EVASÃO TRIBUTÁRIA EM ATIVOS DIGITAIS E OS LIMITES DA COOPERAÇÃO FISCAL INTERNACIONAL

Brenda Kauane da Silva, Adem Bafti

Universidade do Vale do Paraíba/Faculdade de Direito, Praça Cândido Dias Castejón – Centro, 12245-914 - São José dos Campos-SP, Brasil, brenda.kauane02@gmail.com e bafti@univap.br.

Resumo

A presente pesquisa analisa os limites dos mecanismos de fiscalização tributária e de cooperação fiscal internacional diante da utilização de ativos digitais, especificamente de Bitcoin mantido em exchanges estrangeiras e em carteiras privadas (cold wallets). Analisa-se o problema de verificar em que medida tais mecanismos são capazes de identificar patrimônio e operações potencialmente sujeitos à tributação no Brasil. Como quadro teórico, serão utilizados os estudos de Regina Helena Costa, Leandro Paulsen e Heleno Taveira Tôrres. Busca-se identificar as principais limitações jurídicas e operacionais da fiscalização em situações de internacionalização e autocustódia dos ativos, avaliando seus possíveis impactos sobre a efetiva capacidade contributiva para o aperfeiçoamento da cooperação da fiscalização tributária.

Palavras-chave: Criptoativos. Evasão tributária. Cooperação fiscal internacional. Bitcoin.
Área do Conhecimento: Direito Tributário / Direito Internacional.

Introdução

A expansão dos ativos digitais, especialmente das criptomoedas, está trazendo muitos desafios para os sistemas tributários atuais. Com a possibilidade de transferir valores por meio de redes descentralizadas (rede Bitcoin) e usar intermediários em diferentes países, além da opção de guardar os ativos de forma autônoma, as formas tradicionais de identificar e acompanhar o patrimônio dos contribuintes estão mudando. Por exemplo, quando se usa Bitcoin em exchanges estrangeiras e em carteiras privadas, fica mais difícil para a administração tributária obter as informações necessárias para identificar operações e patrimônios que podem estar sujeitos a impostos.

No Brasil, a tributação orienta-se por princípios constitucionais, destacando-se a capacidade contributiva que, na lição de Regina Helena Costa, vincula a aptidão econômica do sujeito passivo à sua obrigação fiscal. A assimetria no acesso a dados patrimoniais compromete a equidade tributária entre contribuintes em situações equivalentes. Afinal, como aponta Leandro Paulsen, a efetividade da fiscalização

depende do acesso a informações precisas e atualizadas (PAULSEN, Capítulo XXIV), elemento escasso em operações transnacionais sem intermediários locais.

Diante dessa mobilidade, Heleno Taveira Tôrres enfatiza que a cooperação fiscal internacional é indispensável para combater a evasão e a ocultação patrimonial além-fronteiras (TÔRRES, p. 480). Nesse contexto, questiona-se: em que medida os mecanismos brasileiros de fiscalização e de cooperação internacional são capazes de identificar e combater a evasão tributária no uso de Bitcoin em exchanges estrangeiras e carteiras privadas?

Assim, o objetivo geral do presente artigo é analisar os limites dos mecanismos brasileiros de fiscalização tributária e de cooperação fiscal internacional diante da utilização de Bitcoin em exchanges estrangeiras e carteiras privadas, identificando as principais dificuldades jurídicas e operacionais para localizar e vincular esses ativos aos respectivos titulares.

Metodologia

Esta pesquisa parte da constatação de que, embora as transações envolvendo ativos digitais possam ser registradas em blockchain, a existência de tais registros não implica, de forma alguma, que a Administração Tributária consiga identificar o sujeito da transação e exercer controle efetivo sobre ela. Com base nessa preocupação, o estudo busca determinar se os instrumentos atualmente disponíveis no sistema tributário brasileiro são suficientes para lidar com transações realizadas em ambientes descentralizados ou fora da jurisdição nacional.

