadas por meio da DCTF passaram a ser informadas, a partir de janeiro de 2025, na Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais – DCTFWeb, no âmbito do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), com prazo de apresentação até o último dia útil do mês seguinte ao da ocorrência dos fatos geradores, conforme determina a IN RFB nº 2.237, de 4 de dezembro de 2024.

Se a empresa decidir por **não declarar na DCTF e nem recolher** a COFINS devida (situação 1.1 do apêndice 1), poderá:

- a) **efetuar o recolhimento espontâneo** da COFINS inadimplida antes do início de qualquer ação fiscal (situação 1.1.1 do apêndice 1):
 - de forma integral, **apenas com juros de mora**, sem qualquer multa, por meio da utilização do instituto da denúncia espontânea (tratado no subitem 2.6.6); ou
 - por meio de parcelamento junto à Receita Federal, neste caso **com juros de mora e multa de mora**; ou
- b) **manter-se inadimplente até o início de procedimento de fiscalização** (situação 1.1.2 do apêndice 1), o que poderá ocorrer:
 - por meio de cruzamento interno de informações do contribuinte (situação 1.1.2.1 do apêndice 1), caso em que a Receita Federal poderá emitir:
 - aviso para autorregularização, possibilitando o pagamento integral ou o parcelamento da COFINS inadimplida **com juros de mora e multa de mora**; ou
 - notificação de lançamento, cobrando a COFINS inadimplida (de forma integral ou parcelada), **com juros de mora e multa de ofício**;
 - por meio de fiscalização direcionada, com a expedição de Termo de Distribuição de Procedimento Fiscal (situação 1.1.2.2 do apêndice 1):
 - nesse caso, poderá a empresa se valer do “período de graça” (tratado no subitem 2.6.5) para recolher integralmente a COFINS inadimplida **com juros de mora e multa de mora**, dentro do prazo de 20 dias contado do recebimento do TDPF e antes da lavratura de auto de infração; ou
 - se a empresa não efetuar o recolhimento integral dentro daquele prazo, a COFINS inadimplida lhe será cobrada mediante a imposição de Auto de Infração, **com juros de mora e multa de ofício**.

Por outro lado, se empresa decidir por **não recolher a COFINS devida no prazo legal, mas declará-la na DCTF** (situação 1.2 do apêndice 1), a cobrança do tributo inadimplido lhe será feita de forma automática pela Receita Federal (situação 1.2.1 do apêndice 1), com o envio de intimação para que seja efetuado o seu

pagamento integral ou o seu parcelamento, em ambos os casos **com juros de mora e multa de mora**.

Os apêndices 2A, 2B e 2C detalham a **aplicação da multa de ofício**, considerando as situações em que a COFINS inadimplida seja exigida por meio da imposição de Notificação de Lançamento ou de Auto de Infração, afastando a possibilidade de utilização da multa de mora:

- a) **a multa de ofício será de 75%**, caso a omissão da COFINS na respectiva DCTF seja caracterizada como divergência involuntária de informações, não como ato de sonegação ou fraude (apêndice 2A);
- b) **a multa de ofício será de 100%** (qualificada), caso a omissão da COFINS na DCTF seja caracterizada como ato de sonegação ou fraude (apêndice 2B);
- c) **a multa de ofício será de 150%** (agravada), caso a omissão da COFINS na DCTF seja caracterizada ato reincidente de sonegação ou fraude (apêndice 2C);
- d) a **multa de ofício** de 75%, de 100% e de 150% poderá ser **majorada em 50%** (passando para 112,5%, 150% e 225%, respectivamente), caso a empresa não atenda a intimação da Receita Federal no prazo por ela definido;
- e) se a empresa optar por **não impugnar o lançamento**, poderá quitar a COFINS inadimplida:
 - dentro do prazo de 30 dias contado da data da notificação de lançamento, **com desconto na multa de ofício** (de 50%, caso optar pelo pagamento integral, ou de 40%, caso optar pelo parcelamento);
ou
 - fora do prazo de 30 dias contado da data da notificação de lançamento, **sem desconto na multa de ofício**, tanto para pagamento integral quanto para parcelamento;
- f) se a empresa optar por **impugnar o lançamento** feito pela Receita Federal e, posteriormente, lhe sobrevier decisão desfavorável, poderá quitar a COFINS inadimplida:
 - dentro do prazo de 30 dias contado da data da decisão administrativa desfavorável, **com descontos menores na multa de ofício** (de 30%,

caso optar pelo pagamento integral, ou de 20% caso optar pelo parcelamento); ou

- fora do prazo de 30 dias contados da data da notificação de lançamento, **sem descontos na multa de ofício**, tanto para pagamento integral quanto para parcelamento.

Desta forma, considerando as majorações por caracterização de sonegação ou fraude e/ou por não atendimento de intimações nos prazos marcados, bem como as reduções (descontos) por pagamento ou parcelamento da dívida no prazo de 30 dias contados da data da notificação do lançamento ou do indeferimento da impugnação de lançamento, **a multa de ofício poderá variar entre 37,5% e 225%**, conforme demonstrado no subitem 2.6.3 (quadro 7).

Os **custos financeiros** envolvidos com a decisão de atrasar o recolhimento da COFINS dependerão, assim, da **duração da inadimplência**, da **declaração (ou omissão) do valor devido na DCTF** e do **início (ou não) de eventual ação fiscal** por parte da Receita Federal durante o período de inadimplência.

No caso de uma eventual inadimplência da COFINS, devemos lembrar que esses custos financeiros correspondem a:

- a) **juros de mora** equivalentes à SELIC mensal, acumulados desde o primeiro dia do mês seguinte ao do vencimento até o mês anterior ao do pagamento, sendo que, no mês do pagamento, os juros são de 1% (conforme explicitado no subitem 2.6.1);
- b) **multa**:
 - **de mora**, equivalente a 0,33% ao dia, acumulada a partir do primeiro dia útil seguinte ao do vencimento até o dia do pagamento, limitada a 20% (conforme explicitado no subitem 2.6.2); ou
 - **de ofício**, de 75%, sujeita a majorações e reduções (conforme explicitado no subitem 2.6.3);

3.2 SIMULAÇÃO DE CENÁRIOS DE INADIMPLÊNCIA

Para fins de aferir os possíveis custos de inadimplência tributária, **o escopo do presente estudo foi limitado a sete cenários** (apêndices 3, 4A, 4B e 4C) entre as várias possibilidades descritas no subitem anterior (e nos apêndices 1, 2A, 2B e 2C), diferenciados apenas pelo momento em que a empresa efetuará o pagamento

da COFINS inadimplida (espontaneamente ou em resposta à ação fiscal), tendo por base as seguintes **premissas**:

- a) a COFINS é legalmente devida e a empresa não utilizará recursos jurídicos protelatórios para adiar o pagamento do tributo (ou seja, não discutirá a legalidade da cobrança do tributo, ainda que apenas para dilatar a inadimplência);
- b) caso autuada, a empresa atenderá a intimação no prazo dado e não impugnará o ato de lançamento da Receita Federal, efetuando o recolhimento integral da COFINS inadimplida dentro do prazo de 30 dias contado da data da notificação – de modo a evitar majorações desnecessárias da multa de ofício;
- c) a empresa dispõe de fonte de recursos (próprios e/ou de terceiros) para pagar integralmente a COFINS, no prazo legal ou após este; mesmo assim, a empresa decidirá por não pagar a COFINS no prazo legal, utilizando os respectivos recursos para financiar o seu capital de giro;
- d) a depender do seu grau de aversão ao risco, a empresa:
 - omitirá a COFINS devida na DCTF, possibilitando-lhe permanecer inadimplente por um maior tempo, porém sob o risco de imposição de multa de ofício em caso de fiscalização; ou
 - declarará a COFINS devida na DCTF, garantindo a aplicação da multa de mora em 20%, porém reduzindo o tempo de inadimplência para cerca de 30 dias (prazo de cobrança amigável na Receita Federal, antes do envio do débito para inscrição em dívida ativa);
- e) tendo recursos, a empresa escolherá o **melhor momento para recolher a COFINS inadimplida**:
 - se **não declarou** a COFINS na DCTF:
 - **cenário A**: de iniciativa própria, recolherá integralmente a COFINS inadimplida, **apenas com juros de mora** (sem qualquer multa), antes de qualquer ação fiscal, utilizando o benefício da denúncia espontânea;
 - **cenário B**: aguardará o aviso da Receita Federal para autorregularizar a inadimplência, momento em que recolherá integralmente a COFINS inadimplida, no prazo determinado, **com juros de mora e multa de mora**, evitando a multa de ofício;

- **cenário C:** aguardará o início de fiscalização da Receita Federal e, antes da autuação fiscal e dentro do prazo de 20 dias contado do início da fiscalização (“período de graça”), recolherá integralmente a COFINS inadimplida, **com juros de mora e multa de mora**, evitando a multa de ofício;
- **cenário D:** aguardará o início da fiscalização da Receita Federal, atendendo a intimação dentro do prazo e, em vista da autuação fiscal, não impugnará o lançamento, recolhendo integralmente a COFINS inadimplida **com juros de mora e multa de ofício**, com desconto de 50% sobre esta última, no prazo de 30 dias contado da notificação de lançamento:
 - **cenário D1:** com aplicação da **multa de ofício básica de 75%**, na hipótese da inadimplência da empresa **não** se caracterizar como ato de sonegação ou fraude (apêndice 4A);
 - **cenário D2:** com aplicação da **multa de ofício qualificada de 100%**, na hipótese da inadimplência da empresa se caracterizar como ato de sonegação ou fraude (apêndice 4B); ou
 - **cenário D3:** com aplicação da **multa de ofício qualificada agravada de 150%**, na hipótese da inadimplência da empresa se caracterizar como ato de sonegação ou fraude, no caso de reincidência (apêndice 4C).
- **cenário E:** se **declarou** a COFINS na DCTF, recolherá a contribuição antes de sua inscrição na dívida ativa, no prazo de cobrança amigável da Receita Federal (de 30 dias, contado da notificação de lançamento), **com juros de mora e multa de mora**.

Sobre os sete cenários escolhidos **aplicam-se os mesmos juros de mora**, equivalentes à taxa SELIC acumulada mensalmente a partir do primeiro dia do mês seguinte ao do vencimento, e mais 1% no mês do pagamento, aplicados sobre o valor do principal da dívida. O que distingue os sete cenários é a **aplicação ou não da multa de mora (limitada a 20%) ou de ofício (a qual varia entre 37,5% e 225%)**, sobre o valor do principal da dívida.

Por uma questão de **restrição de escopo**, considerou-se em todos os cenários apenas a **alternativa de pagamento integral** da COFINS inadimplida, partindo-se da premissa de que a empresa disporá dos recursos financeiros para

quitar integralmente a dívida. Desta forma, **não foram consideradas nos cenários as alternativas de parcelamento da COFINS inadimplida** (em que ocorre a consolidação da dívida, para fins de parcelamento, com a incidência de juros SELIC sobre cada parcela, a partir da data da consolidação).

Também **não se considerou no presente estudo a decisão da empresa de nunca pagar a COFINS devida** – embora essa situação seja factível, caso a Receita Federal não detecte a inadimplência dentro do prazo decadencial (ou seja, dentro do prazo de cinco anos contado a partir do primeiro dia do ano seguinte ao da ocorrência do fato gerador, conforme tratado no subitem 2.4.2.1).

Os sete cenários escolhidos pressupõem o **pagamento integral da COFINS inadimplida no âmbito da Receita Federal**, antes de sua inscrição em dívida ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (hipótese na qual, à dívida consolidada, seriam acrescidos os encargos legais de 10% a 20% (conforme explicitado no subitem 2.5.1).

3.3 CÁLCULO DOS ACRÉSCIMOS LEGAIS DOS CENÁRIOS

Para fins de cálculo dos acréscimos legais em cada um dos sete cenários (A, B, C, D1, D2, D3 e E), inicialmente simulou-se a inadimplência da **COFINS relativa a dezembro de 2014**, calculando-se os acréscimos legais do seu recolhimento em atraso para o próprio mês de vencimento (janeiro de 2015) e para cada um dos sessenta meses subsequentes, até janeiro de 2020. De modo a captar as variações na taxa SELIC, calculou-se os acréscimos legais do recolhimento em atraso da **COFINS relativa a janeiro de 2015**, para o próprio mês de vencimento (fevereiro de 2015) e para cada um dos sessenta meses subsequentes, até fevereiro de 2020. Em seguida, calculou-se os acréscimos legais do recolhimento em atraso da **COFINS relativa a fevereiro de 2015**, para o próprio mês de vencimento (março de 2015) e para cada um dos sessenta meses subsequentes, até março de 2020. E assim sucessivamente, **até a COFINS relativa a novembro de 2019**, calculando-se os acréscimos legais do seu recolhimento em atraso para o próprio mês de vencimento (dezembro de 2019) e para cada um dos sessenta meses subsequentes, até dezembro de 2024.

Desta forma, **foram calculados os acréscimos do recolhimento em atraso de sessenta COFINS** (relativas às competências de janeiro de 2015 a novembro de

2019), para pagamento em atraso nos respectivos meses de vencimento e para cada um dos sessenta meses subsequentes ao dos vencimentos, procedimento este que permitiu contemplar a flutuação da taxa SELIC do período de janeiro de 2015 a dezembro de 2024 (ou seja, um período de dez anos).

Considerou-se como **data de vencimento** da COFINS sempre o 25º (vigésimo quinto) dia do mês seguinte ao da sua competência. E, para fins de **data de pagamento em atraso**, considerou-se o último dia do mês de vencimento e dos sessenta meses subsequentes. Por questão de simplificação de cálculo, considerou-se que os vencimentos¹³¹ e os pagamentos ocorreram sempre em dia útil.

A **multa de mora** de 0,33% ao dia, no caso dos cenários B, C e E, foi acumulada a partir do dia seguinte ao do vencimento de cada COFINS até o dia do seu pagamento fora do prazo (último dia de cada um dos sessenta meses subsequentes), limitada a 20%¹³², considerando-se os dias efetivos de cada um dos meses do ano-calendário, conforme demonstrado na tabela 5:

TABELA 5 – MULTA DE MORA ACUMULADA

Mês do vencimento da COFINS	Multa de mora acumulada		
	Até o final do mês do vencimento	Até o final do 1º mês seguinte ao do vencimento	Até o final do 2º mês seguinte ao do vencimento
Janeiro	1,98%	11,22%	20,00%
Fevereiro	0,99%	11,22%	20,00%
Março	1,98%	11,88%	20,00%
Abril	1,65%	11,88%	20,00%
Maio	1,98%	11,88%	20,00%
Junho	1,65%	11,88%	20,00%
Julho	1,98%	12,21%	20,00%
Agosto	1,98%	11,88%	20,00%
Setembro	1,65%	11,88%	20,00%
Outubro	1,98%	11,88%	20,00%
Novembro	1,65%	11,88%	20,00%
Dezembro	1,98%	12,21%	20,00%

FONTE: O autor (2025).

A **multa de ofício básica** de 75% e as **multas de ofício qualificadas** de 100% e de 150%, no caso dos cenários D1, D2 e D3, foram calculadas desde o primeiro dia seguinte ao do vencimento de cada COFINS, sendo aplicado sobre todas

¹³¹ Segundo o artigo 114 da Instrução Normativa RFB 2121/2022, se o dia do vencimento da COFINS não for dia útil, o pagamento deverá ser antecipado para o primeiro dia útil que o anteceder.

¹³² A multa de mora alcança o seu teto de 20% sempre no 61º dia subsequente ao do vencimento, uma vez que 0,33% ao dia multiplicado por 61 dias equivale a 20,13%.

elas o desconto de 50% previsto para o pagamento integral no prazo de 30 dias contado da data em que o contribuinte foi notificado do lançamento.

Os **juros de mora**, no caso dos cenários A, B, C, D1, D2, D3 e E, foram calculados com base na SELIC mensal divulgada pela Receita Federal¹³³, conforme demonstrado na tabela 6, acumulada desde o primeiro dia do mês seguinte ao do vencimento de cada COFINS até o mês anterior ao do seu pagamento, acrescido de 1% relativo ao mês do pagamento:

TABELA 6 – SELIC MENSAL

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jan	0,94%	1,06%	1,09%	0,58%	0,54%	0,38%	0,15%	0,73%	1,12%	0,97%
Fev	0,82%	1,00%	0,87%	0,47%	0,49%	0,29%	0,13%	0,76%	0,92%	0,80%
Mar	1,04%	1,16%	1,05%	0,53%	0,47%	0,34%	0,20%	0,93%	1,17%	0,83%
Abr	0,95%	1,06%	0,79%	0,52%	0,52%	0,28%	0,21%	0,83%	0,92%	0,89%
Mai	0,99%	1,11%	0,93%	0,52%	0,54%	0,24%	0,27%	1,03%	1,12%	0,83%
Jun	1,07%	1,16%	0,81%	0,52%	0,47%	0,21%	0,31%	1,02%	1,07%	0,79%
Jul	1,18%	1,11%	0,80%	0,54%	0,57%	0,19%	0,36%	1,03%	1,07%	0,91%
Ago	1,11%	1,22%	0,80%	0,57%	0,50%	0,16%	0,43%	1,17%	1,14%	0,87%
Set	1,11%	1,11%	0,64%	0,47%	0,46%	0,16%	0,44%	1,07%	0,97%	0,84%
Out	1,11%	1,05%	0,64%	0,54%	0,48%	0,16%	0,49%	1,02%	1,00%	0,93%
Nov	1,06%	1,04%	0,57%	0,49%	0,38%	0,15%	0,59%	1,02%	0,92%	0,79%
Dez	1,16%	1,12%	0,54%	0,49%	0,37%	0,16%	0,77%	1,12%	0,89%	0,93%

FONTE: O autor (2025).

O quadro 9 resume a aplicação dos juros de mora, da multa de mora e das multas de ofício, para cada um dos cenários propostos:

QUADRO 9 – ACRÉSCIMOS LEGAIS DE CADA CENÁRIO

	Cenário A	Cenários B/C/E	Cenário D1	Cenário D2	Cenário D3
Juros de mora	Taxa SELIC, acumulada desde o primeiro dia do mês seguinte ao do vencimento até o mês anterior ao do pagamento, e mais 1% em relação ao mês de pagamento.				
Multa de mora	Não aplicada	De 0,33% ao dia, limitada a 20%	Não aplicada	Não aplicada	Não aplicada
Multa de ofício	Não aplicada	Não aplicada	37,5%	50%	75%

FONTE: O autor (2025).

¹³³ Disponível em <https://sicalc.receita.economia.gov.br/sicalc/selic/consulta>. Acesso em 05/03/2025.

Tendo em vista que os **cenários B, C e E** estão sujeitos aos mesmos acréscimos legais (juros de mora SELIC e multa de mora de 0,33% ao dia limitada a 20%), eles foram **unificados** para fins de cálculo dos custos efetivos da inadimplência.

