



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

MARIA FABIANA QUEIROZ DOS SANTOS

***SPLIT PAYMENT* COMO MECANISMO DE RECOLHIMENTO DO IVA DUAL
BRASILEIRO: ANÁLISE DA VIABILIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO À LUZ
DA REFORMA TRIBUTÁRIA**

FORTALEZA

2025

MARIA FABIANA QUEIROZ DOS SANTOS

***SPLIT PAYMENT* COMO MECANISMO DE RECOLHIMENTO DO IVA DUAL
BRASILEIRO: ANÁLISE DA VIABILIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO À LUZ
DA REFORMA TRIBUTÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
Coordenação do Curso de Graduação em
Direito, da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial para a aquisição do
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado
Segundo.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S236s Santos, Maria Fabiana Queiroz dos.
SPLIT PAYMENT COMO MECANISMO DE RECOLHIMENTO DO IVA DUAL BRASILEIRO:
ANÁLISE DA VIABILIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO À LUZ DA REFORMA TRIBUTÁRIA /
Maria Fabiana Queiroz dos Santos. – 2025.
79 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.

1. Split Payment . 2. Reforma Tributária. 3. IVA Dual. I. Título.

CDD 340

MARIA FABIANA QUEIROZ DOS SANTOS

***SPLIT PAYMENT* COMO MECANISMO DE RECOLHIMENTO DO IVA DUAL
BRASILEIRO: ANÁLISE DA VIABILIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO À LUZ
DA REFORMA TRIBUTÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
Coordenação do Curso de Graduação em
Direito, da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial para a aquisição do
título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 17/07/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo
(Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Mestra Ana Paula Ferreira de Almeida Vieira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Mestre Rodrigo Damasceno Leitão
Universidade de Fortaleza

A Deus e a Santa Teresinha.

Aos meus pais, Ricardo Lopes e Fábria

Queiroz.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos aqui apresentados vão além da realização do presente trabalho. Eles transcendem o que ele representa e o ciclo que encerra. Nestas linhas, expresso minha gratidão por cinco anos de caminhada rumo à conquista de algo que, um dia, já foi apenas um sonho.

Primeiramente, agradeço a Deus por sua infinita bondade e misericórdia para comigo, que me permitiram vivenciar momentos de grande alegria e aprendizado ao longo dessa árdua trajetória. Agradeço também a Santa Terezinha, que chegou à minha vida de forma linda e inexplicável e, em um momento de grande aflição, me disse: “Deus não colocaria em seu coração o desejo de um sonho impossível ou de um propósito inalcançável. Ele já sabe onde você vai chegar, ele só precisa te preparar antes”.

Aos meus pais, por quem tenho profundo orgulho e gratidão por poder dizer que sou filha de vocês. Obrigada por serem exemplo, apoio, incentivo e por me ensinarem valores que, hoje, me fazem ser quem sou. A vocês, devo tudo o que sou.

Ao meu irmão, Ricardo Luiz, obrigada pelo companheirismo de sempre. Saiba que estarei sempre ao seu lado e tenho muito orgulho do homem que você vem se tornando.

Ao meu namorado, Samuel, por ter acompanhado essa trajetória ao meu lado desde quando o sonho ainda estava no papel — do preparatório para o vestibular até os dias de hoje — acreditando em mim muito mais do que eu mesma, em diversas situações.

Aos amigos de profissão que encontrei ao longo da trajetória — na qual, sem dúvidas, a Fabiana profissional de hoje carrega um pouco de cada um —, minha gratidão por todos os conhecimentos e experiências compartilhados.

Em especial, ao Arão Bezerra, que é uma grande inspiração profissional, com quem muito aprendi e continuo aprendendo. Se nossos caminhos não tivessem se cruzado, não sei como seria a Fabiana profissional de hoje.

Ao Rodrigo Damasceno, por todos os ensinamentos, pela paciência, pelas trocas e aprendizados — quando eu crescer, quero ser igual.

À Talita Barreto, pela energia contagiante, pelos conhecimentos compartilhados, pela amizade e pelo exemplo de ser humano.

À equipe do AG, especialmente ao Júlio Yuri, pela confiança, compreensão, ensinamentos e oportunidades. Serei eternamente grata.

Aos amigos da faculdade que tornaram essa caminhada mais leve: Myrella, Gizele e Thiago, meu carinho e gratidão.

À Krishna, pela amizade e companheirismo que a vida profissional me trouxe e hoje posso dizer que é minha melhor amiga — meu oposto complementar mais inusitado da vida.

Ao Professor Hugo de Brito, por quem nutro imensa admiração — posso até dizer que sou sua fã —, agradeço pelos ensinamentos em sala de aula, pelas contribuições doutrinárias e, especialmente, pela orientação neste trabalho. Com sua orientação, realizo mais um sonho da minha trajetória acadêmica e profissional.

Aos professores que compuseram a banca, agradeço pelos valiosos apontamentos.

Por fim, aos familiares e amigos que, direta ou indiretamente, me acompanharam e auxiliaram ao longo dessa caminhada, registro meu sincero agradecimento.

“Mas é preciso ter força, é preciso ter raça
É preciso ter gana sempre
Quem traz no corpo a marca, Maria, Maria
Mistura a dor e a alegria
Mas é preciso ter manha, é preciso ter graça
É preciso ter sonho sempre
Quem traz na pele essa marca possui
A estranha mania de ter fé na vida” (Maria
Maria de Milton Nascimento, 1978).