Realizou-se uma revisão bibliográfica e documental da legislação e das normas brasileiras relacionadas a ativos digitais, da doutrina tributária e da produção científica sobre o tema, bem como de documentos e iniciativas nacionais e internacionais de cooperação e intercâmbio em matéria tributária. A análise tem como objeto verificar a legislação que dispõe sobre a tributação, a fiscalização e a obtenção de informações referentes a operações com ativos digitais.

O estudo concentra-se em analisar, sob uma perspectiva jurídica, os possíveis mecanismos de identificação e controle fiscais aplicáveis a cada caso, os sujeitos obrigados e os limites legais da atuação da administração tributária.

Resultados

O ordenamento jurídico brasileiro conta com normas de incidência e deveres instrumentais aplicáveis às operações com ativos digitais. O marco legal estabelecido pela Lei nº 14.478/2022 regulamentou os prestadores de serviços de ativos virtuais, enquanto a fiscalização evoluiu do modelo de obrigações acessórias locais da IN RFB nº 1.888/2019 para a IN RFB nº 2.291/2025 (DeCripto). Esse novo sistema alinhou a

coleta de dados em nível nacional ao Crypto-Asset Reporting Framework (CARF) da OCDE, orientando o país em direção aos padrões internacionais de intercâmbio automático de informações.

A eficácia desses deveres acessórios definidos por Leandro Paulsen como instrumentos que viabilizam a fiscalização (PAULSEN, 2024) está vinculada ao seu alcance subjetivo e territorial. Sob a perspectiva de Regina Helena Costa acerca dos impactos da economia digital (COSTA, 2026), a expansão transnacional dessas operações exige mecanismos de cooperação capazes de preservar a jurisdição tributária do Estado frente a bens situados fora de suas fronteiras.

Dados da Receita Federal confirmam a relevância dessa cooperação: entre agosto de 2019 e dezembro de 2025, o volume declarado de criptoativos atingiu 1,58 trilhão de reais, com claro predomínio das stablecoins (cerca de 80% do volume em 2025). O fato de uma parcela significativa dessas operações ser intermediada por prestadores sediados no exterior condiciona o controle fiscal à efetividade dos acordos internacionais.

Conclui-se, a partir dos resultados, que o obstáculo tributário não decorre da ausência de normas de incidência, mas sim do alcance jurídico dos mecanismos de fiscalização diante da descentralização. Embora o alinhamento com o CARF/OCDE amplie o controle sobre entidades no exterior, a cooperação fiscal internacional não resolve, por si só, as limitações impostas pela ausência de intermediários nas operações de autocustódia.

Discussão

O Brasil tem mecanismos importantes para controlar e fiscalizar os ativos digitais, principalmente por meio de obrigações de informar. No entanto, a existência de leis não garante automaticamente que haja informações suficientes para identificar todos os bens dos contribuintes. A eficácia da fiscalização depende, então, não apenas de regras legais sobre informar, mas também da possibilidade real de conseguir, comparar e usar essas informações.

Essa questão pode ser entendida com base no princípio da capacidade contributiva. Para Regina Helena Costa, esse princípio é entendido como “a aptidão, da pessoa colocada na posição de destinatário legal tributário, para suportar a carga tributária, sem o perecimento da riqueza lastreadora da tributação” (COSTA, p. 26).

Aplicado aos ativos digitais, essa visão mostra que a dificuldade em identificar um bem não elimina sua capacidade econômica, mas pode dificultar a cobrança de impostos. Assim, o problema não está na utilização legal de criptomoedas ou de carteiras privadas, mas na possibilidade de que algumas estruturas dificultem a identificação de bens ou operações que devem ser fiscalizadas.

A pesquisa também mostra que as dificuldades informacionais são diferentes conforme a estrutura usada. Nas exchanges estrangeiras, mesmo que haja um intermediário que reúna informações sobre as operações, os dados podem estar sob a jurisdição de outro país, o que torna a cooperação internacional importante para conseguir essas informações. Nas cold wallets, a maior dificuldade é ligar o endereço digital ao seu dono, especialmente com a autocustódia e a falta de um intermediário responsável por reunir essas informações. Por isso, a cooperação internacional é essencial para acessar dados no exterior, mas não resolve sozinha os desafios da autocustódia.