3.4 CÁLCULO DO CUSTO EFETIVO DA INADIMPLÊNCIA

Para fins de cálculo do custo da inadimplência de cada um dos sete cenários, considerou-se uma **COFINS hipotética de R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**. Para cada cenário, calculou-se os **juros de mora** (em todos os sete cenários), a **multa de mora** (nos cenários B, C e E) e a **multa de ofício** (nos cenários D1, D2 e D3), considerando-se o pagamento das sessenta COFINS inadimplida no último dia do mês do respectivo vencimento e no último dia de cada um dos sessenta meses subsequentes. Esse cálculo foi feito para a COFINS de dezembro de 2014 (vencida em janeiro de 2015), para a COFINS de janeiro de 2015 (vencida em fevereiro daquele ano) e assim sucessivamente, até a COFINS relativa a novembro de 2019 (vencida em dezembro daquele ano). Dessa forma, efetuou-se o **cálculo dos acréscimos legais para pagamento fora de prazo de cada uma das sessenta COFINS, no mês dos seus respectivos vencimentos e nos sessenta meses subsequentes** – o que corresponde a **3.660 simulações** de pagamento em atraso para cada um dos cenários (60 COFINS x 61 possibilidades de pagamento em atraso).

O **valor total devido** em cada uma das 3.660 simulações para quitação das sessenta COFINS inadimplidas, em cada um dos cenários, é o resultado da soma do valor principal (R\$ 100.000,00), dos juros de mora e da multa (de mora, no caso dos cenários B, C e E, ou de ofício, no caso dos cenários D1, D2 e D3). Foram também calculados o Custo Financeiro Total Nominal (CFTN), o Custo Efetivo Total Acumulado (CETA) e o Custo Efetivo Mensal (CEM), adiante explanados.

O **Custo Financeiro Total Nominal (CFTN)** corresponde ao custo financeiro da inadimplência, ou seja, o somatório dos juros de mora e da multa (de mora ou de ofício). Referido custo é **afetado pelo efeito da dedutibilidade fiscal**, conforme explicitado no subitem 2.6.7, uma vez que os juros de mora e a multa de mora são

despesas dedutíveis para fins de cálculo dos tributos incidentes sobre o lucro (IRPJ e CSLL), no caso de empresas submetidas à apuração do lucro real¹³⁴.

Assim, considerando os efeitos da dedutibilidade fiscal da multa de mora e dos juros de mora, calculou-se o Custo Financeiro Totais Nominal (CFTN) para cada uma das possibilidades de pagamento em atraso das sessenta COFINS, sem dedução fiscal (equação 11) e com dedução fiscal (equação 12), neste último caso, reduzindo em 34%¹³⁵ o custo financeiro dos juros de mora e da multa de mora:

$$\text{CFTN}_{\text{SEM DEDUÇÃO}} = \text{JM} + \text{MM} + \text{MO} \quad (11)$$

$$\text{CFTN}_{\text{COM DEDUÇÃO}} = 0,66.\text{JM} + 0,66.\text{MM} + \text{MO} \quad (12)$$

onde:

CFTN é o Custo Financeiro Total Nominal;

JM são os juros de mora;

MM é a multa de mora;

MO é a multa de ofício.

A partir do Custo Financeiro Total Nominal (com e sem dedução fiscal), foi calculado o respectivo **Custo Efetivo Total Acumulado (CETA)**, com base no valor principal devido ($P = \text{R\$ } 100.000,00$), conforme a equação 13 – representando a porcentagem dos acréscimos legais (juros e multa) em relação ao valor principal, sendo crescente em função da duração da inadimplência:

$$\text{CETA} = \frac{\text{CFTN}}{P} \times 100 \quad (13)$$

¹³⁴ Essa dedutibilidade não é admitida para empresas submetidas a outras formas de apuração do lucro tributável, como é o caso das empresas de lucro presumido. Já a multa de ofício é indedutível em qualquer hipótese.

¹³⁵ Considerando-se a alíquota do IRPJ em 25% e a da CSLL em 9%, o custo efetivo de uma despesa dedutível (como é o caso dos juros de mora e da multa de mora) é reduzido em 34%, pelo efeito que gera na redução do lucro tributável.

onde:

CETA é o Custo Efetivo Total Acumulado;

CFTN é o Custo Financeiro Total Nominal.

O **Custo Efetivo Mensal (CEM)**, obtido a partir do Custo Efetivo Total Acumulado (CETA), demonstra o custo financeiro mensal equivalente da inadimplência (% ao mês), a ser utilizado mais adiante na comparação com os custos financeiros mensais dos empréstimos para capital de giro. O Custo Efetivo Mensal (CEM) do pagamento em atraso da COFINS no mês do seu vencimento levou em consideração a quantidade de dias corridos (DC) contados a partir dia seguinte ao do seu vencimento até o último dia desse mesmo mês, conforme equação 14:

$$CEM = \left((1 + CETA)^{\frac{1}{DC}} \right)^{22} - 1 \quad (14)$$

onde:

CEM é o Custo Efetivo Mensal;

CETA é o Custo Efetivo Total Acumulado

DC são os dias corridos contados a partir dia seguinte ao do vencimento até o último dia do mês do vencimento.

A tabela 7 apresenta a quantidade de dias corridos para fins de aplicação da equação 14:

TABELA 7 – DIAS CORRIDOS APÓS VENCIMENTO

Mês de vencimento	Dias corridos (DC)
Janeiro	6
Fevereiro	3
Março	6
Abril	5
Maio	6
Junho	5
Julho	6
Agosto	6
Setembro	5
Outubro	6
Novembro	5
Dezembro	6

FONTE: O autor (2025).

Para os demais meses de inadimplência da COFINS (do primeiro ao sexagésimo meses seguintes ao do vencimento), o Custo Efetivo Mensal (CEM) foi calculado considerando a quantidade de meses corridos (MC) de inadimplência, conforme a equação 15:

$$CEM = ((1 + CETA)^{\frac{1}{MC}}) - 1 \quad (15)$$

onde:

CEM é o Custo Efetivo Mensal;

CETA é o Custo Efetivo Total Acumulado;

MC são os meses corridos de inadimplência (contados a partir do mês seguinte ao do vencimento).

Em resumo, para cada uma das possibilidades de pagamento fora de prazo das sessenta COFINS e para cada cenário, foram calculados os respectivos Custos Financeiros Totais Nominais (CFTN), os Custos Efetivos Totais Acumulados (CETA) e os Custos Efetivos Mensais (CEM).

3.5 CONSOLIDAÇÃO DOS CUSTOS EFETIVOS MENSAIS

Como anteriormente relatado, para cada uma das sessenta COFINS consideradas nesse estudo (desde a relativa a dezembro de 2014 até a relativa a novembro de 2019) calculou-se o Custo Efetivo Mensal (CEM) do seu pagamento em atraso, nos respectivos meses de vencimento e nos sessenta meses subsequentes – totalizando 3.660 custos financeiros para cada um dos sete cenários considerados.

Com o objetivo de viabilizar a comparação com os custos financeiros das alternativas de financiamento de curto prazo disponíveis no mercado, procedeu-se à **consolidação dos Custos Efetivos Mensais (CEM) de cada cenário**, mediante o cálculo da média aritmética simples dos custos correspondentes a cada uma das sessenta hipóteses de pagamento em atraso da COFINS, conforme disposto na equação 16.

$$CEMM_{P_n} = \frac{CEM_{DEZ/2014_{P_n}} + CEM_{JAN/2015_{P_n}} + CEM_{FEV/2015_{P_n}} + \dots + CEM_{NOV/2019_{P_n}}}{60} \quad (16)$$

onde:

$CEMM_{P_n}$ é o Custo Efetivo Médio Mensal para pagamento das sessenta COFINS inadimplidas no mês P_n , com n variando de 0 (mês de vencimento) a 60 (sexagésimo mês após o vencimento); $CEM_{MÊS/ANO_{P_n}}$ é o Custo Efetivo Mensal de cada uma das sessenta COFINS (de dezembro de 2014 a novembro de 2019), calculado para pagamento em atraso no mesmo mês P_n , com n variando de 0 (mês de vencimento) a 60 (sexagésimo mês após o vencimento);

P_n é o mês de pagamento em atraso considerado, com n variando de 0 (mês de vencimento) a 60 (sexagésimo mês após o vencimento).

Para o cálculo do Custo Efetivo Médio Mensal ($CEMM_{P_0}$) correspondente ao pagamento da COFINS em atraso no mês de seu vencimento ($n=0$), efetuou-se a soma dos Custos Efetivos Mensais (CEM) das sessenta competências consideradas, dividindo-se o resultado por 60. De forma análoga, o Custo Efetivo Médio Mensal ($CEMM_{P_1}$) referente ao pagamento no mês subsequente ao vencimento ($n=1$) foi obtido pela soma dos Custos Efetivos Mensais (CEM) das sessenta competências com pagamento no mês seguinte aos respectivos vencimentos, também dividido por 60. Esse procedimento foi repetido sucessivamente até a apuração do Custo Efetivo Médio Mensal ($CEMM_{P_{60}}$) relativo ao pagamento no sexagésimo mês subsequente ao vencimento ($n=60$). Dessa forma, obteve-se o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) para cada uma das 61 alternativas de pagamento em atraso da COFINS, abrangendo o intervalo entre o mês do vencimento ($n=0$) e o sexagésimo mês subsequente ($n=60$), para cada um dos sete cenários analisados (A, B, C, D1, D2, D3 e E)

A tabela 8 apresenta os **Custos Efetivos Médios Mensais (CEMM)** para cada cenário, **sem dedução fiscal**, considerando as alternativas para quitação da COFINS inadimplida (no mês do vencimento e em cada um dos sessenta meses subsequentes):

TABELA 8 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (SEM DEDUÇÃO FISCAL)

(Continua)

Duração da inadimplência (em meses)	Cenário A (% a.m.)	Cenários B/C/E (% a.m.)	Cenário D1 (% a.m.)	Cenário D2 (% a.m.)	Cenário D3 (% a.m.)
0	0,000%	7,454%	221,447%	342,250%	678,287%
1	1,000%	12,220%	38,500%	51,000%	76,000%
2	0,885%	10,353%	18,016%	23,199%	32,958%
3	0,842%	7,013%	11,882%	15,116%	21,089%
4	0,816%	5,377%	8,932%	11,273%	15,556%
5	0,797%	4,405%	7,197%	9,027%	12,356%
6	0,782%	3,759%	6,054%	7,553%	10,270%
7	0,768%	3,298%	5,243%	6,510%	8,803%
8	0,755%	2,951%	4,636%	5,733%	7,714%
9	0,742%	2,681%	4,166%	5,131%	6,873%
10	0,730%	2,463%	3,789%	4,651%	6,204%
11	0,719%	2,284%	3,481%	4,259%	5,659%
12	0,708%	2,134%	3,224%	3,932%	5,205%
13	0,697%	2,006%	3,006%	3,655%	4,823%
14	0,686%	1,895%	2,818%	3,417%	4,495%
15	0,676%	1,798%	2,655%	3,211%	4,211%
16	0,666%	1,712%	2,512%	3,030%	3,963%
17	0,656%	1,636%	2,385%	2,870%	3,744%
18	0,646%	1,568%	2,271%	2,728%	3,549%
19	0,637%	1,506%	2,169%	2,600%	3,374%
20	0,628%	1,450%	2,077%	2,485%	3,217%
21	0,619%	1,398%	1,994%	2,380%	3,075%
22	0,610%	1,351%	1,917%	2,284%	2,945%
23	0,602%	1,308%	1,847%	2,197%	2,827%
24	0,594%	1,268%	1,783%	2,117%	2,718%
25	0,587%	1,231%	1,723%	2,043%	2,618%
26	0,579%	1,196%	1,668%	1,975%	2,526%
27	0,573%	1,165%	1,617%	1,911%	2,440%
28	0,566%	1,135%	1,570%	1,853%	2,361%
29	0,561%	1,107%	1,526%	1,798%	2,287%
30	0,555%	1,082%	1,485%	1,747%	2,218%
31	0,550%	1,058%	1,447%	1,699%	2,154%
32	0,545%	1,035%	1,411%	1,655%	2,094%
33	0,541%	1,014%	1,377%	1,613%	2,038%
34	0,537%	0,995%	1,346%	1,574%	1,985%
35	0,534%	0,976%	1,316%	1,537%	1,935%
36	0,531%	0,959%	1,288%	1,502%	1,888%
37	0,528%	0,943%	1,262%	1,469%	1,843%
38	0,525%	0,928%	1,237%	1,439%	1,802%
39	0,523%	0,914%	1,214%	1,410%	1,762%
40	0,521%	0,900%	1,192%	1,382%	1,725%
41	0,519%	0,888%	1,171%	1,356%	1,689%
42	0,517%	0,876%	1,152%	1,331%	1,655%
43	0,516%	0,865%	1,133%	1,308%	1,623%
44	0,515%	0,854%	1,115%	1,285%	1,593%
45	0,514%	0,844%	1,098%	1,264%	1,564%
46	0,513%	0,835%	1,082%	1,244%	1,536%
47	0,512%	0,826%	1,067%	1,225%	1,509%
48	0,512%	0,817%	1,053%	1,206%	1,484%
49	0,511%	0,809%	1,039%	1,189%	1,460%
50	0,511%	0,801%	1,025%	1,172%	1,437%
51	0,510%	0,794%	1,013%	1,156%	1,415%
52	0,510%	0,787%	1,000%	1,140%	1,393%
53	0,510%	0,780%	0,989%	1,125%	1,373%
54	0,509%	0,773%	0,978%	1,111%	1,353%

(Conclusão)

Duração da inadimplência (em meses)	Cenário A (% a.m.)	Cenários B/C/E (% a.m.)	Cenário D1 (% a.m.)	Cenário D2 (% a.m.)	Cenário D3 (% a.m.)
55	0,509%	0,767%	0,967%	1,097%	1,334%
56	0,509%	0,761%	0,956%	1,084%	1,316%
57	0,509%	0,755%	0,947%	1,072%	1,298%
58	0,509%	0,750%	0,937%	1,059%	1,281%
59	0,509%	0,745%	0,928%	1,048%	1,265%
60	0,509%	0,740%	0,919%	1,036%	1,249%

FONTE: O autor (2025).

E a tabela 9 apresenta os **Custos Efetivos Médios Mensais (CEMM)** para cada cenário, **com dedução fiscal**, considerando as alternativas para quitação da COFINS inadimplida (no mês do vencimento e em cada um dos sessenta meses subsequentes):

TABELA 9 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (COM DEDUÇÃO FISCAL)

(Continua)

Duração da inadimplência (em meses)	Cenário A (% a.m.)	Cenários B/C/E (% a.m.)	Cenário D1 (% a.m.)	Cenário D2 (% a.m.)	Cenário D3 (% a.m.)
0	0,000%	4,876%	221,447%	342,250%	678,287%
1	0,660%	8,065%	38,160%	50,660%	75,660%
2	0,585%	6,946%	17,760%	22,953%	32,731%
3	0,558%	4,733%	11,651%	14,898%	20,892%
4	0,541%	3,642%	8,714%	11,069%	15,373%
5	0,529%	2,991%	6,988%	8,831%	12,183%
6	0,520%	2,557%	5,851%	7,364%	10,104%
7	0,511%	2,247%	5,045%	6,326%	8,641%
8	0,503%	2,014%	4,443%	5,554%	7,556%
9	0,495%	1,832%	3,977%	4,956%	6,719%
10	0,488%	1,685%	3,604%	4,479%	6,054%
11	0,481%	1,564%	3,300%	4,090%	5,511%
12	0,474%	1,463%	3,046%	3,767%	5,061%
13	0,467%	1,376%	2,831%	3,493%	4,681%
14	0,460%	1,302%	2,646%	3,258%	4,356%
15	0,454%	1,236%	2,486%	3,055%	4,075%
16	0,448%	1,178%	2,346%	2,877%	3,829%
17	0,442%	1,127%	2,222%	2,719%	3,612%
18	0,435%	1,080%	2,111%	2,579%	3,419%
19	0,430%	1,039%	2,012%	2,454%	3,247%
20	0,424%	1,001%	1,922%	2,341%	3,092%
21	0,418%	0,966%	1,841%	2,238%	2,951%
22	0,413%	0,934%	1,767%	2,145%	2,823%
23	0,407%	0,904%	1,699%	2,060%	2,707%
24	0,402%	0,877%	1,636%	1,981%	2,600%
25	0,398%	0,852%	1,579%	1,909%	2,501%
26	0,393%	0,829%	1,526%	1,843%	2,411%
27	0,389%	0,807%	1,477%	1,781%	2,327%
28	0,385%	0,787%	1,431%	1,724%	2,249%
29	0,381%	0,769%	1,389%	1,671%	2,176%
30	0,377%	0,751%	1,349%	1,621%	2,108%
31	0,374%	0,735%	1,312%	1,574%	2,045%

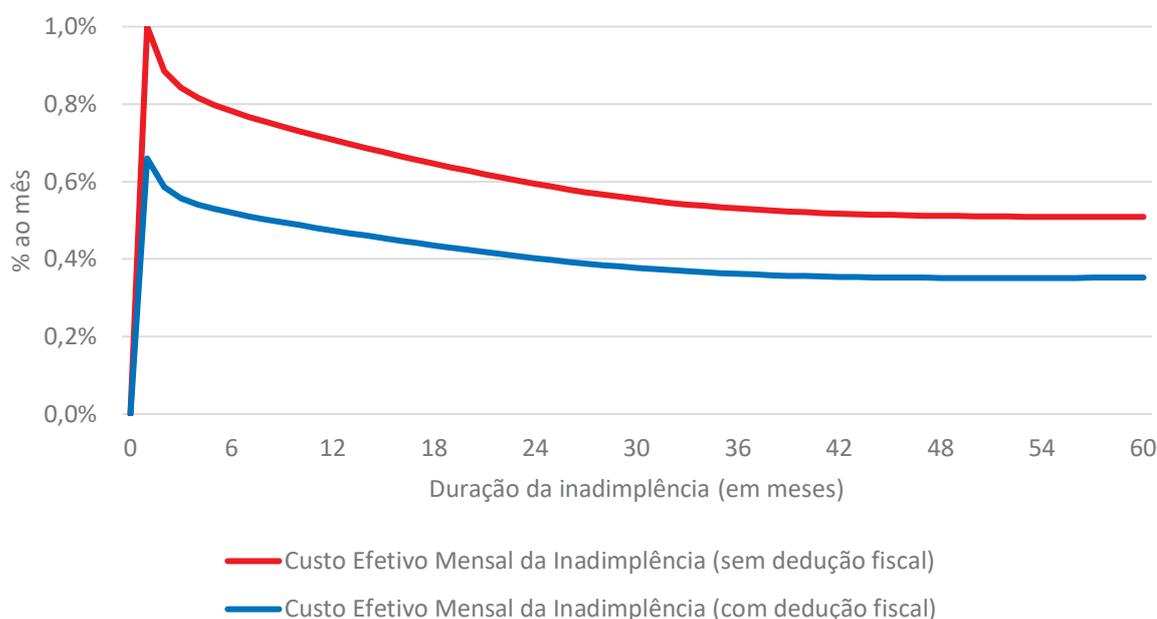
(Conclusão)

Duração da inadimplência (em meses)	Cenário A (% a.m.)	Cenários B/C/E (% a.m.)	Cenário D1 (% a.m.)	Cenário D2 (% a.m.)	Cenário D3 (% a.m.)
32	0,371%	0,720%	1,277%	1,531%	1,986%
33	0,368%	0,706%	1,245%	1,490%	1,930%
34	0,366%	0,692%	1,215%	1,452%	1,878%
35	0,364%	0,680%	1,186%	1,416%	1,829%
36	0,362%	0,668%	1,159%	1,382%	1,783%
37	0,360%	0,657%	1,134%	1,350%	1,739%
38	0,359%	0,647%	1,110%	1,320%	1,698%
39	0,357%	0,638%	1,087%	1,292%	1,659%
40	0,356%	0,629%	1,066%	1,265%	1,622%
41	0,355%	0,620%	1,045%	1,239%	1,587%
42	0,354%	0,612%	1,026%	1,215%	1,553%
43	0,354%	0,605%	1,008%	1,192%	1,522%
44	0,353%	0,598%	0,991%	1,170%	1,491%
45	0,353%	0,591%	0,974%	1,149%	1,462%
46	0,352%	0,585%	0,958%	1,129%	1,435%
47	0,352%	0,579%	0,943%	1,110%	1,409%
48	0,352%	0,573%	0,929%	1,091%	1,383%
49	0,352%	0,568%	0,915%	1,074%	1,359%
50	0,351%	0,563%	0,902%	1,057%	1,336%
51	0,351%	0,558%	0,890%	1,041%	1,314%
52	0,351%	0,553%	0,878%	1,026%	1,293%
53	0,351%	0,549%	0,866%	1,011%	1,273%
54	0,352%	0,544%	0,855%	0,997%	1,253%
55	0,352%	0,540%	0,845%	0,984%	1,234%
56	0,352%	0,536%	0,834%	0,970%	1,216%
57	0,352%	0,533%	0,824%	0,958%	1,198%
58	0,352%	0,529%	0,815%	0,946%	1,181%
59	0,352%	0,526%	0,806%	0,934%	1,165%
60	0,353%	0,523%	0,797%	0,923%	1,150%

FONTE: O autor (2025).