RESUMO

Investiga-se a viabilidade da implementação do modelo de *split payment* como mecanismo de arrecadação do IVA Dual brasileiro, instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025. A pesquisa parte da análise crítica das disfunções do sistema tributário nacional anterior à reforma, com destaque para a cumulatividade, complexidade normativa e guerra fiscal, contrapondo-as aos princípios estruturantes do novo modelo, como simplicidade, justiça fiscal, transparência e cooperação federativa. Em seguida, examina-se o *split payment* em seus fundamentos técnicos e operacionais, explorando suas modalidades de aplicação, os impactos econômicos e jurídicos decorrentes de sua adoção e os desafios enfrentados na sua regulamentação, inclusive no que tange à proteção de dados e ao devido processo legal em sua dimensão tecnológica. A experiência internacional, especialmente da União Europeia, é utilizada como referencial comparativo para avaliar riscos e oportunidades do modelo no contexto brasileiro. Também se analisa o papel da automação fiscal e das tecnologias aplicadas à arrecadação em tempo real, bem como os efeitos sobre o fluxo de caixa, os custos de conformidade e a liquidez das empresas. Conclui-se que, embora o modelo apresente potencial para combater a evasão e promover maior eficiência arrecadatória, sua implementação ampla e obrigatória, sem o devido planejamento normativo e institucional, pode gerar efeitos regressivos e comprometer a justiça fiscal. Utiliza-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, com base na análise da legislação, da doutrina e de estudos comparados. A pesquisa é de natureza qualitativa, com finalidade analítica, descritiva e crítica.

Palavras-chave: *Split Payment*; Reforma Tributária; IVA Dual.

ABSTRACT

This study investigates the feasibility of implementing the split payment model as a collection mechanism for Brazil's Dual VAT system, established by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Complementary Law No. 214/2025. The research begins with a critical analysis of the structural dysfunctions of the previous national tax system, highlighting issues such as tax cumulativities, normative complexity, and tax wars, in contrast to the guiding principles of the new model: simplicity, fiscal justice, transparency, and cooperative federalism. It then examines the technical and operational foundations of the split payment method, exploring its application modalities, economic and legal impacts, and the challenges posed by its regulation—particularly in terms of data protection and the technological dimension of due process. International experiences, especially within the European Union, are used as a comparative reference to assess the risks and opportunities of the model in the Brazilian context. The study also analyzes the role of tax automation and real-time collection technologies, as well as the effects on cash flow, compliance costs, and business liquidity. It concludes that although the model has the potential to combat tax evasion and improve collection efficiency, its broad and mandatory implementation—without adequate normative and institutional planning—may generate regressive effects and compromise fiscal fairness. The research methodology is based on bibliographic and documentary review, including legal texts, academic literature, and comparative studies. It is a qualitative study with analytical, descriptive, and critical purposes.

Keywords: *Split Payment*; Tax Reform; Dual VAT.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CBS	Contribuição Sobre Bens e Serviços
EC	Emenda Constitucional
EFD	Escrituração Fiscal Digital
IVA Dual	Imposto Sobre Valor Agregado em formato dual
IBS	Imposto Sobre Bens e Serviços
LC	Lei Complementar
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
NF-e	Nota Fiscal Eletrônica
NF-s	Notas Fiscais de Serviço Eletrônicas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RFB	Receita Federal do Brasil
STN	Sistema Tributário Nacional
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital
TEF	Transferências Eletrônicas de Fundos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E A NECESSIDADE DE REFORMA	15
2.1 Estrutura e características do sistema tributário brasileiro antes da Emenda Constitucional 132/2023	15
2.2 Emenda Constitucional 132/2023: objetivos, princípios e estruturação normativa	19
2.3 IVA Dual brasileiro: estrutura e funcionamento	24
3 O <i>SPLIT PAYMENT</i> COMO MECANISMO DE RECOLHIMENTO DO IVA-DUAL	30
3.1 Conceito e modalidades do <i>Split Payment</i>	31
3.2 Experiência internacional com o <i>Split Payment</i>	34
3.3 Implementação do <i>Split Payment</i> na Lei Complementar 214/2025	37
3.4 Aplicação do devido processo legal tecnológico no <i>Split Payment</i>	45
4 EFEITOS DO <i>SPLIT PAYMENT</i> NA ARRECADAÇÃO E NA GESTÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL	49
4.1 Potenciais benefícios da implementação do <i>Split Payment</i>	51
4.2 Desafios e impactos negativos para as empresas e o mercado	55
4.3 Avaliação do impacto na arrecadação, na eficiência da administração tributária e na simplificação do sistema fiscal	62
4.4 Viabilidade de adoção do <i>Split Payment</i> no Brasil	65
5 CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto a análise crítica da viabilidade da implementação do *split payment* como mecanismo de arrecadação do Imposto sobre Valor Agregado em formato dual (IVA Dual), instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 214/2025. Trata-se de uma sistemática na qual, no momento da liquidação financeira da operação comercial, a parcela referente ao tributo é automaticamente segregada e direcionada ao fisco, sem transitar pelas contas do fornecedor de bens ou serviços. Assim, o pagamento ao fornecedor ocorre de forma líquida, com o imposto já deduzido e recolhido em tempo real, mediante integração entre sistemas fiscais e financeiros.