Nesse cenário, a eficácia no combate à evasão tributária depende de melhorar ao mesmo tempo os mecanismos nacionais de informação e os instrumentos de cooperação internacional. O problema não é a falta de lei brasileira para fiscalizar os criptoativos, mas a possível diferença entre a capacidade do Estado de tributar e sua capacidade de identificar certas formas de riqueza. Essa diferença pode levar a diferentes níveis de eficácia da fiscalização entre contribuintes que usam estruturas diferentes para guardar e movimentar seus ativos.

Por fim, o assunto é importante para a justiça tributária. Se alguns bens são mais fáceis de identificar e fiscalizar, enquanto outros têm mais obstáculos, pode haver uma assimetria na aplicação da tributação. Isso não quer dizer que todo uso de exchange estrangeira ou cold wallet seja evasão, mas revela a necessidade de melhorar os mecanismos que identificam riquezas no ambiente digital. Nesse sentido, a cooperação internacional deve ser acompanhada pelo aprimoramento dos mecanismos nacionais de coleta e comparação de informações, para manter a eficácia da capacidade contributiva diante das novas formas de organização e circulação do patrimônio.

Conclusão

Conclui-se, portanto, que o sistema tributário brasileiro apresenta instrumentos jurídicos relevantes e em processo de aperfeiçoamento, mas sua suficiência não pode ser avaliada apenas pela existência de normas de incidência tributária ou de obrigações de informação. A efetividade da fiscalização exige que esses instrumentos sejam capazes de acompanhar as diferentes formas de organização, custódia e circulação dos ativos digitais, respeitados os limites jurídicos da atuação estatal e da cooperação entre jurisdições e outros países.

Por fim, o enfrentamento da evasão tributária no ambiente dos criptoativos deve buscar o equilíbrio entre a efetividade da fiscalização e a preservação das garantias do contribuinte. A utilização de ativos digitais, de exchanges estrangeiras ou de cold wallets, não caracteriza evasão tributária. O desafio jurídico consiste em assegurar que a existência de novas formas de organização patrimonial não resulte

na criação de espaços de não tributações decorrentes exclusivamente da incapacidade de identificação e fiscalização, preservando-se, assim, a efetividade do princípio da capacidade contributiva e a própria justiça tributária.

Referências

BRASIL. Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022. Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 22 dez. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14478.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Criptoativos. Brasília, DF, 2019-2026. Disponível em: Receita Federal — Criptoativos. Acesso em: 12 ago. 2026.

COSTA, Regina Helena. *Princípio da capacidade contributiva*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026. A referência da 16ª edição consta no catálogo bibliográfico consultado.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *International standards for automatic exchange of information in tax matters: Crypto-Asset Reporting Framework and 2023 update to the Common Reporting Standard*. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: OECD — International Standards for Automatic Exchange of Information. Acesso em: 12 ago. 2026.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. A edição de 2024 é identificada como 15ª edição da obra.

TORRES, Heleno Taveira. Tributação e cooperação internacional: o futuro da soberania tributária e os desafios da administração tributária no século XXI. *Revista de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal*, Brasília, DF, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.17410828. Disponível em: Revista da Receita Federal — artigo de Heleno Taveira Torres. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Stablecoins respondem por cerca de 80% do volume declarado de criptoativos no Brasil. Brasília, DF, 24 jul. 2026. Disponível em:https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/julho/stablecoins-respondem-por-cerca-de-80-do-volume-declarado-de-criptoativos-no-brasil-1. Acesso em: 12 ago. 2026.

Agradecimentos

Agradeço à minha família, pelo apoio, incentivo e compreensão ao longo da minha trajetória acadêmica, especialmente à minha mãe, por todo o suporte, carinho e encorajamento durante a realização deste trabalho.

Agradeço também aos meus professores e orientadores, **Adem Bafti e Marcos Valdir** pela orientação, dedicação e pelos ensinamentos que contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.