O gráfico 1 apresenta os Custos Efetivos Médios Mensais (CEMM) da inadimplência para o **cenário A** (com e sem benefício fiscal de dedutibilidade), no qual a empresa efetua o recolhimento espontâneo da COFINS inadimplida antes de qualquer procedimento fiscalizatório, ficando sujeita apenas aos juros de mora, calculados com base na taxa SELIC em regime de capitalização simples (aplicados a partir do mês subsequente ao do vencimento), sem incidência de multa, em decorrência da aplicação do instituto da denúncia espontânea:

GRÁFICO 1 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (CENÁRIO A)



FONTE: O autor (2025).

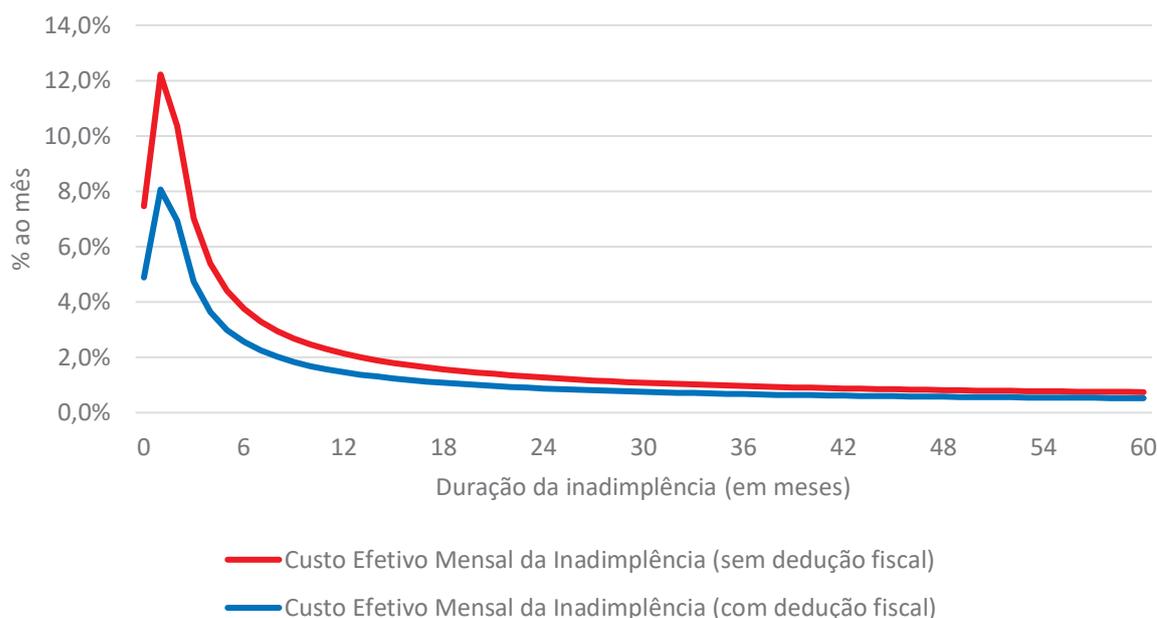
Observa-se que, no mês do vencimento ($n=0$), o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência é nulo, uma vez que não há exigência de juros de mora e de multa de mora. O Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência, na ausência de benefício fiscal de dedutibilidade, atinge seu valor máximo de 1,000% no primeiro mês subsequente ao do vencimento ($n=1$), passando a decrescer a partir do segundo mês subsequente ($n=2$) até atingir o valor mínimo de 0,509% no sexagésimo mês de inadimplência ($n=60$). Quando há possibilidade de dedução fiscal, o valor máximo do Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência, no mês subsequente ao do vencimento ($n=1$), é reduzido para 0,660%, apresentando trajetória decrescente a partir do segundo mês subsequente ($n=2$), alcançando o valor mínimo de 0,353% no sexagésimo mês de inadimplência ($n=60$).

O gráfico 2 apresenta o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência para os **cenários B, C e E** (com e sem benefício fiscal de dedutibilidade), nos quais a COFINS inadimplida é exigida pela Receita Federal nas seguintes circunstâncias:

- a) no **cenário B**, a COFINS não declarada na DCTF é identificada pela Receita Federal por meio de procedimento de malha fiscal, sendo encaminhado à empresa um aviso para autorregularização do tributo inadimplido, com incidência de juros de mora, calculados com base na taxa SELIC em regime de capitalização simples (aplicados a partir do mês

- subsequente ao do vencimento), acrescida da multa de mora de 0,33% ao dia (aplicada a partir do dia seguinte ao do vencimento), limitada a 20%;
- b) no **cenário C**, a COFINS não declarada na DCTF é identificada pela Receita Federal por meio de procedimento de fiscalização; entretanto, antes da lavratura do auto de infração e dentro do prazo de até 20 dias contado do início da ação fiscal (denominado período de graça), a empresa efetua o recolhimento do tributo inadimplido, com incidência de juros de mora calculados com base na taxa SELIC, sob regime de capitalização simples (aplicados a partir do mês subsequente ao do vencimento), acrescida da multa de mora de 0,33% ao dia (aplicada a partir do dia seguinte ao do vencimento), limitada a 20% - afastando, assim, a incidência da multa de ofício de 75%, 100% ou 150%;
- c) no **cenário E**, a COFINS é declarada na DCTF e, conseqüentemente, fica sujeita à cobrança automática, com incidência de juros de mora calculados com base na taxa SELIC em regime de capitalização simples (aplicados a partir do mês subsequente ao do vencimento), acrescida da multa de mora de 0,33% ao dia (aplicada a partir do dia seguinte ao do vencimento), limitada a 20%.

GRÁFICO 2 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (CENÁRIOS B/C/E)



FONTE: O autor (2025).

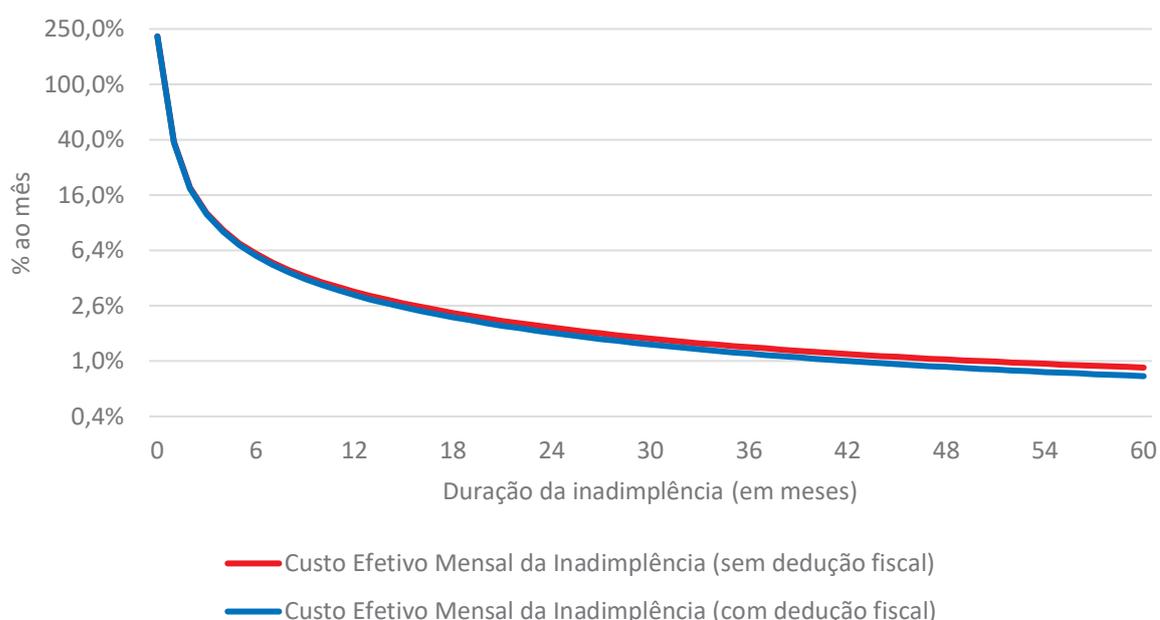
No mês de vencimento (n=0), o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM), de 7,454% (quando não há dedução fiscal) e de 4,876% (quando há dedução fiscal), se referem basicamente à cobrança da multa de mora de 0,33% ao dia, não havendo incidência de juros de mora. O Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência, na ausência de benefício fiscal de dedutibilidade, atinge seu valor máximo de 12,220% no primeiro mês subsequente ao do vencimento (n=1), passando a decrescer a partir do segundo mês subsequente (n=2) até atingir o valor mínimo de 0,740% no sexagésimo mês de inadimplência (n=60). Quando há possibilidade de dedução fiscal, o valor máximo do Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência, no mês subsequente ao do vencimento (n=1), é reduzido para 8,065%, apresentando trajetória decrescente a partir do segundo mês subsequente (n=2), alcançando o valor mínimo de 0,523% no sexagésimo mês de inadimplência (n=60).

Os gráficos 3, 4 e 5 apresentam os Custos Efetivos Médios Mensais (CEMM) da inadimplência para os **cenários D1, D2 e D3**, nos quais a COFINS não declarada na DCTF é identificada pela Receita Federal por meio de procedimento de fiscalização, sendo objeto de lançamento de ofício, com incidência de juros de mora calculados com base na taxa SELIC em regime de capitalização simples (aplicados a partir do mês subsequente ao do vencimento), acrescida da multa de ofício. A diferenciação dos custos de inadimplência entre os cenários decorre da caracterização, ou não, de ilícito tributário qualificado como sonegação, em razão da ausência de recolhimento e de declaração da COFINS devida:

- a) **cenário D1**: não há configuração de sonegação fiscal na conduta de inadimplência da empresa, razão pela qual incide a multa de ofício básica de 75%, reduzida para 37,5% em virtude do cumprimento tempestivo da intimação e da ausência de impugnação do lançamento;
- b) **cenário D2**: há configuração de sonegação fiscal na conduta de inadimplência da empresa, ensejando a aplicação da multa de ofício qualificada de 100%, reduzida para 50% em virtude do cumprimento tempestivo da intimação e da ausência de impugnação do lançamento;
- c) **cenário D3**: verifica-se sonegação fiscal em caráter reincidente, o que autoriza a aplicação da multa de ofício qualificada e agravada de 150%, reduzida para 75% pelo cumprimento tempestivo da intimação e pela ausência de impugnação administrativa.

No **cenário D1** (gráfico 3), na ausência de benefício fiscal de dedutibilidade, o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência atinge seu valor máximo de 221,447% no próprio mês do vencimento (n=0), apresentando comportamento decrescente a partir do mês subsequente (n=1) até alcançar o valor mínimo de 0,919% no sexagésimo mês de inadimplência (n=60). Quando existente a possibilidade de dedução fiscal — ressalvada a parcela correspondente à multa de ofício — o valor máximo do Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência permanece em 221,447% no mês do vencimento (n=0), passando a decrescer a partir do mês subsequente (n=1) e atingindo o valor mínimo de 0,797% no sexagésimo mês de inadimplência (n=60).

GRÁFICO 3 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (CENÁRIO D1)

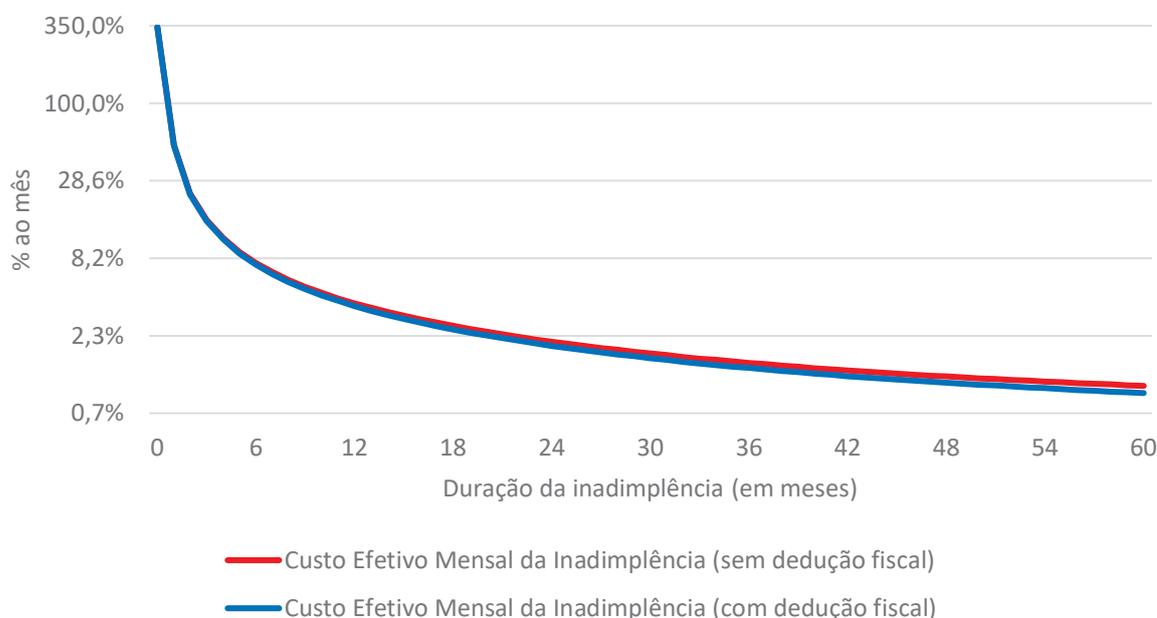


FONTE: O autor (2025).

No **cenário D2** (gráfico 4), na ausência de benefício fiscal de dedutibilidade, o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência atinge seu valor máximo de 342,250% no próprio mês do vencimento (n=0), apresentando comportamento decrescente a partir do mês subsequente (n=1) até alcançar o valor mínimo de 1,036% no sexagésimo mês de inadimplência (n=60). Quando existente a possibilidade de dedução fiscal — ressalvada a parcela correspondente à multa de ofício — o valor máximo do Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência permanece em 342,250% no mês do vencimento (n=0), passando a decrescer a partir do mês

subsequente (n=1) e atingindo o valor mínimo de 0,923% no sexagésimo mês de inadimplência (n=60).

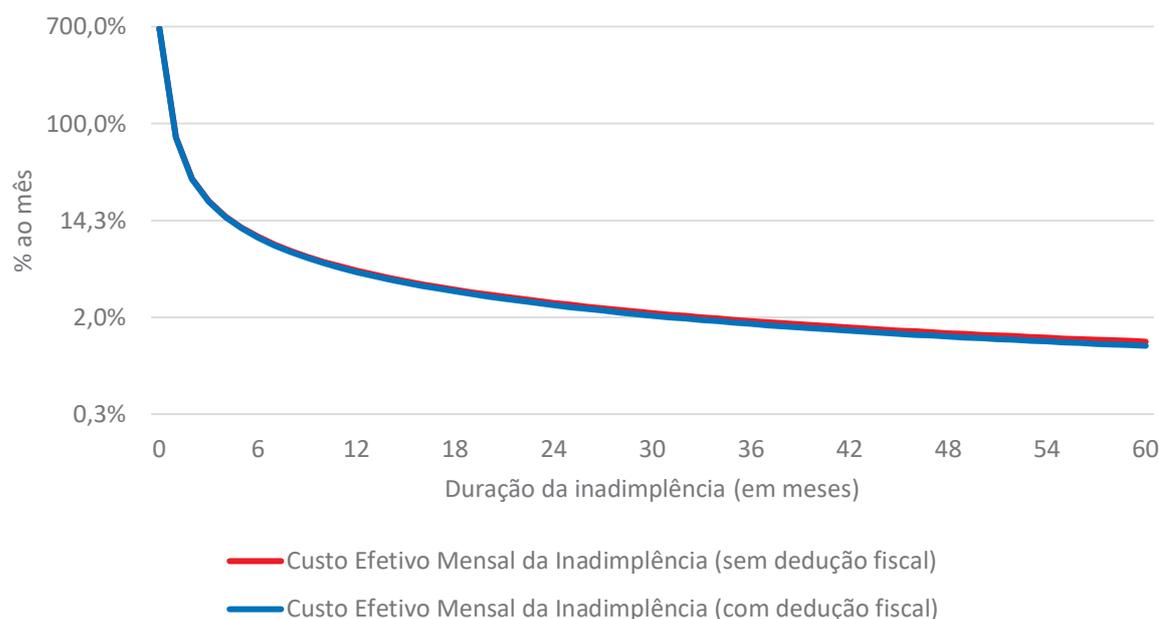
GRÁFICO 4 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (CENÁRIO D2)



FONTE: O autor (2025).

Por fim, no **cenário D3** (gráfico 5), na ausência de benefício fiscal de dedutibilidade, o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência atinge seu valor máximo de 678,287% no próprio mês do vencimento (n=0), apresentando comportamento decrescente a partir do mês subsequente (n=1) até alcançar o valor mínimo de 1,249% no sexagésimo mês de inadimplência (n=60). Quando existente a possibilidade de dedução fiscal — ressalvada a parcela correspondente à multa de ofício — o valor máximo do Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência permanece em 678,287% no mês do vencimento (n=0), passando a decrescer a partir do mês subsequente (n=1) e atingindo o valor mínimo de 1,150% no sexagésimo mês de inadimplência (n=60).

GRÁFICO 5 – CUSTOS DA INADIMPLÊNCIA (CENÁRIO D3)



FONTE: O autor (2025).

Os Custos Efetivos Médios Mensais (CEMM) da inadimplência no período inicial ($n=0$), no caso dos **cenários D1, D2 e D3**, apresentam-se elevados em razão da incidência imediata da multa de ofício (de 37,5%, 50% e 75%) a partir do primeiro dia subsequente ao vencimento, sem aplicação de proporcionalidade temporal. À medida que o período de inadimplência se prolonga, o peso relativo dessas multas no Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) tende a ser diluído, em virtude do efeito cumulativo dos demais encargos incidentes.