A adoção dessa metodologia insere-se no contexto da recente reforma da tributação sobre o consumo, voltada à superação das disfunções estruturais do sistema anterior — como a ausência de não cumulatividade plena, a complexidade normativa, os elevados índices de litigiosidade e a regressividade fiscal. Nesse novo arranjo institucional, o *split payment* figura como uma das principais inovações voltadas à promoção de maior eficiência, transparência e segurança jurídica, representando, inclusive, uma inflexão paradigmática na dinâmica entre fisco e contribuinte.

Seus defensores sustentam que o modelo tem potencial para reduzir a inadimplência e as fraudes estruturadas, ampliar a base de arrecadação, promover a automação do recolhimento e simplificar obrigações acessórias, especialmente por meio da integração de dados fiscais e financeiros. Contudo, sua implementação suscita desafios que extrapolam o campo tecnológico e alcançam dimensões jurídicas, econômicas e operacionais sensíveis.

Entre os principais entraves, destacam-se os impactos sobre o fluxo de caixa das empresas — especialmente micro e pequenas, que compõem a maior parte do setor produtivo nacional —, os elevados custos de conformidade e de adaptação dos sistemas internos, a insegurança jurídica quanto à restituição de tributos indevidamente recolhidos e a possibilidade de concentração de ônus sobre os contribuintes menos estruturados. Soma-se a isso a ausência de garantias efetivas para o exercício do devido processo legal em sua dimensão tecnológica e a fragilidade da legislação complementar quanto à proteção de dados pessoais.

Diante desse panorama, a presente pesquisa propõe-se a examinar se o *split payment*, tal como delineado na legislação vigente, é compatível com os princípios

constitucionais que estruturam a reforma tributária — notadamente simplicidade, justiça fiscal, neutralidade e cooperação federativa —, bem como se sua implementação atende às exigências de eficiência arrecadatória sem comprometer direitos fundamentais.

Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa, analítica e crítica, com base na interpretação normativa da EC nº 132/2023 e da LC nº 214/2025, complementada por revisão bibliográfica nacional e internacional, além da análise de experiências comparadas, com destaque para os modelos implementados na União Europeia. Essas experiências demonstram que, embora o modelo seja eficaz no combate à evasão fiscal, ele impõe efeitos colaterais significativos, sobretudo para empresas de menor porte, que enfrentam dificuldades para absorver os custos de adaptação tecnológica e operacional.

No Brasil, a discussão acadêmica sobre o tema tem se intensificado desde a promulgação da recente reforma tributária, especialmente por se tratar de uma metodologia inovadora no âmbito do sistema tributário nacional (STN). Todavia, os estudos sobre esse mecanismo de recolhimento ainda são incipientes, o que justifica o recorte deste trabalho, diante do elevado grau de inovação que o permeia, ultrapassando a temática tributária e exigindo a articulação de saberes interdisciplinares, como o Direito, a Economia e a Tecnologia da Informação.

Além disso, destaca-se o interesse pessoal desta autora pelo Direito Tributário, despertado ainda nos primeiros anos da graduação e aprofundado por meio de estágios na área, o que motivou o desenvolvimento deste estudo crítico e especializado.

No plano prático, a pesquisa contribui para a compreensão dos impactos econômicos, administrativos e jurídicos do *split payment*, oferecendo subsídios a contribuintes, operadores do direito, gestores públicos e formuladores de políticas públicas quanto à aplicação e calibragem normativa do modelo. No plano intelectual, o trabalho avança no debate sobre a modernização da tributação no Brasil, incorporando categorias contemporâneas como automação fiscal, proteção de dados, justiça fiscal e processo decisório algorítmico, com atenção especial à viabilidade da implementação desse mecanismo na realidade brasileira. Trata-se de um campo ainda pouco desenvolvido na doutrina nacional, sobretudo no que diz respeito à operacionalização sistêmica e aos reflexos econômicos sobre os contribuintes.

Espera-se, assim, oferecer uma contribuição teórico-aplicada à análise da efetividade e dos limites constitucionais do *split payment* no contexto do novo STN, delineando parâmetros para sua adoção responsável.

A partir desse enfoque, a investigação estrutura-se em torno da seguinte problemática central: o modelo de *split payment*, tal como previsto na LC nº 214/2025, é coerente com os objetivos que justificaram sua instituição no contexto da reforma tributária? Indaga-se, ainda, se sua adoção respeita os princípios constitucionais que estruturam o novo sistema tributário, particularmente a simplicidade, a justiça fiscal e a neutralidade. Busca-se, por fim, identificar os principais riscos e limitações normativas, operacionais e tecnológicas que possam comprometer sua efetividade e legitimidade, além de apontar os aprimoramentos institucionais necessários para sua consolidação como mecanismo eficiente, justo e sustentável de arrecadação.

Nesse contexto, inicialmente, analisa-se a estrutura do STN anterior à EC nº 132/2023, com ênfase em suas principais disfunções: ausência de não cumulatividade plena, complexidade normativa, guerra fiscal e alta litigiosidade. Em seguida, explora-se a proposta de reforma, com foco na criação do IVA Dual e nos princípios que orientam o novo sistema — simplicidade, justiça fiscal, transparência, neutralidade e cooperação federativa.