3.6 CUSTO DAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO

Uma vez apurado o **Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência tributária** — considerando os juros de mora calculados com base na taxa SELIC para o período de janeiro de 2015 a dezembro de 2024, em regime de capitalização simples, bem como as multas de mora e de ofício — para cada um dos sete cenários propostos (A, B, C, D1, D2, D3 e E), impõe-se **sua comparação com os custos financeiros das demais fontes de financiamento disponíveis às empresas no Brasil**. Essa análise permite responder ao problema de pesquisa originalmente formulado, qual seja, verificar se o atual sistema de arrecadação e cobrança de tributos no país, em especial no que se refere à COFINS, pode ser considerado uma

alternativa economicamente vantajosa de financiamento para as empresas, em relação às modalidades tradicionais de crédito, sem que isso implique qualquer juízo de valor acerca da legalidade, eticidade ou moralidade dessa decisão de financiamento.

Conforme demonstrado nos subitens anteriores, o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência resulta da interação de dois fatores: (i) o **fator temporal**, representado pela duração do período de inadimplência, e (ii) o **fator financeiro**, correspondente à incidência de juros e multas, ambos definidos em função da decisão empresarial conforme os cenários delineados no fluxograma de decisão (subitem 3.1). A avaliação quanto à eventual vantagem financeira da inadimplência tributária requer a comparação entre seus custos e aqueles das alternativas usuais de financiamento disponíveis no mercado.

Para esse fim, foram utilizadas as **taxas médias de juros das operações de crédito livre**¹³⁶ contratadas no período de referência deste estudo (entre janeiro de 2015 e dezembro de 2024), divulgadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN)¹³⁷, especificamente aquelas **destinadas a capital de giro de pessoas jurídicas** - modalidade 25441 (com prazo de até 365 dias¹³⁸) e modalidade 25443 (rotativo¹³⁹). Para fins de simplificação do modelo, **desconsideraram-se os custos de transação associados à contratação de empréstimos, bem como os efeitos da inflação**.

Em termos comparativos, considerou-se a **taxa de juros vigente** para as modalidades de crédito disponíveis à empresa **no mês em que esta decidiu quitar a COFINS inadimplida** — seja no próprio mês do vencimento ou em qualquer um dos sessenta meses subsequentes. Assim, por exemplo, se a empresa optasse por utilizar recursos próprios para quitar, em dezembro de 2015, a COFINS inadimplida referente

¹³⁶ Segundo o BACEN, recursos livres “correspondem aos contratos de financiamentos e empréstimos com taxas de juros livremente pactuadas entre instituições financeiras e mutuários.

¹³⁷ Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/sqspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em 05/03/2025.

¹³⁸ Segundo BACEN, trata-se de “crédito de curto prazo destinado a financiar as atividades operacionais das empresas, vinculada a um contrato específico que estabeleça prazos, taxas e garantias, observado o prazo de contratação igual ou inferior a 365 dias”.

¹³⁹ Segundo o BACEN, trata-se de “crédito destinado a financiar atividades operacionais das empresas, vinculado a contrato que estabeleça linha de crédito rotativo e amortizações com datas pré-determinadas”.

a dezembro de 2014, a alternativa para recomposição de seu capital seria a contratação, naquele mesmo mês (dezembro de 2015), de uma das modalidades de crédito então disponíveis, às taxas de 1,92% ao mês para operações com prazo de até 365 dias e de 2,04% ao mês para operações de crédito rotativo.

De forma análoga ao procedimento adotado para o cálculo do custo de inadimplência da COFINS, procedeu-se à **consolidação das taxas de juros das operações de crédito livre** — nas modalidades com prazo de até 365 dias e rotativo — mediante o cálculo da média aritmética simples das taxas correspondentes aos meses de pagamento das sessenta competências de COFINS.

A Taxa Média de Juros para captação de recursos no mês do vencimento das sessenta competências de COFINS ($TJCG_{P_0}$), para cada modalidade, foi calculada somando-se as taxas mensais observadas de janeiro de 2015 a dezembro de 2019, dividindo-se o resultado por 60, conforme a equação 17:

$$TJCG_{P_0} = \frac{TJCG_{JAN/2015} + TJCG_{FEV/2015} + TJCG_{MAR/2015} + \dots + TJCG_{DEZ/2019}}{60} \quad (17)$$

A Taxa Média de Juros para captação de recursos no mês do seguinte ao do vencimento das sessenta competências de COFINS ($TJCG_{P_1}$), para cada modalidade, foi calculada somando-se as taxas mensais observadas de fevereiro de 2015 a janeiro de 2020, dividindo-se o resultado por 60, conforme a equação 18:

$$TMJCG_{P_1} = \frac{TJCG_{FEV/2015} + TJCG_{MAR/2015} + TJCG_{ABR/2015} + \dots + TJCG_{JAN/2020}}{60} \quad (18)$$

E assim se procedeu até se calcular a Taxa Média de Juros para captação de recursos no sexagésimo mês seguinte ao do vencimento das sessenta COFINS, por meio da soma das taxas mensais observadas de janeiro de 2020 a dezembro de 2024, dividindo-se o resultado por 60, conforme a equação 19:

$$TMJCG_{P_{60}} = \frac{TJCG_{JAN/2020} + TJCG_{FEV/2020} + TJCG_{MAR/2020} + \dots + TJCG_{DEZ/2024}}{60} \quad (19)$$

onde:

$TMJCG_{P_n}$ é a taxa média de juros para captação de recursos;
 P_n é o mês de pagamento em atraso considerado, com n variando de 0 (mês de vencimento) a 60 (sexagésimo mês após o vencimento).

A tabela 10 apresenta as **Taxas Médias de Juros** para captação de recursos, nas modalidades de operações de crédito com prazo de até 365 dias e rotativo, **considerando as alternativas para quitação da COFINS inadimplida** (no mês do vencimento e em cada um dos sessenta meses subsequentes):

TABELA 10 – TAXAS MÉDIAS DE JUROS (PJ – CAPITAL DE GIRO)

(Continua)

Duração da inadimplência (em meses)	Sem dedução fiscal		Com dedução fiscal	
	Prazo até 365 dias (% a.m.)	Rotativo (% a.m.)	Prazo até 365 dias (% a.m.)	Rotativo (% a.m.)
0	1,594%	2,662%	1,052%	1,757%
1	1,583%	2,652%	1,045%	1,750%
2	1,573%	2,638%	1,038%	1,741%
3	1,562%	2,623%	1,031%	1,731%
4	1,544%	2,612%	1,019%	1,724%
5	1,527%	2,596%	1,007%	1,713%
6	1,507%	2,579%	0,995%	1,702%
7	1,486%	2,247%	5,045%	6,326%
8	1,467%	2,538%	0,968%	1,675%
9	1,446%	2,511%	0,954%	1,657%
10	1,424%	2,484%	0,940%	1,639%
11	1,401%	2,455%	0,925%	1,620%
12	1,379%	2,434%	0,910%	1,607%
13	1,376%	2,412%	0,908%	1,592%
14	1,357%	2,392%	0,896%	1,579%
15	1,339%	2,372%	0,883%	1,565%
16	1,323%	2,352%	0,873%	1,552%
17	1,309%	2,333%	0,864%	1,540%
18	1,295%	2,320%	0,854%	1,531%
19	1,282%	2,310%	0,846%	1,524%
20	1,271%	2,297%	0,839%	1,516%
21	1,260%	2,286%	0,831%	1,508%
22	1,257%	2,281%	0,830%	1,506%
23	1,251%	2,280%	0,826%	1,505%
24	1,246%	2,281%	0,822%	1,505%
25	1,243%	2,276%	0,820%	1,502%
26	1,240%	2,277%	0,818%	1,503%
27	1,239%	2,271%	0,817%	1,499%
28	1,239%	2,264%	0,818%	1,494%
29	1,238%	2,251%	0,817%	1,486%
30	1,240%	2,254%	0,818%	1,488%
31	1,243%	2,253%	0,820%	1,487%
32	1,245%	2,250%	0,822%	1,485%
33	1,249%	2,246%	0,824%	1,482%
34	1,251%	2,240%	0,826%	1,479%
35	1,253%	2,233%	0,827%	1,474%

(Conclusão)

Duração da inadimplência (em meses)	Sem dedução fiscal		Com dedução fiscal	
	Prazo até 365 dias (% a.m.)	Rotativo (% a.m.)	Prazo até 365 dias (% a.m.)	Rotativo (% a.m.)
36	1,260%	2,234%	0,831%	1,474%
37	1,265%	2,229%	0,835%	1,471%
38	1,271%	2,224%	0,839%	1,468%
39	1,277%	2,221%	0,842%	1,466%
40	1,284%	2,217%	0,847%	1,463%
41	1,290%	2,212%	0,852%	1,460%
42	1,296%	2,210%	0,855%	1,459%
43	1,303%	2,205%	0,860%	1,455%
44	1,310%	2,200%	0,864%	1,452%
45	1,319%	2,196%	0,871%	1,449%
46	1,331%	2,193%	0,878%	1,447%
47	1,350%	2,193%	0,891%	1,447%
48	1,359%	2,196%	0,897%	1,449%
49	1,372%	2,194%	0,906%	1,448%
50	1,387%	2,196%	0,916%	1,449%
51	1,393%	2,200%	0,919%	1,452%
52	1,398%	2,201%	0,923%	1,453%
53	1,409%	2,202%	0,930%	1,453%
54	1,424%	2,206%	0,940%	1,456%
55	1,436%	2,209%	0,948%	1,458%
56	1,445%	2,208%	0,954%	1,457%
57	1,449%	2,213%	0,956%	1,461%
58	1,454%	2,220%	0,960%	1,465%
59	1,460%	2,223%	0,964%	1,467%
60	1,469%	2,234%	0,970%	1,474%

FONTE: O autor (2025).

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A partir da modelagem desenvolvida para o **Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência** — que combina a **dimensão temporal** (duração do atraso) e a **dimensão financeira** (juros de mora pela SELIC em regime de capitalização simples, acrescidas – ou não – de multas, de mora ou de ofício, conforme o cenário) — torna-se necessário situar esses custos no conjunto de alternativas de financiamento disponíveis às empresas, **comparando-os às Taxas Médias de Juros (TMJCG) para captação de recursos de capital de giro (com prazo de até 365 dias e rotativo)**. Em termos econômicos, a decisão de postergar tributos concorre com a captação de recursos de curto prazo no sistema financeiro.

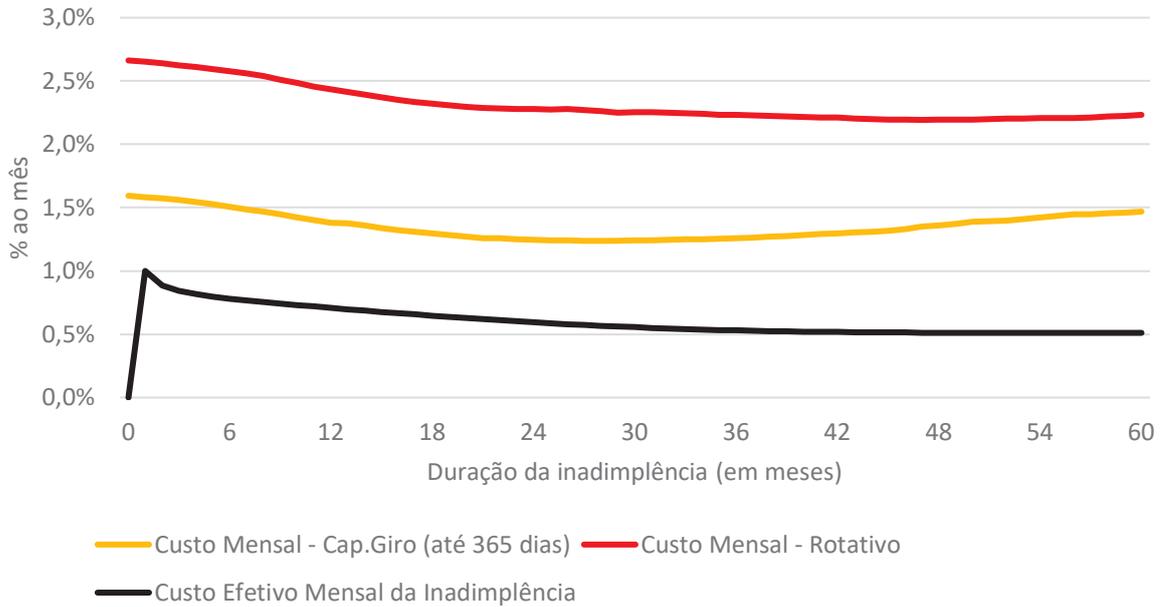
Para tornar essa comparação operacional, adota-se a noção de **duração vantajosa da inadimplência**: o primeiro mês (“n”) a partir do qual o custo efetivo mensal de inadimplir é menor ou igual ao custo da modalidade de crédito considerada. Essa ponte analítica permite discutir os resultados gráficos com clareza, identificando, para cada cenário, o intervalo em que a inadimplência domina ou é dominada pelas alternativas de crédito. Em suma, **a comparação integrada entre curvas de inadimplência e linhas de crédito transforma um problema jurídico-tributário em um problema de *trade-off* financeiro**, permitindo avaliar quando a postergação do tributo é, ou não, uma decisão economicamente racional.

4.1 CENÁRIOS SEM IMPOSIÇÃO DE MULTAS FISCAIS

Os gráficos 6 e 7 comparam o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência às Taxas Médias de Juros (TMJCG) de empréstimos de capital de giro (prazo até 365 dias e rotativo) para um horizonte de sessenta meses, considerando o **cenário A** – em que a **inadimplência está sujeita apenas à incidência de juros de mora** calculados com base na taxa SELIC em regime de capitalização simples (aplicados a partir do mês subsequente ao do vencimento), **sem aplicação de qualquer multa** (em decorrência da denúncia espontânea).

No caso do gráfico 6, analisa-se a situação de uma empresa enquadrada em regime de tributação do Imposto de Renda que **não admite deduções fiscais**:

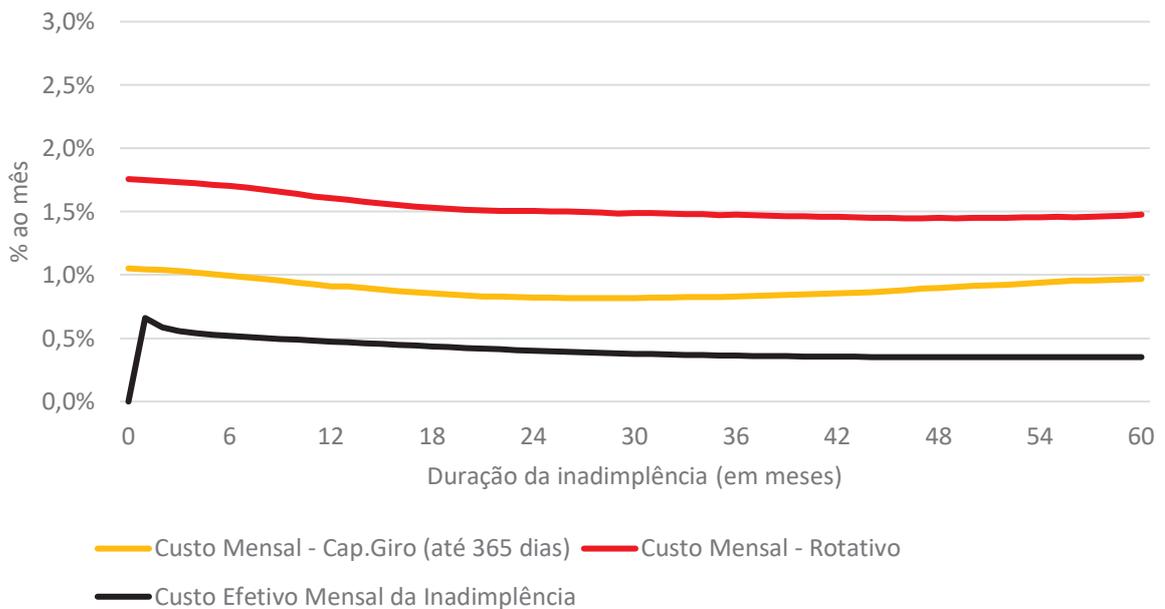
GRÁFICO 6 – CENÁRIO A (SEM DEDUÇÃO FISCAL)



FONTE: O autor (2025).

No caso do gráfico 7, analisa-se a situação de uma empresa enquadrada em regime de tributação do Imposto de Renda que **admite deduções fiscais**, inclusive dos acréscimos legais decorrentes da inadimplência tributária (juros de mora):

GRÁFICO 7 – CENÁRIO A (COM DEDUÇÃO FISCAL)



FONTE: O autor (2025).

Verifica-se que, **no cenário A** (gráficos 6 e 7), o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência é **sempre inferior** ao das Taxas Médias de Juros (TMJCG) de empréstimos de capital de giro (prazo até 365 dias e rotativo), em todo o horizonte de tempo considerado, havendo ou não dedução fiscal. Isso evidencia que a **inadimplência tributária, associada à omissão de declaração fiscal, é mais atrativa em termos financeiros do que as alternativas de financiamento de curto prazo do mercado financeiro**, dada a não capitalização da taxa SELIC para fins de aplicação dos juros de mora e a não aplicação de qualquer tipo de multa, em razão da utilização da denúncia espontânea pela empresa inadimplente.

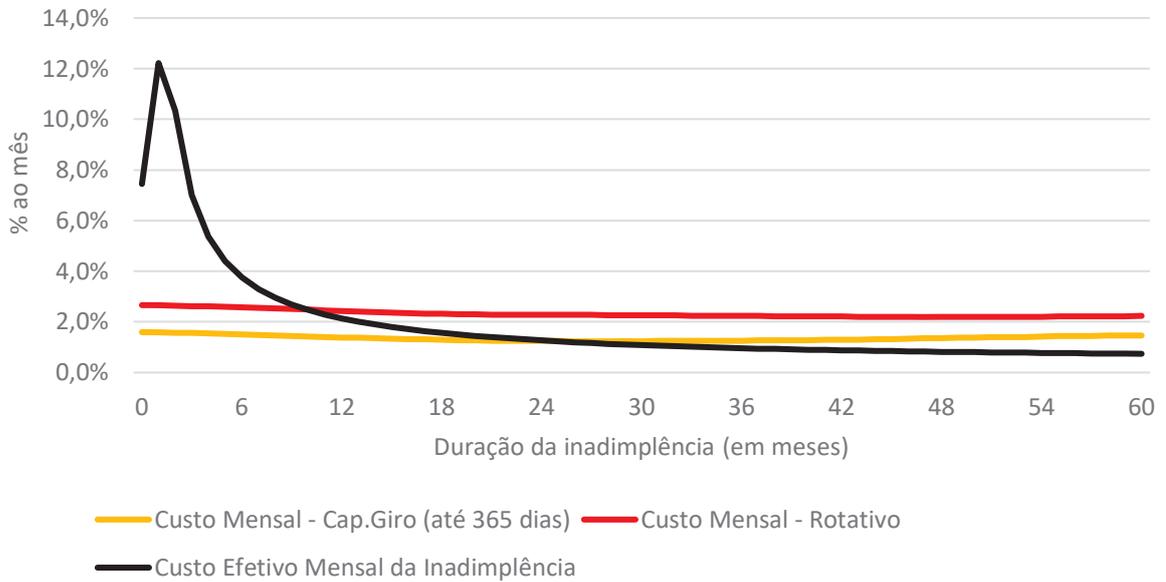
A atratividade financeira da inadimplência no cenário A está **condicionada à inexistência de ação fiscalizatória** por parte da Receita Federal ao longo do horizonte de tempo analisado. Em determinado ponto, considera-se a regularização da COFINS não recolhida e não declarada por meio da denúncia espontânea (conforme descrito no subitem 2.6.6), garantindo a exclusão da multa de mora e a incidência apenas dos juros de mora.

4.2 CENÁRIOS COM IMPOSIÇÃO DE MULTAS FISCAIS

Os gráficos 8 e 9 comparam o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência às Taxas Médias de Juros (TMJCG) de empréstimos de capital de giro (prazo até 365 dias e rotativo) para um horizonte de sessenta meses, considerando os **cenários B, C e E** – em que a **inadimplência está sujeita à incidência de juros de mora** calculados com base na taxa SELIC em regime de capitalização simples (aplicados a partir do mês subsequente ao do vencimento), **acrescida da multa de mora** de 0,33% ao dia (aplicada a partir do dia seguinte ao do vencimento), limitada a 20%.

No caso do gráfico 8, analisa-se a situação de uma empresa enquadrada em regime de tributação do Imposto de Renda que **não admite deduções fiscais**:

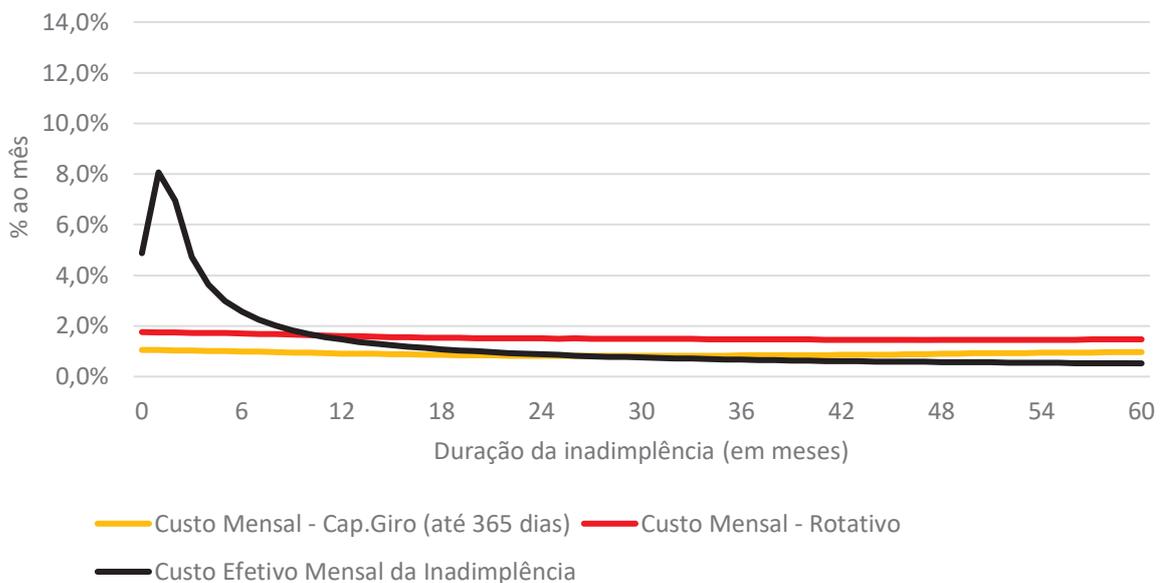
GRÁFICO 8 – CENÁRIOS B/C/E (SEM DEDUÇÃO FISCAL)



FONTE: O autor (2025).

No caso do gráfico 9, analisa-se a situação de uma empresa enquadrada em regime de tributação do Imposto de Renda que **admite deduções fiscais**, inclusive dos acréscimos legais decorrentes da inadimplência tributária (juros de mora e multa de mora):

GRÁFICO 9 – CENÁRIOS B/C/E (COM DEDUÇÃO FISCAL)

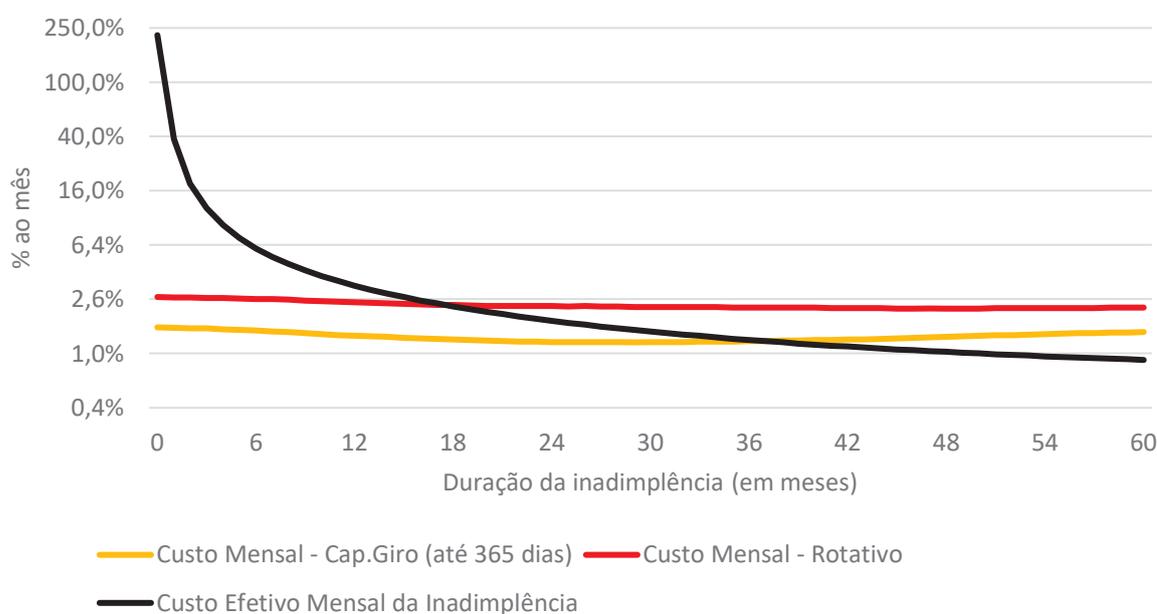


FONTE: O autor (2025).

Os gráficos 10 e 11 comparam o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência às Taxas Médias de Juros (TMJCG) de empréstimos de capital de giro (prazo até 365 dias e rotativo) para um horizonte de sessenta meses, considerando o **cenário D1** – em que a **inadimplência está sujeita à incidência de juros de mora** calculados com base na taxa SELIC em regime de capitalização simples (aplicados a partir do mês subsequente ao do vencimento), **acrescida da multa de ofício de 37,5%** (aplicada a partir do dia seguinte ao do vencimento).

No caso do gráfico 10, analisa-se a situação de uma empresa enquadrada em regime de tributação do Imposto de Renda que **não admite deduções fiscais**:

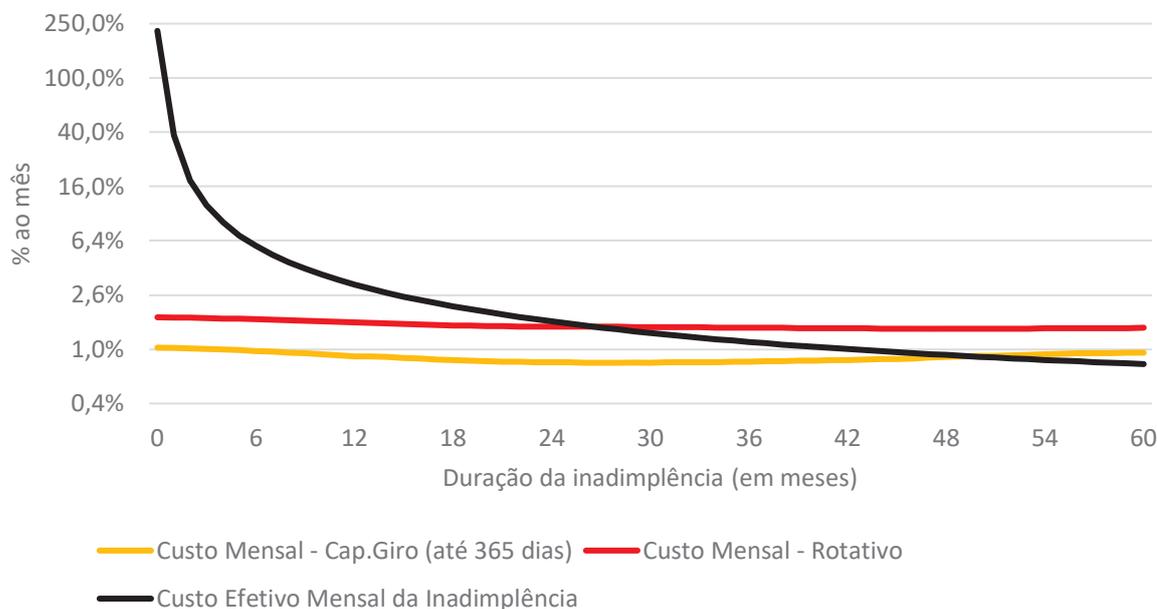
GRÁFICO 10 – CENÁRIO D1 (SEM DEDUÇÃO FISCAL)



FONTE: O autor (2025).

No caso do gráfico 11, analisa-se a situação de uma empresa enquadrada em regime de tributação do Imposto de Renda que **admite deduções fiscais**, inclusive dos acréscimos legais decorrentes da inadimplência tributária (juros de mora):

GRÁFICO 11 – CENÁRIO D1 (COM DEDUÇÃO FISCAL)

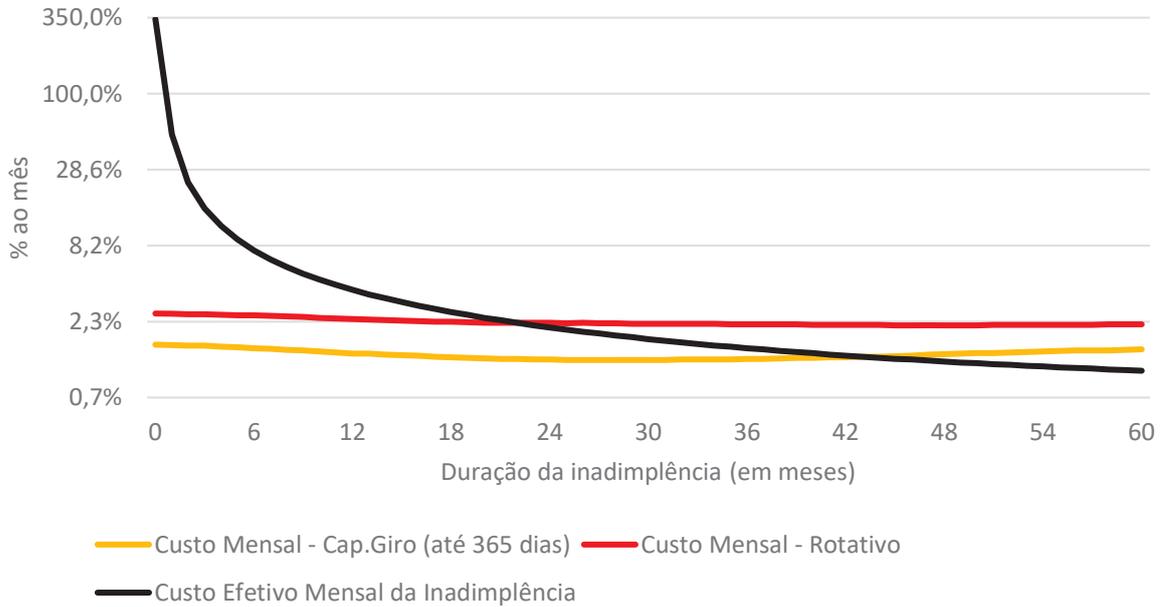


FONTE: O autor (2025).

Os gráficos 12 e 13 comparam o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência às Taxas Médias de Juros (TMJCG) de empréstimos de capital de giro (prazo até 365 dias e rotativo) para um horizonte de sessenta meses, considerando o **cenário D2** – em que a **inadimplência está sujeita à incidência de juros de mora** calculados com base na taxa SELIC em regime de capitalização simples (aplicados a partir do mês subsequente ao do vencimento), **acrescida da multa de ofício de 50%** (aplicada a partir do dia seguinte ao do vencimento).

No caso do gráfico 12, analisa-se a situação de uma empresa enquadrada em regime de tributação do Imposto de Renda que **não admite deduções fiscais**:

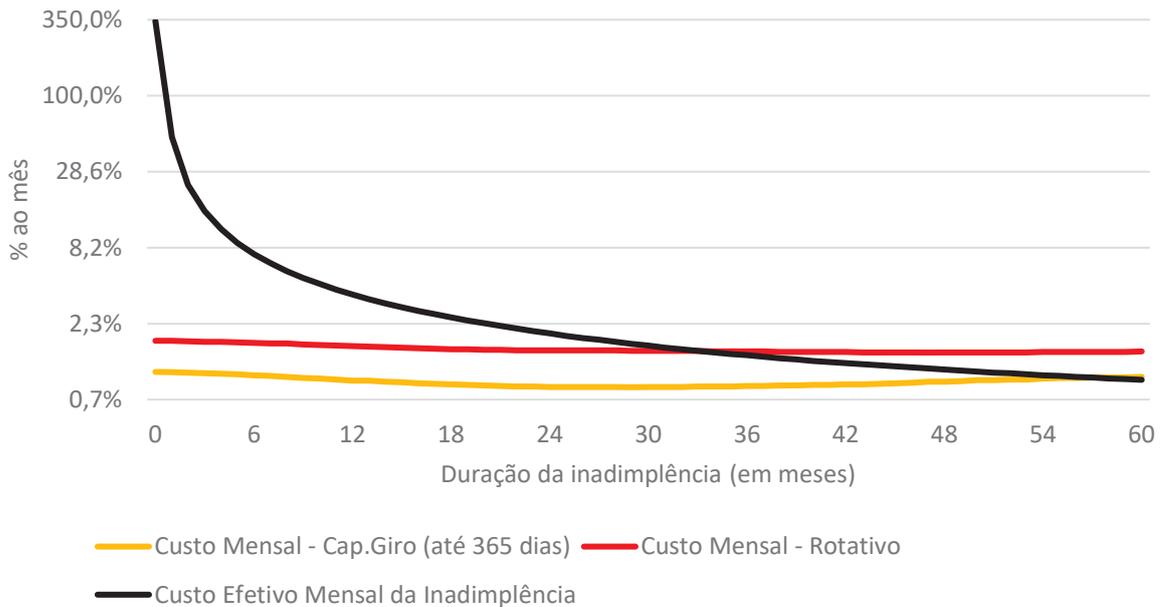
GRÁFICO 12 – CENÁRIO D2 (SEM DEDUÇÃO FISCAL)



FONTE: O autor (2025).

No caso do gráfico 13, analisa-se a situação de uma empresa enquadrada em regime de tributação do Imposto de Renda que **admite deduções fiscais**, inclusive dos acréscimos legais decorrentes da inadimplência tributária (juros de mora):

GRÁFICO 13 – CENÁRIO D2 (COM DEDUÇÃO FISCAL)

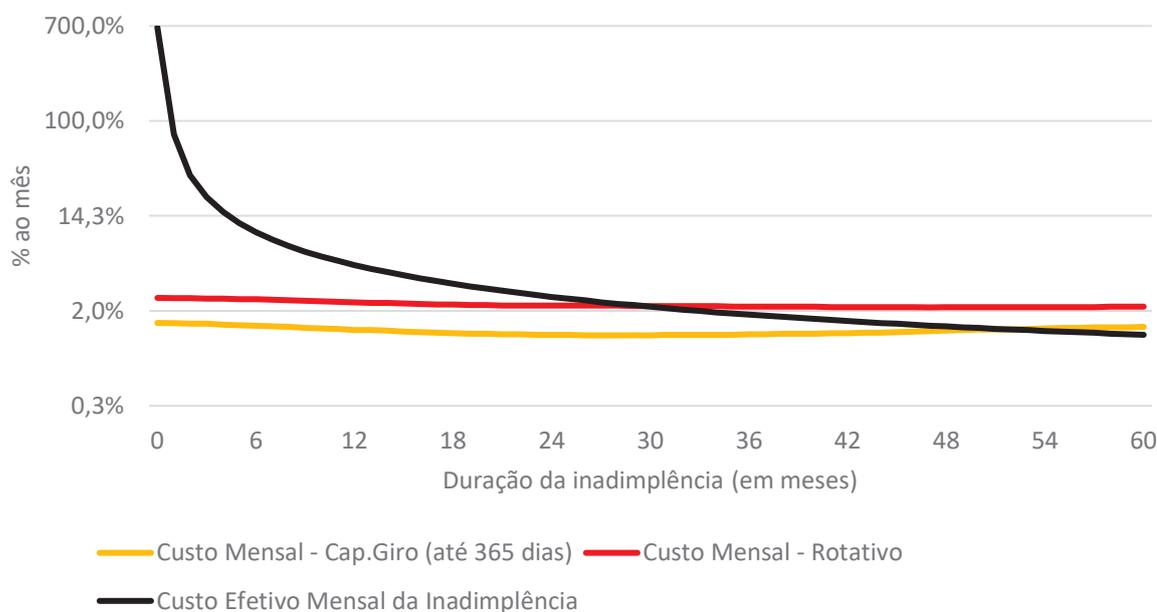


FONTE: O autor (2025).

Os gráficos 14 e 15 comparam o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência às Taxas Médias de Juros (TMJCG) de empréstimos de capital de giro (prazo até 365 dias e rotativo) para um horizonte de sessenta meses, considerando o **cenário D3** – em que a **inadimplência está sujeita à incidência de juros de mora** calculados com base na taxa SELIC em regime de capitalização simples (aplicados a partir do mês subsequente ao do vencimento), **acrescida da multa de ofício de 75%** (aplicada a partir do dia seguinte ao do vencimento).