Na sequência, examina-se o *split payment* como instrumento de recolhimento do IVA Dual, abordando seus fundamentos técnicos, as modalidades operacionais previstas na LC nº 214/2025 e sua inspiração em experiências internacionais, com ênfase naqueles países que integram a União Europeia, onde foram conduzidos estudos específicos sobre sua eficácia e limitações. O relatório intitulado “*Análise do impacto do mecanismo de pagamento fracionado como método alternativo de cobrança do IVA*”¹, elaborado no contexto europeu, demonstra que o modelo pode contribuir para o combate à fraude e para o aumento da eficiência administrativa, mas também acarreta efeitos adversos sobre a liquidez das empresas, os custos de conformidade e a proteção de direitos fundamentais — aspectos que podem oferecer importantes lições para o cenário brasileiro.

Por fim, analisa-se criticamente a aplicação prática do modelo no Brasil, confrontando os benefícios teóricos esperados — como o combate à sonegação, a previsibilidade na arrecadação e a simplificação das obrigações fiscais — com os desafios identificados, como os impactos sobre o fluxo de caixa das empresas, os custos de conformidade, a restituição de tributos indevidamente recolhidos, a proteção de dados e os limites do devido processo legal em sua dimensão algorítmica.

¹ Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method

2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E A NECESSIDADE DE REFORMA

O presente capítulo tem como propósito examinar a estrutura do STN vigente até a promulgação da EC nº 132/2023, contextualizando as razões históricas, políticas e econômicas que motivaram a necessidade de sua reforma. Para tanto, analisa-se a complexidade do modelo anterior, marcado pela ausência da não cumulatividade plena dos tributos, multiplicidade de legislações, sobreposição de competências e elevada litigiosidade, fatores que comprometem a eficiência arrecadatória e a justiça fiscal. A partir dessa análise crítica, demonstra-se como tais disfunções repercutiram na produtividade econômica e na desigualdade regional do país, reforçando a urgência por um novo arranjo normativo.

Na sequência, o capítulo aborda os principais aspectos da reforma tributária introduzida pela EC nº 132/2023, destacando seus objetivos formais — como a simplificação, a transparência, a neutralidade e a mitigação da regressividade —, bem como as transformações estruturais implementadas, notadamente a criação do modelo de IVA Dual. Ao final, introduz-se o mecanismo do *split payment*, incorporado de forma transversal à nova sistemática de arrecadação, cuja análise crítica será aprofundada nos capítulos seguintes, com vistas a avaliar sua viabilidade como instrumento de superação das falhas estruturais anteriormente diagnosticadas.

2.1 Estrutura e características do sistema tributário brasileiro antes da Emenda Constitucional 132/2023

Não é necessário ser especialista em Direito Tributário, Economia ou Ciências Contábeis para reconhecer as imperfeições do STN, caracterizado pela onerosidade e complexidade, decorrentes do excesso de obrigações acessórias e da multiplicidade de legislações vigentes. Tais características decorrem, em grande medida, da multiplicidade de tributos e legislações², da fragmentação das competências entre os entes federativos e do excesso de obrigações acessórias impostas aos contribuintes (Teixeira, 2022). Não é à toa que, desde os primeiros anos após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 já se falava sobre a necessidade de uma reforma, especialmente no âmbito da tributação sobre o consumo.

²De acordo com estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, estima-se que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até setembro de 2024, foram editadas no Brasil 517.388 normas tributárias, entre federais, estaduais e municipais (Amaral, 2023), fato que, por si só, evidencia a complexidade do STN.

A crítica à estrutura do sistema remonta à década de 1960, quando Becker (2004) o classificou como um “manicômio jurídico tributário”. Uma expressão antiga, mas que, mesmo após a modernização do sistema, continua surpreendentemente atual³.

Tratava-se de um modelo ineficiente, caracterizado pela cumulatividade, insegurança normativa e sobreposição de competências. Conforme observa Utumi (2024), os três níveis da Federação possuíam competências constitucionais para instituir tributos, o que resultava em normas infraconstitucionais numerosas e, muitas vezes, conflitantes. Estima-se que, em média, 39 normas tributárias eram editadas por dia, conforme levantamento do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (Amaral, 2023), o que contribuía para o alto nível de contencioso entre contribuintes e a Administração Tributária.

No que se refere à tributação sobre o consumo, Appy (2015) e Libânio (2021) identificaram cinco principais problemas que comprometiam sua eficiência: (i) a coexistência de cinco tributos distintos (IPI, ICMS, ISS, PIS e COFINS) com bases de incidência sobrepostas; (ii) a ausência de um mecanismo de não cumulatividade plena; (iii) restrições ao ressarcimento de créditos fiscais acumulados; (iv) a elevada complexidade legislativa; e (v) a guerra fiscal entre os Estados.

Ao dividir as bases tributárias entre a União, os Estados e os Municípios, o STN gerava uma sobreposição de tributos sobre o consumo. Tributos como IPI, ICMS, ISS, PIS e COFINS incidiam cumulativamente em diversas etapas da cadeia produtiva, onerando a produção, as exportações e os investimentos (Malpighi; Schouler; Andrade; 2023).