No caso do gráfico 14, analisa-se a situação de uma empresa enquadrada em regime de tributação do Imposto de Renda que **não admite deduções fiscais**:

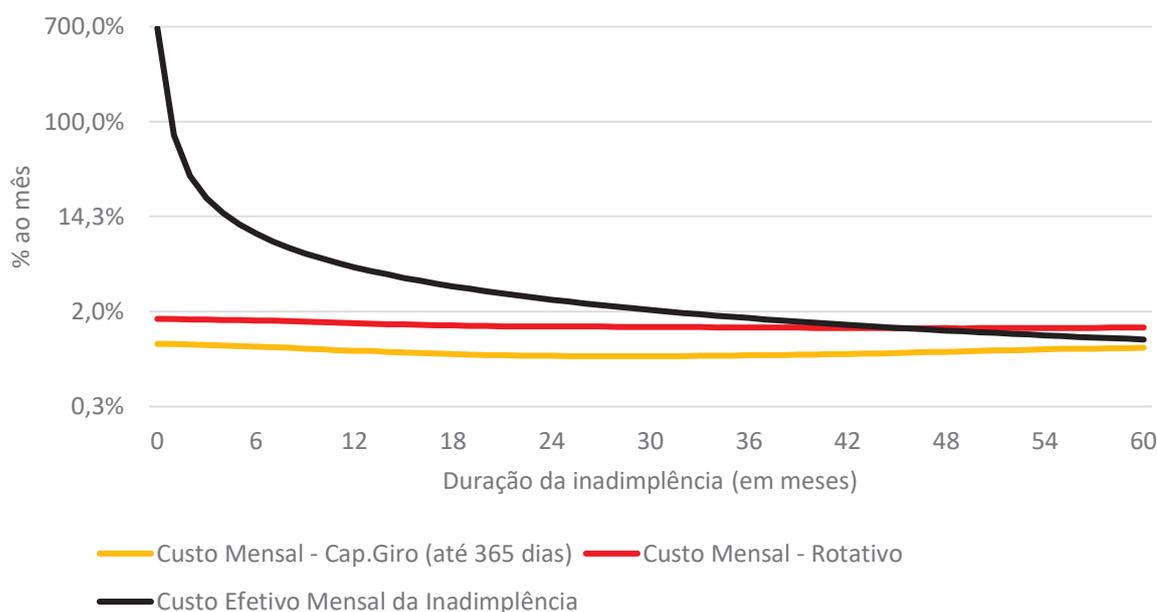
GRÁFICO 14 – CENÁRIO D3 (SEM DEDUÇÃO FISCAL)



FONTE: O autor (2025).

No caso do gráfico 15, analisa-se a situação de uma empresa enquadrada em regime de tributação do Imposto de Renda que **admite deduções fiscais**, inclusive dos acréscimos legais decorrentes da inadimplência tributária (juros de mora):

GRÁFICO 15 – CENÁRIO D3 (COM DEDUÇÃO FISCAL)



FONTE: O autor (2025).

A tabela 11 apresenta os **pontos de intersecção** dos gráficos 8 e 9 (cenários B, C e E), 10 e 11 (cenário D1), 12 e 13 (cenário D2) e 14 e 15 (cenário D3) demonstrando **a partir de quantos meses o custo da inadimplência se torna mais atrativo do que os custos de empréstimos de capital de giro** em ambas as modalidades consideradas neste estudo:

TABELA 11 – PONTOS DE INDIFERENÇA (EM MESES)

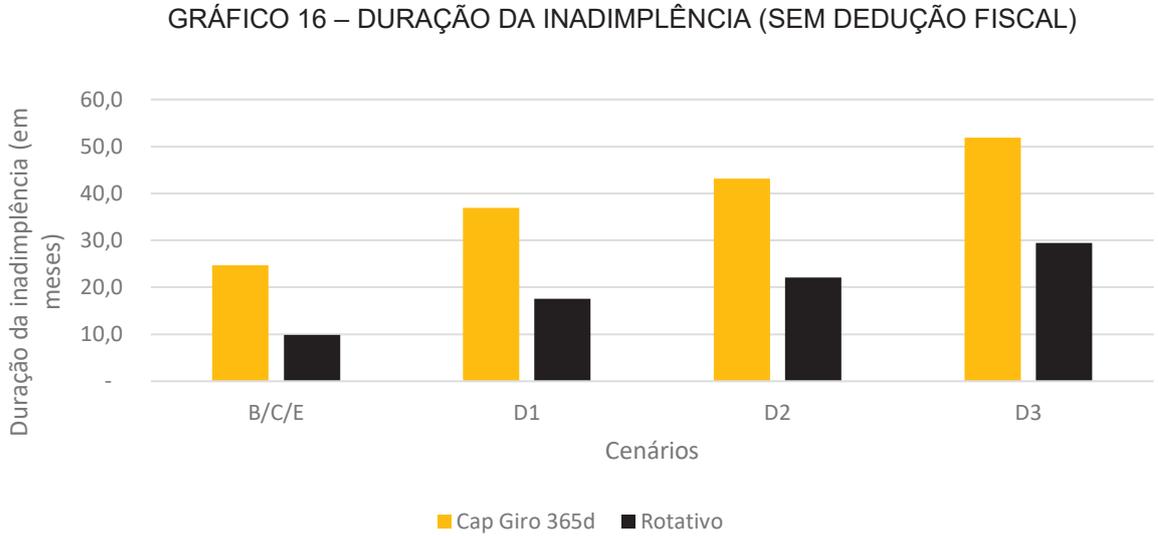
Cenários	Empréstimo para capital de giro com prazo de até 365 dias		Empréstimo para capital de giro rotativo	
	Sem dedução fiscal	Com dedução fiscal	Sem dedução fiscal	Com dedução fiscal
B, C e E	24,6	26,5	9,9	10,4
D1	36,9	49,4	17,5	26,5
D2	43,2	57,1	22,0	33,2
D3	51,8	(¹)	29,5	45,4

¹ nesse caso, o Custo Efetivo Médio Mensal (CEMM) da inadimplência será sempre superior aos custos das Taxas Médias de Juros (TMJCG) de empréstimos de capital de giro (prazo até 365 dias).

FONTE: O autor (2025).

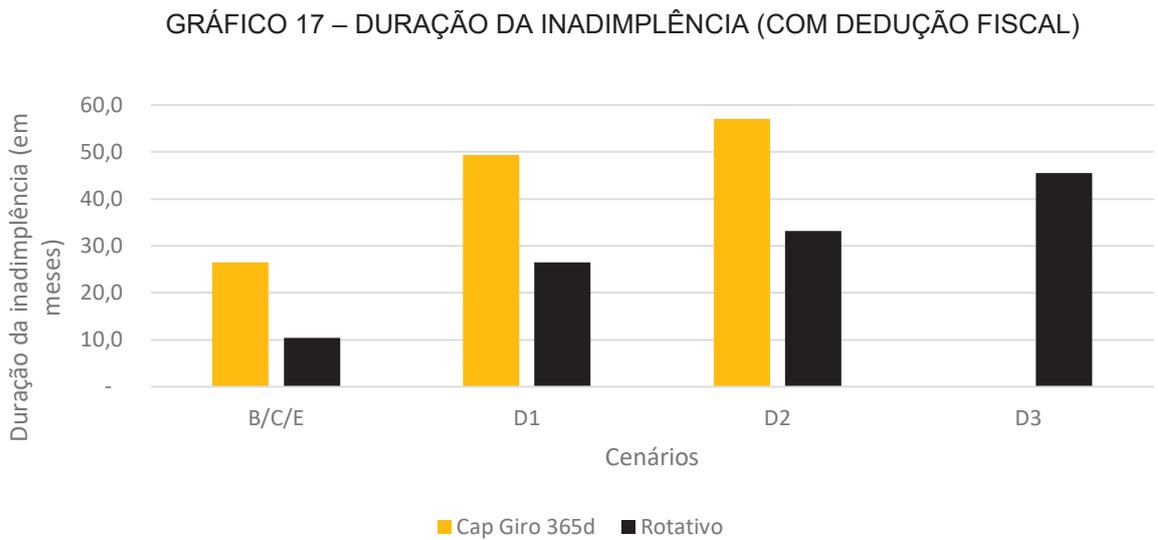
O gráfico 16 apresenta, para cada cenário analisado, o **período de inadimplência necessário** para que seu custo se torne financeiramente vantajoso em relação aos custos das linhas de capital de giro disponíveis no mercado,

considerando-se o enquadramento da empresa em regime de tributação do Imposto de Renda que **não admite deduções fiscais**:



FONTE: O autor (2025).

O gráfico 17, por sua vez, apresenta o **período de inadimplência necessário** para que seu custo se torne financeiramente vantajoso, considerando-se o enquadramento da empresa em regime de tributação do Imposto de Renda que **admite deduções fiscais**, inclusive dos acréscimos legais decorrentes da inadimplência tributária (juros e multa de mora, exceto a multa de ofício).



FONTE: O autor (2025).

Estabelecidos os pontos de intersecção, segue-se a análise dos resultados apresentados nos gráficos 8 a 15:

- a) o custo efetivo mensal da inadimplência (representado pelos juros de mora e pela multa, de mora ou de ofício) é **superior** aos custos mensais de ambas as modalidades de empréstimos de capital de giro, **até dado momento**, havendo ou não dedução fiscal:
- nos **cenários B, C e E**, quando não há dedução fiscal, o custo da inadimplência se torna atrativo após 24,6 meses, quando comparado ao custo de empréstimo de capital de giro com prazo de até 365 dias, e após 9,9 meses, quando comparado ao custo de empréstimo rotativo; quando há dedução fiscal, o custo da inadimplência se torna atrativo após 26,5 meses e após 10,4 meses, respectivamente;
 - no **cenário D1**, em que a multa de ofício aplicada é de 37,5%, quando não há dedução fiscal, o custo da inadimplência se torna atrativo após 36,9 meses, quando comparado ao custo de empréstimo de capital de giro com prazo de até 365 dias, e após 17,5 meses, quando comparado ao custo de empréstimo rotativo; quando há dedução fiscal, o custo da inadimplência se torna atrativo após 49,4 meses e após 26,5 meses, respectivamente;
 - no **cenário D2**, em que a multa de ofício aplicada é de 50%, quando não há dedução fiscal, o custo da inadimplência se torna atrativo após 43,2 meses, quando comparado ao custo de empréstimo de capital de giro com prazo de até 365 dias, e após 22,0 meses, quando comparado ao custo de empréstimo rotativo; quando há dedução fiscal, o custo da inadimplência se torna atrativo após 57,1 meses e após 33,2 meses, respectivamente;
 - no **cenário D3**, em que a multa de ofício aplicada é de 75%, quando não há dedução fiscal, o custo da inadimplência se torna atrativo após 51,8 meses, quando comparado ao custo de empréstimo de capital de giro com prazo de até 365 dias, e após 29,5 meses, quando comparado ao custo de empréstimo rotativo; quando há dedução fiscal, o custo da inadimplência se torna atrativo apenas quando comparado ao custo de empréstimo rotativo e somente após 45,4 meses (dentro do horizonte

de sessenta meses, o custo da inadimplência nunca é vantajoso, quando comparado ao custo de empréstimo de até 365 dias).

- b) a **não atratividade do custo da inadimplência nos meses iniciais** decorre do **encargo fixo relevante de curto prazo** (multa, de mora ou de ofício), o qual se dilui conforme transcorre a inadimplência;
- c) como os **juros de mora são lineares** (taxa SELIC com capitalização simples), o custo financeiro marginal por mês se reduz até se tornar inferior aos custos financeiros dos empréstimos de capital de giro; há, desta forma, **forte penalidade no curtíssimo prazo**, mas, para atrasos prolongados, o custo mensal efetivo da inadimplência se torna menor que o das linhas de crédito típicas, criando um incentivo intertemporal;
- d) nos **cenários B e C**, a inadimplência tributária, combinada à omissão de obrigações acessórias, pode configurar-se como uma **estratégia economicamente vantajosa no horizonte de longo prazo**; tal constatação decorre, em grande medida, da defasagem temporal entre o fato gerador e a efetiva atuação fiscalizatória e arrecadatória da Receita Federal, o que reduz o custo esperado da infração para o contribuinte;
- e) no **cenário E**, caracterizado pela apresentação tempestiva da declaração fiscal, a **probabilidade de que a inadimplência resulte em benefício econômico é significativamente reduzida**; isso se deve ao fato de que a cobrança da COFINS declarada e inadimplida é promovida de forma praticamente automática pela Receita Federal, com prazo médio de aproximadamente 30 dias; tal intervalo temporal revela-se insuficiente para que o ganho financeiro decorrente da postergação do pagamento supere o custo das linhas de crédito para capital de giro praticadas no mercado.
- f) no caso dos **cenários D1, D2 e D3**, o **elemento crítico para a atratividade da inadimplência tributária é a magnitude da penalidade incidente**, notadamente a multa de ofício – à medida que o percentual da multa aumenta (de 37,5% para 75%), o ponto de indiferença entre o custo da inadimplência e o custo do financiamento de capital de giro é postergado para períodos significativamente mais longos; em alguns casos, como no cenário D3 com comparação ao empréstimo de 365 dias, a inadimplência não se torna economicamente vantajosa sequer no horizonte de sessenta meses analisado, evidenciando que **penalidades**

mais severas funcionam como mecanismo efetivo de **desestímulo à postergação do pagamento**.

4.3 ANÁLISE CONCLUSIVA

A análise integrada dos cenários A, B, C, D1, D2, D3 e E evidencia que a **atratividade econômica da inadimplência tributária** é fortemente influenciada pela presença de penalidades, pela não capitalização dos encargos financeiros (juros e multas) e pelo tempo de resposta da administração tributária.

No **cenário A**, em que inexistente multa e os juros de mora são calculados de forma linear pela taxa SELIC, a inadimplência apresenta custo consistentemente inferior ao das modalidades de capital de giro ao longo de todo o horizonte analisado, tornando-se financeiramente vantajosa desde o primeiro mês de atraso e ampliando seu diferencial positivo com o tempo.

Nos **cenários B e C**, a inclusão da multa de mora de 0,33% ao dia — limitada a 20% — gera um custo marginal elevado no curto prazo, tornando a inadimplência mais onerosa do que as linhas de crédito no início do atraso. Contudo, a diluição progressiva desse encargo fixo e a linearidade dos juros permitem que, após determinados marcos temporais (cerca de 9–10 meses frente ao crédito rotativo e 24–27 meses frente ao capital de giro de 365 dias), o custo médio da inadimplência se torne inferior ao custo de financiamento. Assim, quando há omissão de obrigações acessórias e atuação fiscalizadora tardia, forma-se um incentivo intertemporal à postergação do pagamento como estratégia de autofinanciamento.

O **cenário E**, por sua vez, demonstra que a celeridade na cobrança — em média 30 dias após a entrega da declaração — inviabiliza a materialização desse benefício econômico, uma vez que o contribuinte é compelido a regularizar o débito antes que a inadimplência se torne mais barata que o crédito de mercado. Esse resultado evidencia a importância da eficiência arrecadatória como instrumento de indução ao adimplemento.

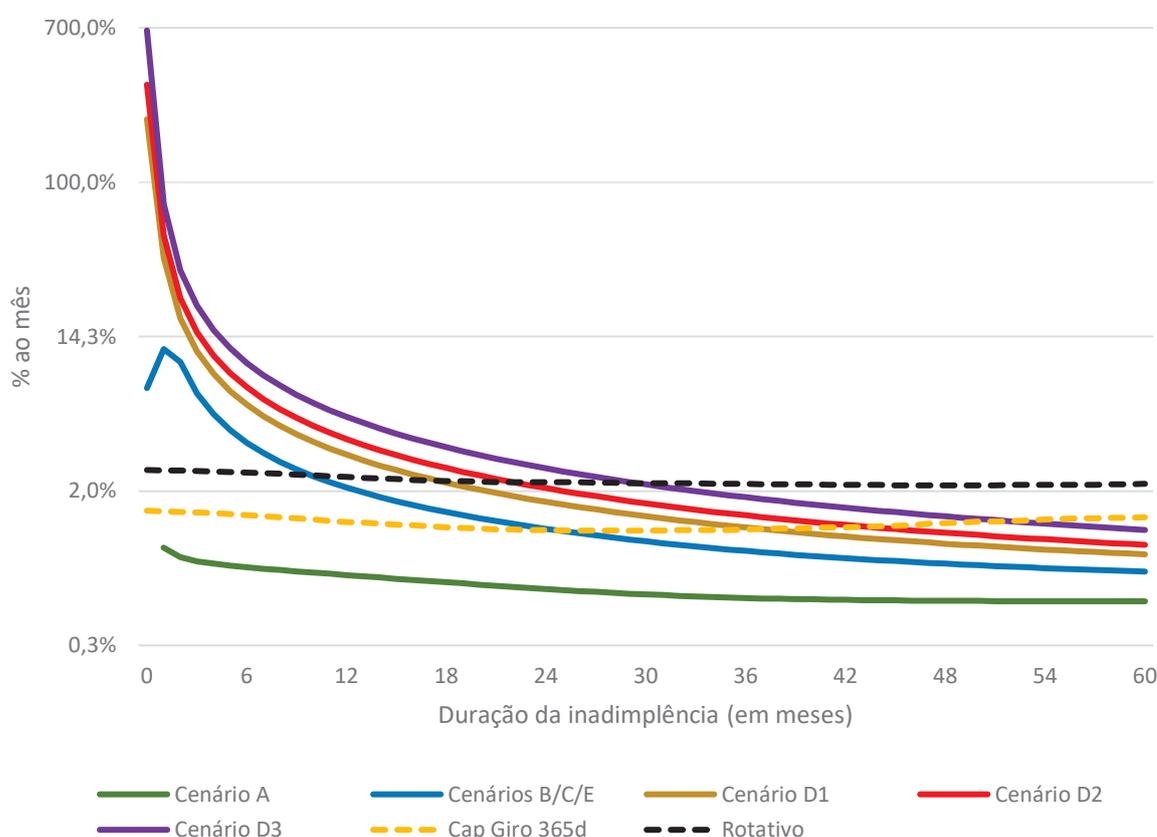
Já os **cenários D1, D2 e D3** mostram que o aumento progressivo da multa de ofício posterga de forma significativa o ponto de indiferença entre a inadimplência e o custo de financiamento, podendo inclusive eliminá-lo no horizonte de sessenta meses, como ocorre no cenário D3 quando comparado ao capital de giro de 365 dias. Essa

constatação confirma que penalidades mais severas funcionam como mecanismo eficaz de desestímulo ao atraso deliberado no pagamento de tributos.

Em síntese, os resultados obtidos indicam que a **política de multas** e o **tempo de cobrança** exercem papel central na **decisão estratégica do contribuinte**. Mecanismos que combinem penalidades suficientemente dissuasórias com procedimentos céleres de cobrança tendem a reduzir a atratividade financeira da inadimplência, alinhando o custo de postergação ao custo de oportunidade de mercado e promovendo maior conformidade tributária.

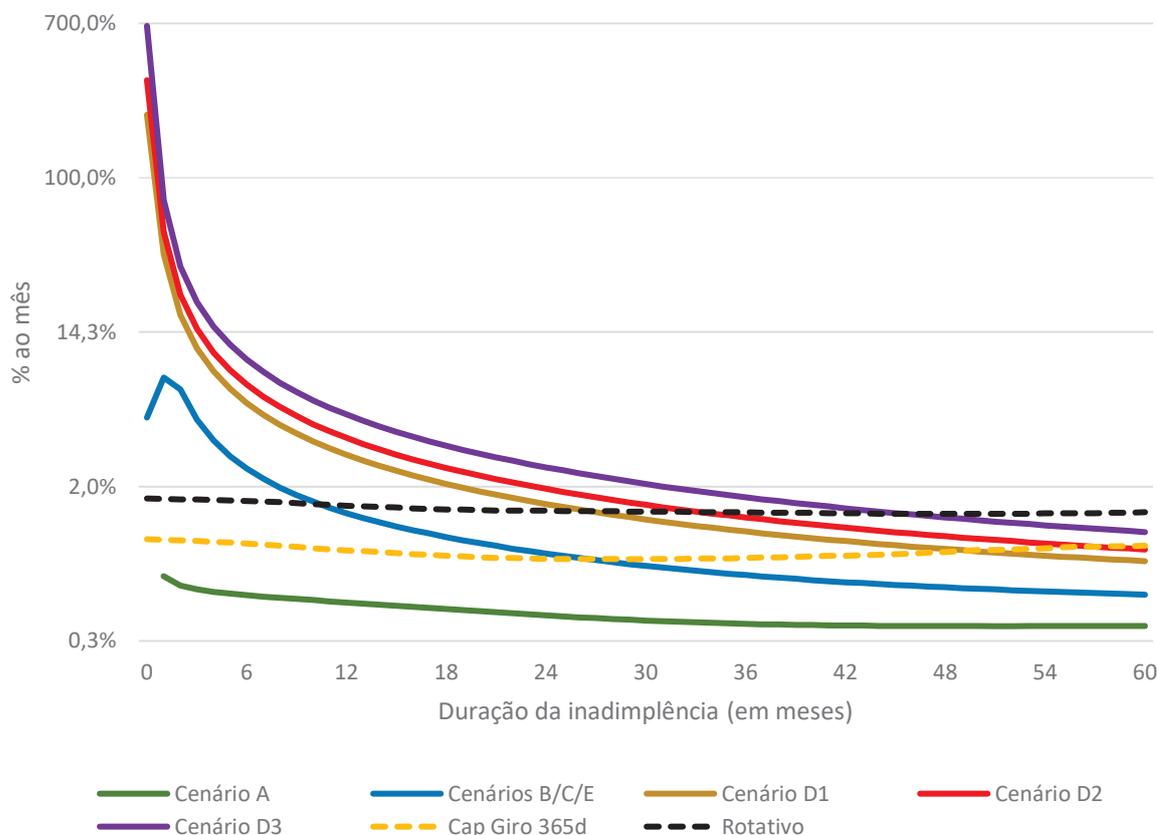
Os gráficos 18 e 19 apresentam a **comparação dos custos financeiros entre todos os cenários analisados**, permitindo avaliar de forma direta o impacto da dedutibilidade fiscal sobre a atratividade econômica da inadimplência. O gráfico 18 considera a hipótese de **inexistência de deduções fiscais**, enquanto o gráfico 19 contempla a situação em que **tais deduções são admitidas**, possibilitando visualizar o deslocamento dos pontos de indiferença e a variação do custo efetivo mensal em função do aproveitamento dos encargos dedutíveis.

GRÁFICO 18 – CUSTOS FINANCEIROS COMPARADOS (SEM DEDUÇÃO)



FONTE: O autor (2025).

GRÁFICO 19 – CUSTOS FINANCEIROS COMPARADOS (COM DEDUÇÃO)



FONTE: O autor (2025).

A análise conjunta dos gráficos 18 e 19 permite observar de forma clara o comportamento comparativo dos custos financeiros entre os diferentes cenários simulados. Nota-se que **a dedutibilidade dos encargos reduz de maneira marginal o custo efetivo mensal da inadimplência**, deslocando os pontos de indiferença para prazos ligeiramente mais longos. Esse efeito é mais pronunciado nos cenários com multas de ofício mais elevadas (D2 e D3), nos quais a dedução parcial dos encargos suaviza o impacto financeiro nos médio e longo prazos, ainda que não seja suficiente para tornar a inadimplência mais vantajosa em horizontes curtos.

Outro aspecto relevante é que, **mesmo com a dedução fiscal, mantém-se a mesma hierarquia de atratividade entre os cenários**: aqueles sem multa de ofício (cenário A) ou apenas com multa de mora (cenários B, C e E) continuam apresentando custo relativo inferior às linhas de capital de giro após determinado período, enquanto os cenários com multas de ofício mais severas (cenários D1, D2 e D3) postergam ou inviabilizam o ponto de vantagem econômica ao longo do horizonte de 60 meses analisado.

Em síntese, os gráficos 18 e 19 reforçam que a dedutibilidade fiscal atenua o custo da inadimplência, mas não altera substancialmente a decisão estratégica: **o fator determinante continua sendo a combinação entre a magnitude da penalidade e o tempo de resposta da fiscalização**. Assim, políticas que aumentem a celeridade da cobrança mantêm-se como o instrumento mais eficaz para desestimular o uso da inadimplência como mecanismo de financiamento.

Cabe destacar que **a comparação desenvolvida neste estudo foi realizada em termos percentuais**, considerando o custo efetivo mensal da inadimplência e das linhas de crédito de capital de giro como taxas equivalentes. Não se levou em conta, entretanto, que os empréstimos de mercado são tipicamente contratados sob regime de capitalização composta, o que implica que, em termos nominais, o montante final pago pelo tomador tende a ser superior ao resultado de uma simples multiplicação da taxa mensal pelo prazo. Assim, os valores nominais efetivamente desembolsados em um contrato de financiamento de mercado seriam ainda mais elevados do que aqueles implícitos na decisão de postergar o pagamento do tributo acrescido apenas de juros simples pela SELIC e multa de mora ou de ofício. Essa ressalva sugere que, na prática, a atratividade econômica da inadimplência pode ser ligeiramente maior do que a estimada no presente trabalho, reforçando a importância de análises futuras que incorporem a capitalização composta para fins de comparabilidade mais precisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho investigou se — e em que condições — a inadimplência tributária, com foco na COFINS, pode funcionar, na prática, como fonte de financiamento quando comparada às linhas de capital de giro disponíveis no mercado. Para isso, modelou-se o custo efetivo mensal da inadimplência como função de tempo de atraso e encargos financeiros (juros de mora pela SELIC, sem capitalização, e multas aplicáveis segundo cada cenário), confrontando-o com as taxas de crédito livre do BACEN (capital de giro com prazo de até 365 dias e rotativo, sob juros compostos). A análise considerou sete configurações de comportamento/ambiente fiscal (A, B, C, D1, D2, D3 e E, com e sem dedução fiscal dos encargos dedutíveis) e consolidou os resultados em séries mensais e em pontos de indiferença temporal.

Os resultados mostraram que os pontos de indiferença — ou seja, os momentos em que o custo da inadimplência se iguala ao custo das linhas de crédito — variaram de aproximadamente 9 meses (cenários com crédito rotativo e apenas multa de mora) a mais de 50 meses (cenários com multa de ofício de 75%), não se materializando em alguns casos dentro do horizonte de sessenta meses analisado. Isso confirma que a decisão de postergar o pagamento de tributos pode assumir caráter estratégico e racional sob determinadas condições de fiscalização, de aplicação de penalidades e de comportamento das taxas de mercado. Em contextos de baixa presença fiscal ou de atuação tardia do fisco, o custo efetivo mensal da inadimplência pode tornar-se inferior ao das linhas de crédito de capital de giro, configurando uma alternativa de autofinanciamento com custo de oportunidade reduzido.

A atratividade econômica da inadimplência mostrou-se fortemente sensível à combinação entre probabilidade de detecção, celeridade na cobrança e dosimetria das multas. Ambientes em que a resposta estatal é lenta tendem a favorecer atrasos prolongados, ainda que com multas expressivas, dada a diluição intertemporal dos encargos e a linearidade da taxa SELIC. Por outro lado, cenários com cobrança automática ou rápida neutralizam a vantagem financeira antes que ela se materialize, induzindo o cumprimento tempestivo. A coerência do sistema depende, portanto, de consistência intertemporal entre atuação fiscalizatória e sanção: quanto maior e mais previsível a presença fiscal, menor precisa ser a intensidade da penalidade para produzir o mesmo efeito dissuasório; quanto menor a presença, maior tende a ser a

pressão por penalidades, com riscos de desproporcionalidade. O equilíbrio ótimo — sob o prisma da eficiência arrecadatória e do Estado de Direito — está na combinação de alto risco de detecção, sanções proporcionais e certas, processo administrativo célere e previsibilidade normativa, reduzindo o espaço para decisões de inadimplemento como “financiamento” e realinhando os incentivos privados ao interesse público.

A correção do desalinhamento de incentivos exige instrumentos de natureza diversa. A ampliação do risco percebido demanda investimento público em tecnologia, cruzamento de dados, pessoal qualificado e governança de risco — escolhas alocativas e gerenciais do Poder Executivo. Já a natureza e a dosimetria das penalidades submetem-se ao princípio da legalidade estrita, impondo processo legislativo para ajustes e calibrações. Nesse terreno normativo, a jurisprudência constitucional tem papel relevante: o Supremo Tribunal Federal tem decidido limitar multas punitivas a 100% do tributo devido (v.g., ADI 551/RJ, RE 582.461/SP e RE 833.106/GO) e apreciará, sob repercussão geral, o Tema 1.195 (RE 1.335.293/SP) acerca da possibilidade de multas acima de 100% nas hipóteses não qualificadas por sonegação, fraude ou conluio. No plano legal, a Lei nº 14.689/2023 promoveu alteração importante ao §1º do artigo 44 da Lei nº 9.430/1996, reduzindo a multa qualificada de 150% para 100% do tributo devido, mantendo 150% apenas nos casos de reincidência do sujeito passivo. A mesma lei determinou o cancelamento do excedente de multa que ultrapasse 100% do crédito tributário apurado, reforçando um teto sancionatório de natureza punitiva. Esses movimentos — jurisprudencial e legislativo — sinalizam uma busca por proporcionalidade e segurança jurídica, mas também afetam a expectativa de custo associada ao descumprimento.

Há, ainda, um vetor de política criminal que incide diretamente sobre os incentivos: as regras de extinção da punibilidade nos crimes tributários. A quitação do tributo suprimido ou reduzido, inclusive por parcelamento, antes da denúncia, extingue a punibilidade; e a jurisprudência do STF e do STJ tem admitido, em hipóteses, a extinção mesmo após a denúncia. Esse desenho institucional — que privilegia a arrecadação sobre a punição criminal — reforça o caráter recuperatório da resposta estatal, mas, simultaneamente, pode mitigar o efeito dissuasório quando não combinado a elevada presença fiscal e celeridade no ciclo de fiscalização e cobrança.

Os achados sugerem que o aprimoramento da presença fiscal — via uso de tecnologia, cruzamento de dados e processos de auditoria mais ágeis — tem maior

potencial dissuasório do que o simples agravamento de penalidades. Penalidades excessivamente elevadas, quando dissociadas de alta probabilidade de cobrança, podem produzir efeitos regressivos ou meramente simbólicos, sem eliminar o incentivo econômico ao atraso. O equilíbrio ótimo, portanto, reside na combinação de risco de detecção elevado, sanções proporcionais e previsíveis e um processo administrativo célere e estável, de modo a tornar o custo esperado do inadimplemento sistematicamente superior ao custo das fontes formais de financiamento.

É importante ressaltar que a presente dissertação delimitou seu escopo à análise da inadimplência da COFINS sob a ótica estritamente financeira, restringindo-se ao exame comparativo de custos entre o não recolhimento tempestivo do tributo e as alternativas usuais de financiamento disponíveis no mercado. Assim, buscou-se avaliar a racionalidade econômica da postergação do pagamento, sem avançar sobre outros desdobramentos igualmente relevantes que essa prática pode acarretar ao ambiente empresarial.

Não foram contempladas, portanto, as potenciais repercussões negativas de natureza não financeira, tais como o comprometimento da reputação e da imagem institucional da empresa perante o mercado, os clientes e os órgãos públicos; a dificuldade para obtenção de certidões negativas de débitos tributários, indispensáveis para a regularidade fiscal e para a participação em processos licitatórios e editais públicos; as restrições de acesso a linhas de crédito bancário e outras formas de financiamento privado em razão da inadimplência declarada; além de eventuais limitações contratuais impostas por fornecedores e parceiros comerciais.

Esses fatores, que podem implicar custos indiretos expressivos e influenciar decisivamente a estratégia corporativa, não integraram a análise empreendida, por destoarem do objetivo central definido. Nesse sentido, as conclusões aqui apresentadas devem ser interpretadas com a devida cautela, uma vez que se circunscrevem ao aspecto financeiro da inadimplência tributária, permanecendo como campo aberto para investigações futuras os impactos institucionais, reputacionais e operacionais dessa prática no contexto da gestão empresarial.

5.1 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Considerando as limitações identificadas neste estudo e a relevância do tema para o debate sobre eficiência arrecadatória e gestão de caixa empresarial,

recomenda-se que pesquisas futuras avancem em algumas frentes específicas. É importante incorporar variáveis macroeconômicas, como inflação e *spreads* de crédito diferenciados por porte e setor de atividade, de modo a refinar a comparação entre o custo da inadimplência e o custo efetivo das linhas de capital de giro. Sugere-se, também, a modelagem de diferentes trajetórias de fiscalização, simulando cenários com variações na capacidade operacional do fisco e seus impactos sobre o tempo médio de lançamento, a atuação da malha fiscal e a lavratura de autos de infração – permitindo estimar, de forma mais precisa, o custo esperado do descumprimento.

Como avanço metodológico adicional, seria valioso desenvolver modelos probabilísticos — por exemplo, regressões logísticas ou modelos de sobrevivência — para estimar a probabilidade de fiscalização com base em variáveis observáveis, como porte da empresa, setor de atividade, histórico de omissões e valor do tributo devido. Essa estimativa possibilitaria calcular o custo esperado da inadimplência de maneira mais realista e robusta.

Recomenda-se analisar a sensibilidade dos resultados a mudanças legislativas — como revisão de tetos de multas, alteração de benefícios fiscais e da dedutibilidade de encargos — e a diferentes fases do ciclo de política monetária, considerando o impacto de cenários de juros elevados ou reduzidos sobre o ponto de indiferença temporal e sobre a atratividade econômica da inadimplência como estratégia de financiamento.

Por fim, reconhecem-se as limitações do estudo, como a ausência de inflação e de custos de transação no modelo, o uso de taxas médias de mercado e a não consideração aprofundada de aspectos jurídicos como transação tributária, litígios e parcelamentos especiais. Pesquisas futuras podem explorar cenários de alta volatilidade das taxas de juros, incorporar indicadores de risco de fiscalização e avaliar impactos setoriais e distributivos da inadimplência como mecanismo de financiamento, contribuindo para o debate sobre eficiência arrecadatória, justiça fiscal e previsibilidade regulatória.

REFERÊNCIAS

- ALLINGHAM, Michael G.; SANDMO, Agnar. **Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis**. Journal Of Public Economics. Amsterdam, p. 323-338. maio 1972.
- ARAUJO, Juliana Furtado Costa et al. **Responsabilidade Tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. 217 p.
- ASSAF NETO, Alexandre. **Finanças Corporativas e Valor**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2021. 530 p.
- CALMON, Eliana. **Código Tributário Nacional Comentado**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. 1164 p. Coordenação de: Vladimir Passos de Freitas.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. 798 p.
- CASTELO, Mônica Maria. **A Vantagem Financeira da Sonegação Estratégica: um estudo de caso do ICMS**. 2017. 70 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.
- FEINSTEIN, Jonathan S.. **An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and Its Detection**. The Rand Journal Of Economics, [S.L.], v. 22, n. 1, p. 14, 1991. Wiley. <http://dx.doi.org/10.2307/2601005>.
- GITMAN, Lawrence J.; ZUTTER, Chad J.. **Princípios de Administração Financeira**. 14. ed. São Paulo: Pearson, 2017. 821 p.
- HARADA, Kiyoshi; HARADA, Marcelo Kiyoshi. **CTN: comentado artigo por artigo**. 2. ed. São Paulo: Rideel, 2016. 548 p.
- LIMA, Bruno Rodrigues Teixeira de; WILBERT, Marcelo Driemeyer; SERRANO, André Luiz Marques. **Parcelamento de tributos federais como forma de financiamento indireto**. Revista de Administração, Contabilidade e Economia, Joaçaba, v. 16, n. 3, p. 1079-1108, dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/13405>. Acesso em: 16 out. 2023.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 562 p.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo Tributário**. 14. ed. Barueri: Atlas, 2022. 618 p.
- MARRELLI, Massimo. **On Indirect Tax Evasion**. Journal Of Public Economics. North-Holland, p. 181-196. mar. 1984.
- MARTINS, Marcelo Guerra. **Código Tributário Nacional Comentado**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. 1164 p. Coordenação de: Vladimir Passos de Freitas.
- MEGLIORINI, Evandir; VALLIM, Marco Aurélio. **Introdução à Administração Financeira**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2023. 236 p.
- PICKHARDT, Michael; PRINZ, Aloys. **Behavioral dynamics of tax evasion – A survey**. Journal Of Economics Psychology, p. 1-19. fev. 2014.

PLUTARCO, Hugo Mendes. **A Sonegação e a Litigância Tributária como Forma de Financiamento**. *Economic Analysis of Law Review*, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 122-147, jun. 2012. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/3%20EALR%20122>. Acesso em: 16 out. 2023.

ROSS, Stephen A. et al. **Fundamentos de Administração Financeira**. 13. ed. Porto Alegre: Bookman, 2022. 961 p.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 1320 p.

SANDMO, Agnar. **The Theory of Tax Evasion: A Retrospective View**. *National Tax Journal*. Washington Dc, p. 643-663. dez. 2005.

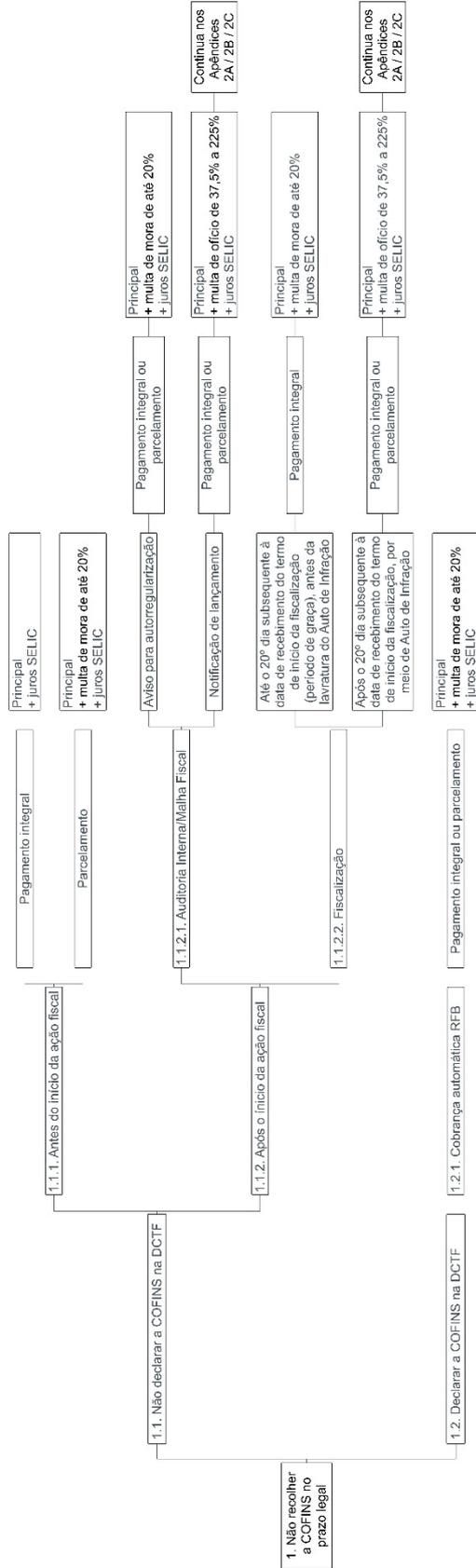
SLEMROD, Joel. **An Empirical Test for Tax Evasion**. *The Review Of Economics And Statistics*, [S.L.], v. 67, n. 2, p. 232, maio 1985. JSTOR. <http://dx.doi.org/10.2307/1924722>.