Esses tributos, precisamente o IPI, ICMS, ISS, possuíam a característica de serem indiretos⁴, ou seja, eram recolhidos pelos produtores, comerciantes ou prestadores de serviços, mas, em última instância, repassados ao consumidor final, sendo incorporados ao preço dos bens e serviços. Para evitar que o consumidor final arcasse com a cumulatividade dos tributos ao longo da cadeia produtiva, o legislador adotou a técnica da não cumulatividade. Trata-se de um mecanismo que permite aos agentes econômicos, ao longo da cadeia, o aproveitamento de créditos relativos ao tributo pago na etapa anterior, garantindo, em tese, que a tributação incida apenas sobre o valor agregado em cada fase da produção.

³Adianta-se, desde já, que o termo continua atual mesmo após a reforma tributária, conforme será demonstrado ao longo desta pesquisa. Embora a reforma se apresente com objetivos nobres, como a desburocratização do sistema, a simplicidade e a transparência, na prática, observa-se apenas a substituição de uma complexidade por outra. Isto é, o “manicômio jurídico tributário” permanece, porém com novas problemáticas.

⁴Uma das grandes problemáticas que envolvem os tributos indiretos é o obstáculo imposto pela Fazenda Pública à sua restituição, especialmente aquele previsto no art. 166 do Código Tributário Nacional. Tal dificuldade reproduz-se, e tende a se intensificar, no contexto do IBS e da CBS, conforme será analisado em seção específica.

No entanto, o STN era marcado pela ausência de uma não cumulatividade plena, dado os inúmeros obstáculos ao aproveitamento de créditos no processo produtivo, o que resultava, conseqüentemente, em uma tributação mais onerosa ao longo da cadeia de produção.

Em primeiro lugar, destacavam-se as restrições legais, como a adoção do crédito físico no ICMS e no IPI, que dificultavam o pleno aproveitamento dos créditos. No que se refere ao ICMS, as disposições do art. 33 da LC nº 87/1996 são claras quanto à limitação do direito ao crédito, especialmente diante das sucessivas alterações que postergaram, de forma recorrente, o início de sua efetiva vigência (Machado Segundo, 2024).

Além disso, o ISS, por ser um imposto cumulativo, incidia sobre a prestação de serviços para indústrias ou comerciantes ao longo da cadeia econômica, sem garantir o direito à dedução de créditos, o que prejudicava a competitividade da produção nacional e onerava os investimentos. Por fim, a falta de interoperabilidade entre os créditos de diferentes impostos, como o ICMS e o ISS, que impedia que os créditos de um imposto fossem utilizados para compensar o valor devido por outro, agravando ainda mais a ineficiência do sistema tributário (Malpighi; Schouler; Andrade, 2023).

A complexidade da legislação devia-se à indefinição sobre as atividades tributáveis, como, por exemplo, se uma atividade se caracterizava como industrialização, sujeita ao IPI e ao ICMS, ou como venda de mercadoria ou prestação de serviços, sujeita ao ICMS e ao ISS. Também havia incertezas sobre onde terminava a incidência do ISS e começava a do ICMS. No caso do IPI, persistia a incerteza sobre o limite entre a industrialização e a distribuição, o que gerava elevados níveis de contencioso (Machado Segundo, 2024)⁵.

Outro problema decorria da adoção do princípio da tributação na origem, que favorecia as regiões mais industrializadas e economicamente desenvolvidas, gerando desigualdades na distribuição da arrecadação entre os entes federativos, uma vez que os estados produtores concentravam grande parte da receita tributária, enquanto os estados consumidores, geralmente menos desenvolvidos, ficavam em desvantagem financeira (Oliveira, 2024).

Essa distorção prejudicava a equidade na repartição de recursos e contribuía para a chamada "guerra fiscal", que, embora ilegal, tornou-se uma prática comum, na qual os

⁵ Destaca-se que, conforme será abordado em tópico específico, a criação do IVA-Dual brasileiro, ao reduzir a quantidade de tributos incidentes sobre o consumo, associada a uma legislação uniforme e a uma base de incidência ampla, configura-se como uma medida louvável e positiva diante desses problemas em específico.

estados ofereciam benefícios tributários para atrair empresas. De acordo com Appy (2015), embora tais benefícios parecessem um instrumento de desenvolvimento regional, na realidade, tratava-se de uma política ineficiente, pois grande parte dos benefícios concedidos servia apenas para cobrir custos adicionais de logística e atrair empreendimentos que não correspondiam à vocação regional⁶.

Além disso, PIS e COFINS, embora não incidissem formalmente sobre o consumo, recaíam sobre a receita e apresentavam elevada complexidade, devido à existência de múltiplos regimes de apuração — cumulativo, não cumulativo e monofásico — e à definição da base de cálculo que frequentemente incluíam outros tributos, o que, na prática, incrementava a carga tributária de forma indireta (Malpighi; Schoueri; Andrade, 2023). Por razão das distorções acima elencadas, a necessidade de reformar o STN ganhou força. Os defensores da reforma apontavam como solução a:

Aproximação dos tributos existentes a um modelo de IVA, seguindo práticas internacionais, com base ampla de bens e serviços, crédito abrangente, sistema eficaz de ressarcimento, poucas alíquotas, poucos ou nenhum regime especial, incidência sobre o valor líquido de impostos e cobrança no destino (Appy, 2015, p.6).

Contudo, diante das soluções propostas, um questionamento inevitável se impunha: seria uma ampla reformulação constitucional o único caminho para resolver as deficiências do sistema ou bastariam ajustes pontuais e bem direcionados para superar os principais entraves?

Conforme pondera Harada (2023), a complexidade do sistema tributário reside predominantemente na legislação infraconstitucional, e não no desenho constitucional em si. Em concordância, Machado Segundo (2024) assevera, que a mera quantidade de tributos não é, por si só, responsável pela complexidade, sendo mais relevante a estrutura das alíquotas e a forma de apuração da obrigação tributária.

Dessa forma, embora a reforma tenha sido consolidada por meio da EC nº 132/2023, com a adoção de um novo modelo tributário, é necessário refletir sobre os riscos de se introduzirem novas complexidades normativas. A multiplicidade de regras, a exigência de regulamentação detalhada e os desafios próprios da transição entre modelos podem

⁶ Ressalta-se que, apesar de a “guerra fiscal” ser negativa para o país de modo geral, do ponto de vista dos estados há aspectos positivos, uma vez que a atração de uma empresa, ainda que não gere receita tributária imediata, contribui para o aumento do número de empregos e, conseqüentemente, da renda agregada no estado. Esse processo desencadeia um ciclo virtuoso que pode, futuramente, resultar em um aumento conjuntural da arrecadação estadual (Fernandes; Wanderlei, 2000).

comprometer a efetividade das mudanças propostas, perpetuando um sistema burocrático, disfuncional e pouco transparente.

2.2 Emenda Constitucional 132/2023: objetivos, princípios e estruturação normativa

Diante do expressivo anseio por uma reforma tributária nos meios político, jurídico e econômico, diversas propostas legislativas foram apresentadas ao Congresso Nacional, entre elas a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, cuja primeira versão foi apresentada em meados de 2019 e, posteriormente, aprovada e promulgada em 20 de dezembro de 2023, dando origem à EC nº 132/2023, responsável por instituir a tão almejada reforma do STN. Em sua redação original, a PEC nº 45/2019 apresentava, em seção específica de justificativa, os principais objetivos da proposta:

A presente Proposta de Emenda à Constituição **tem como objetivo propor uma ampla reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços**, através da substituição de cinco tributos atuais por um único imposto sobre bens e serviços (IBS). [...] O modelo proposto **busca simplificar radicalmente o sistema tributário brasileiro, sem, no entanto, reduzir a autonomia dos Estados e Municípios**, que manteriam o poder de gerir suas receitas através da alteração da alíquota do IBS (Brasil, 2019, grifos nossos).

Com a promulgação da EC, concretizou-se a proposta de ampla reformulação do STN, pautada especialmente na simplificação do modelo, sem supostamente comprometer a autonomia dos entes federativos⁷.

No âmbito da tributação sobre o consumo, a reforma fundamenta-se em três principais objetivos: (i) promover o crescimento sustentável da economia, gerando emprego e renda; (ii) tornar o sistema tributário mais justo, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e (iii) reduzir a complexidade da tributação, garantindo maior transparência e fortalecendo a cidadania fiscal (Brasil, S.d.).

Ainda antes da promulgação da EC 132/23, os idealizadores da reforma previam que a materialização desses objetivos ocorreria por meio da eliminação das distorções do antigo sistema, incluindo a extinção da cumulatividade de tributos, da guerra fiscal e dos litígios administrativos e judiciais. A superação desses entraves resultaria na redução de custos operacionais para o setor produtivo e para o próprio Estado, ampliando as perspectivas

⁷ Contudo, conforme será abordado posteriormente nesta pesquisa, verifica-se uma fragilidade na autonomia dos entes federativos quanto à criação do IBS e à sua compatibilidade com a forma federativa de Estado. Isso porque Estados, Distrito Federal e Municípios perdem sua principal competência tributária relativa ao ICMS e ao ISS, o que impacta não apenas sua autonomia financeira, mas também sua capacidade de legislar.

de crescimento econômico e beneficiando, de maneira geral, cidadãos, empresas e governos (Brasil, S.d.).

A redução das desigualdades regionais e sociais, por sua vez, restaria alcançada pela adoção do princípio do destino, pelo qual a arrecadação é direcionada ao local de consumo, e não mais ao de produção. Essa mudança favorece estados e municípios menos desenvolvidos, nos quais está concentrada uma maior parcela da população consumidora. Soma-se a isso a implementação do mecanismo de *cashback*, que permite a devolução parcial do imposto pago, beneficiando as camadas mais pobres da população (Brasil, S.d.).

Com relação à simplificação e à redução de custos para as empresas, o novo modelo buscaria eliminar redundâncias e reduzir o tempo e os recursos despendidos na apuração e no cumprimento de obrigações tributárias. A instituição de uma base ampla de incidência, aliada à não cumulatividade plena e à padronização das regras, garantiriam maior segurança jurídica e estimulariam a concorrência leal, com reflexos na qualidade e no preço dos bens e serviços oferecidos. Além disso, a maior transparência proporcionada pelo novo sistema permitiria ao cidadão identificar com clareza os tributos pagos e, assim, exercer de forma mais efetiva sua cidadania fiscal, cobrando a adequada contraprestação estatal (Brasil, S.d.).