SNOW, Arthur; WARREN, Ronald S.. **Audit Uncertainty, Bayesian Updating, and Tax Evasion**. *Public Finance Review*, [S.L.], v. 35, n. 5, p. 555-571, set. 2007. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1091142107299609>.

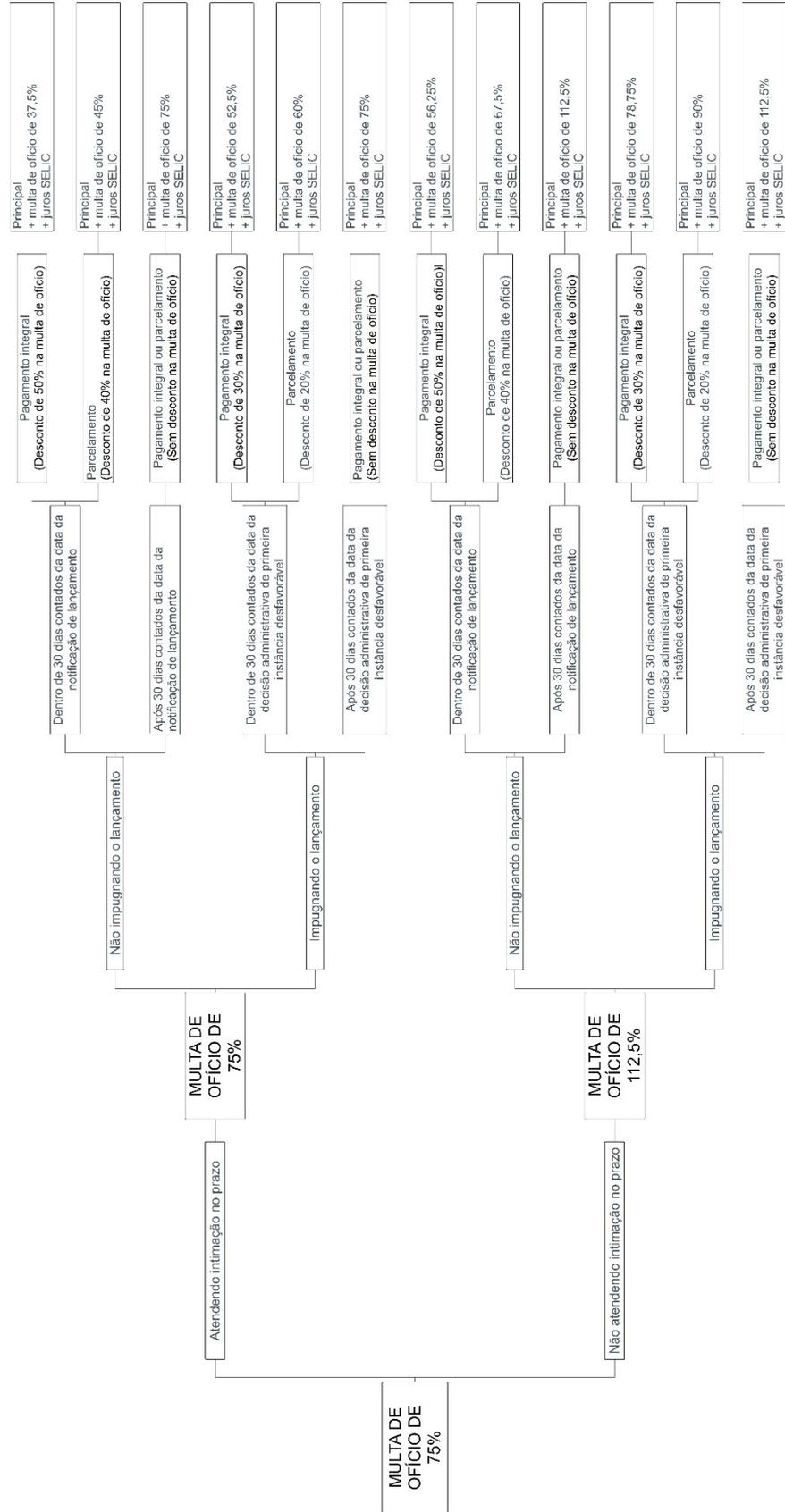
SOUZA, Maria Helena Rau de. **Código Tributário Nacional Comentado**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. 1164 p. Coordenação de: Vladimir Passos de Freitas.

SPICER, Michael W.; THOMAS, J. Everett. **Audit Probabilities and the Tax Evasion Decision: An Experimental Approach**. *Journal Of Economics Psychology*, p. 241-245. out. 1982.

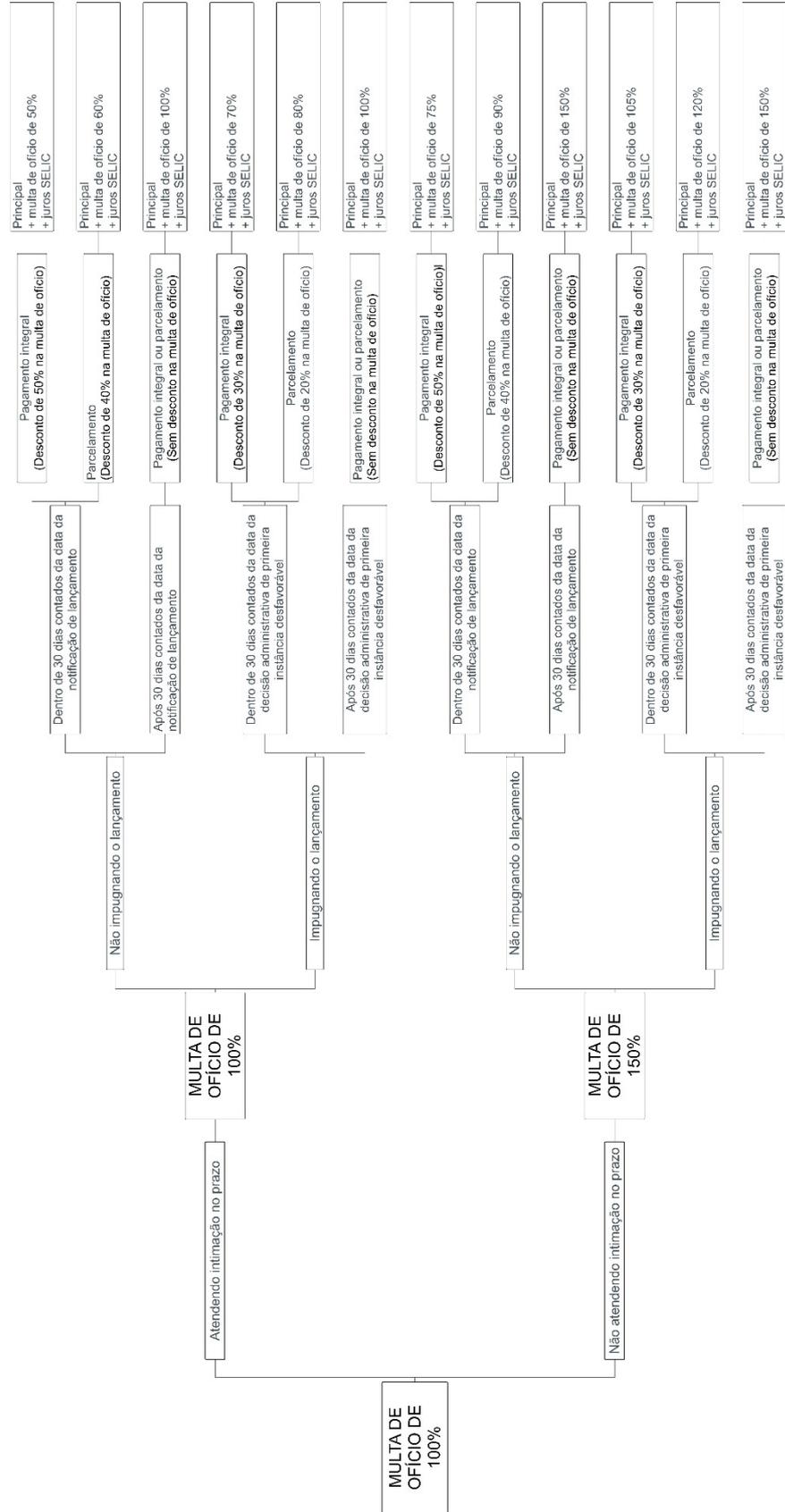
APÊNDICE 1 – ÁRVORE DE DECISÃO GERAL



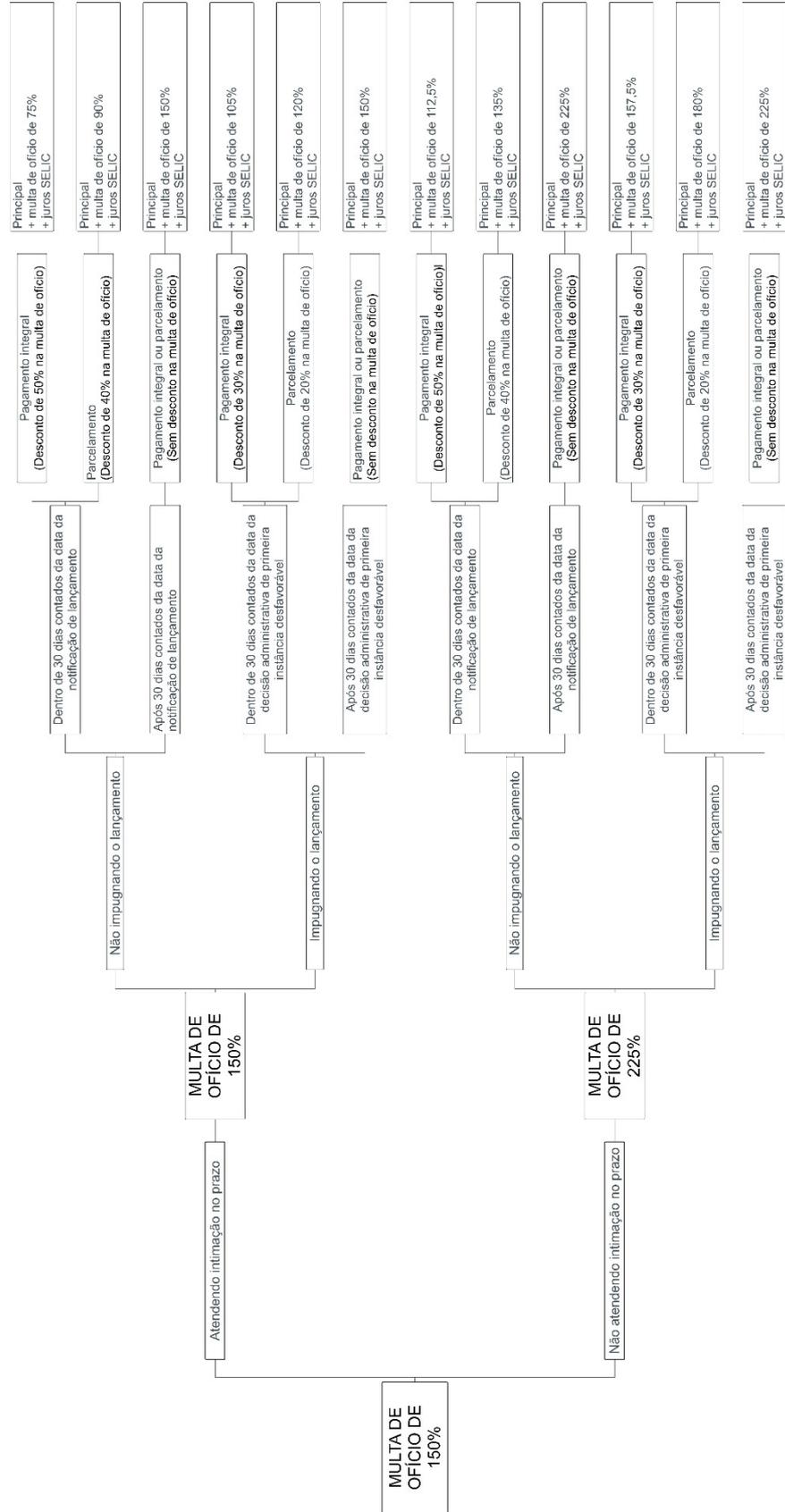
APÊNDICE 2A – ÁRVORE DE DECISÃO (MULTA DE 75%)



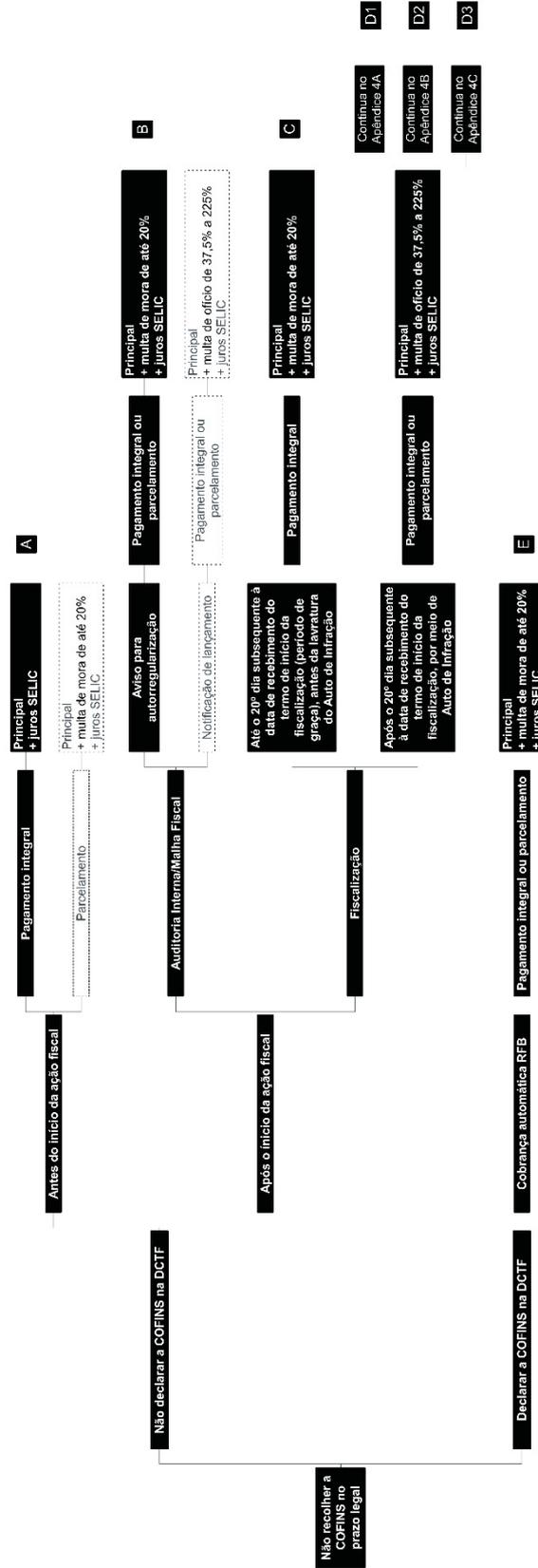
APÊNDICE 2B – ÁRVORE DE DECISÃO (MULTA DE 100%)



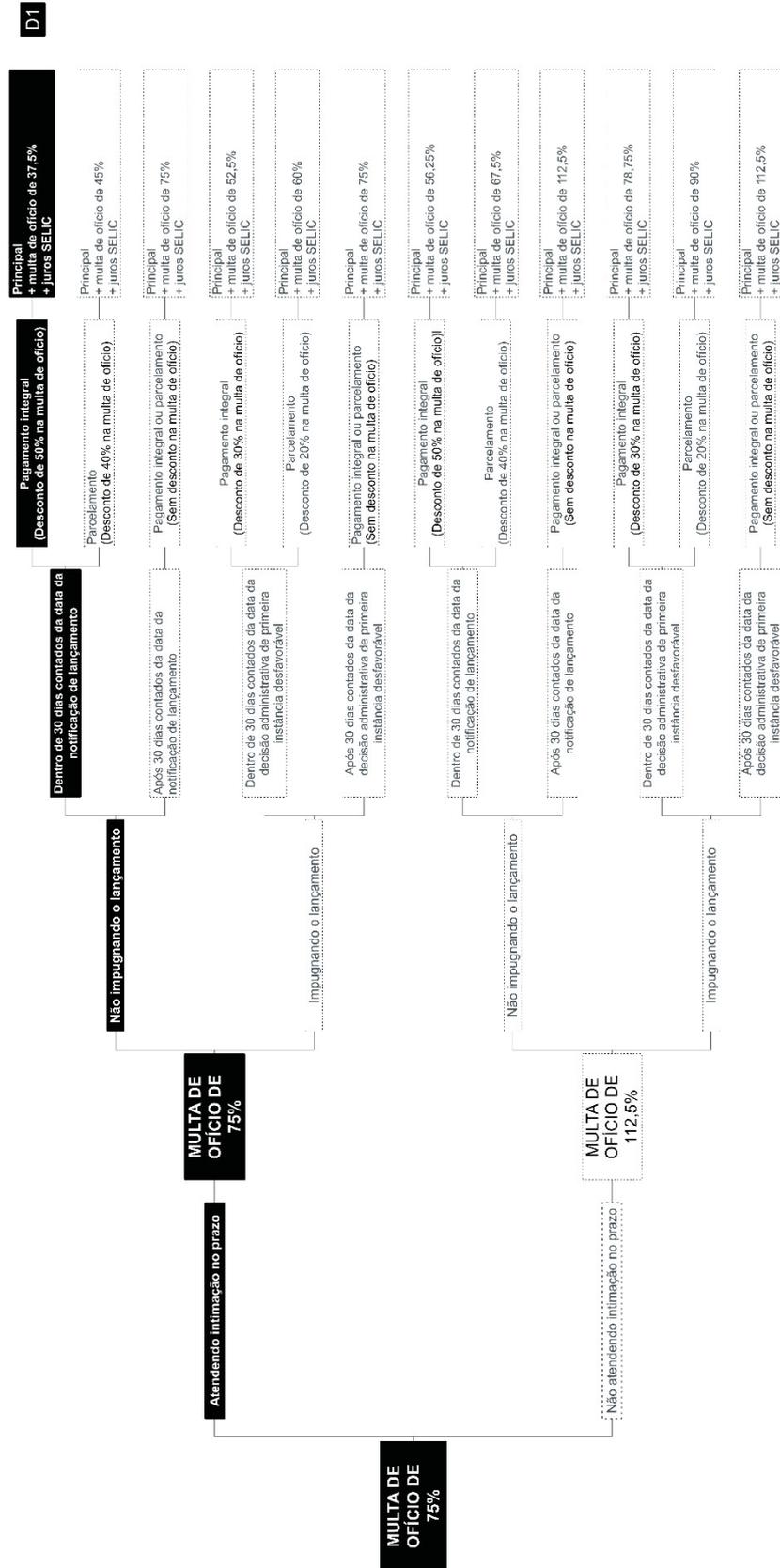
APÊNDICE 2C – ÁRVORE DE DECISÃO (MULTA DE 150%)



APÊNDICE 3 – CENÁRIOS A/B/C/D/E



APÊNDICE 4A – CENÁRIO D1 (MULTA DE 37,5%)



APÊNDICE 4B – CENÁRIO D2 (MULTA DE 50%)