Em síntese, os objetivos da reforma constitucional tributária se estruturam em torno da superação das deficiências do antigo sistema, por meio da promoção de maior justiça fiscal, da redução da onerosidade, do aumento da transparência e da simplificação do modelo, incorporando ainda diretrizes como a defesa do meio ambiente, a cooperação federativa e a mitigação dos efeitos regressivos da tributação.

No que se refere à sua estrutura, a EC nº 132 promove a extinção e a modificação de diversos tributos que compõem o STN. No entanto, esta pesquisa tem por objetivo concentrar-se especificamente na principal inovação trazida pela reforma: a substituição do ICMS, ISS, IPI⁸, PIS e COFINS por um novo modelo de IVA Dual⁹, constituído pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados e municípios (Brasil, 2023).

⁸ Destaca-se que o IPI não foi extinto, mas apenas recebeu uma nova conformação, tendo em vista que suas alíquotas foram reduzidas a zero, exceto para os produtos cuja industrialização seja incentivada na Zona Franca de Manaus.

⁹ As características e a estrutura do IVA-Dual brasileiro serão abordadas em tópico específico desta pesquisa, tendo em vista constituírem o principal recorte deste estudo.

Nesse cenário, a reforma tributária promove uma reestruturação profunda do sistema tributário, com impacto não apenas no texto constitucional, mas também sobre o ordenamento infraconstitucional. A unificação de tributos, o novo modelo de partilha de receitas entre os entes federativos e a redefinição de competências tributárias representam alguns dos principais marcos da reforma, cuja implementação se dará progressivamente até 2033.

Não obstante a clareza com que os objetivos foram delineados, sua efetiva concretização permanece incerta, em razão das lacunas e ambiguidades presentes no texto constitucional, que seguem repercutindo no ordenamento infraconstitucional, como será demonstrado ao longo desta pesquisa.

Para compreender com maior precisão os fundamentos que sustentam essa reestruturação normativa, é imprescindível a análise dos princípios que passaram a orientar o novo modelo constitucional tributário, os quais servirão de base para a criação, interpretação e aplicação das futuras normas infraconstitucionais.

Conforme tratado, a EC nº 132/2023 promoveu uma profunda reestruturação do STN, redefinindo elementos centrais da tributação e estabelecendo novas diretrizes para a criação, interpretação e aplicação das normas tributárias. Entre as inovações promovidas, destacam-se os §§ 3º e 4º do artigo 145¹⁰ e o §1º do artigo 156-A¹¹ da CF, que consagram os princípios fundamentais do novo modelo tributário (Brasil, 2023).

Dentre os principais princípios incorporados ao texto constitucional que merecem destaque — principalmente no que se refere à criação e regulamentação do IVA Dual brasileiro — estão a simplicidade, a transparência, a justiça tributária, a cooperação, a mitigação da regressividade e a neutralidade. Tais princípios passam a orientar tanto a estrutura normativa do sistema quanto sua aplicação prática, funcionando como diretrizes interpretativas e norteadoras da atividade legislativa e jurisdicional (Brasil, 1988).

As normas constitucionais, quando analisadas em conjunto, são compreendidas como parte de um sistema normativo que busca estabelecer uma ordem de propósitos, configurando um todo coeso e harmônico (Mendes; Branco, 2021). De acordo com a doutrina, a Constituição é composta por regras e princípios, ambos dotados de força normativa.

¹⁰ “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] § 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. § 4º As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos” (Brasil, 2023).

¹¹ “Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. § 1º O imposto previsto no **caput** será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte [...]” (Brasil, 2023).

Enquanto as regras estabelecem comandos específicos, os princípios, por sua maior abstração, orientam a interpretação e a aplicação do direito, servindo como fundamento para decisões jurídicas. Nesse sentido, os princípios delineiam as diretrizes do ordenamento jurídico e fornecem uma justificativa para a tomada de decisões em determinada direção (Carrazza, 2015).

Conforme destaca Machado Segundo (2024), os princípios expressam valores, fins e objetivos a serem observados na medida do juridicamente e factualmente possível. Eles orientam a elaboração normativa e o processo interpretativo, inclusive em relação às regras jurídicas. Nesse sentido, como bem afirma Carrazza (2015, p. 62), “todos os artigos da Lei Maior que tratam, direta ou indiretamente, da ação estatal de tributar só encontram sua real dimensão se conjugados com os princípios magnos de nosso sistema constitucional”.

Portanto, o exercício da competência tributária pelo Estado deve ser analisado à luz dos princípios fundamentais do sistema constitucional, os quais conferem legitimidade à atuação estatal e delimitam os contornos da tributação. Tanto os dispositivos constitucionais quanto os infraconstitucionais devem ser interpretados à luz desses princípios, assegurando a preservação dos direitos fundamentais e da ordem jurídica.

Geraldo Ataliba (2011, p. 34-35), ao tratar da função dos princípios no ordenamento, afirma que eles representam “as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico”. Com base nessa premissa, torna-se essencial analisar os princípios que estruturam o novo STN e verificar em que medida eles estão sendo considerados na regulamentação e aplicação do modelo reformado.

O princípio da simplicidade ocupa lugar central na atual reforma, em resposta à complexidade excessiva do sistema anterior. Esse princípio deve ser entendido como um vetor orientador da aplicação das normas tributárias, exigindo clareza e objetividade em sua redação e interpretação. Para Romano (2024, p. 53), “simples é sinônimo de compreender a norma e sua aplicação (alcance e extensão), além de melhorar a arrecadação com menor custo para as partes na relação tributária”.

Nesse sentido, espera-se que as legislações infraconstitucionais responsáveis por regulamentar o novo sistema — especialmente os tributos sobre o consumo — observem esse princípio, adotando normas claras, diretas e de fácil compreensão. Machado Segundo (2024) destaca que o princípio da simplicidade deve se aplicar não apenas às normas materiais, mas também às obrigações acessórias, exigindo que formulários, guias e documentos sejam objetivos e não representem um ônus excessivo para os contribuintes.

O princípio da transparência, por sua vez, busca tornar o sistema tributário mais compreensível e acessível à população. As novas normas devem ser elaboradas com base em critérios claros, confiáveis, tempestivos e de fácil acesso (Peroba; Betoni, 2024). Trata-se de um princípio intimamente ligado à simplicidade, pois ambos contribuem para a compreensão e fiscalização do sistema tributário pelos contribuintes.

A cooperação também se apresenta como um princípio essencial no novo modelo. Seu objetivo é fomentar relações pautadas na confiança mútua entre a Administração Tributária e os contribuintes (Peroba; Betoni, 2024). A cooperação exige condutas transparentes e éticas, em que ambas as partes — Estado e contribuinte — colaborem para o correto cumprimento das obrigações tributárias e para a redução de conflitos decorrentes da relação jurídica tributária.

Já o princípio da justiça tributária, embora estivesse implícito no ordenamento antes da EC nº 132/2023, ganha novo destaque ao ser reforçado constitucionalmente. Seu fundamento está no princípio da capacidade contributiva, previsto no §1º do artigo 145 da CF, diretamente relacionado à progressividade da tributação¹². O objetivo é garantir que os contribuintes arquem com encargos tributários na medida de sua capacidade econômica, utilizando-se o sistema tributário como instrumento de redução das desigualdades socioeconômicas (Machado Segundo, 2024).

Nesse mesmo sentido, o §4º do artigo 145 estabelece que alterações na legislação tributária devem buscar a redução de seus efeitos regressivos, fortalecendo o compromisso com a justiça fiscal e a equidade no sistema.

Conclui-se, portanto, que a inclusão dos §§ 3º e 4º ao artigo 145 da CF introduziu importantes inovações ao STN, afetando diretamente a forma como se interpretam e aplicam as normas tributárias. Como assevera Carrazza (2015), os princípios constitucionais tributários, por possuírem natureza normativa, devem ser observados em toda sua extensão, sob pena de comprometerem a integridade do ordenamento jurídico. Eles funcionam como diretrizes fundamentais para garantir coerência, segurança jurídica e justiça fiscal.

Essa mudança de paradigma deve ser compreendida não apenas pelo legislador e pelo Poder Judiciário, mas pela sociedade como um todo. Na elaboração das leis complementares — como a já promulgada LC nº 214/2025 —, bem como das leis ordinárias federais, estaduais e municipais que regulamentarão o novo sistema tributário sobre o consumo, o Poder Legislativo deverá orientar-se pelas diretrizes constitucionais de

¹² Inclusive, a Reforma Tributária passou a exigir expressamente a progressividade de determinados impostos, a exemplo do ITCMD, conforme disposto no art. 155, §1º, da Constituição Federal.

simplicidade, transparência, justiça tributária e cooperação, evitando que as alterações legislativas resultem em efeitos regressivos.

2.3 IVA Dual brasileiro: estrutura e funcionamento

O IVA, composto pelo IBS e pela CBS no STN, representa a principal aposta dos idealizadores da Reforma Tributária para solucionar os problemas historicamente presentes na tributação sobre o consumo. Em tese, sua criação foi o maior impulsionador da reforma, surgindo com a promessa de garantir neutralidade, não cumulatividade plena, transparência, simplicidade, uma base ampla e tributação no destino, com objetivo de extinguir as chamadas “guerras fiscais”.

Entretanto, conforme será demonstrado ao longo desta pesquisa, a instituição do IVA Dual pela EC 132/2023 aparenta não cumprir integralmente as promessas inicialmente apresentadas. Embora alguns problemas anteriormente existentes tenham sido sanados, novos desafios foram criados, exigindo uma análise crítica sobre os reais impactos dessa mudança no STN.

A CBS surge com o objetivo de extinguir as contribuições sociais PIS e COFINS, sendo de competência da União, conforme o inciso V do artigo 195 da CF. Já o IBS é instituído em substituição ao ICMS, ISS e IPI¹³, possuindo competência compartilhada entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do Art. 156-A da CF.

Dentre os aspectos positivos, destaca-se a introdução do art. 149-B¹⁴ na CF, que estabelece legislação única e uniforme para CBS e IBS em todo o território nacional. Ambos incidirão sobre bens e serviços, com os mesmos fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos, regras de não cumulatividade e creditamento, conforme regulamentação dada LC nº 214/2025.

¹³O IPI no STN é notadamente um tributo de finalidade fiscal, em razão de sua elevada capacidade arrecadatória, mas possui, precipuamente, caráter extrafiscal. Nesse sentido, ressalta-se que a substituição aqui tratada refere-se à sua função fiscal. Sua função extrafiscal permanece vinculada à manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus, sendo que parte dessa extrafiscalidade será transferida ao Imposto Seletivo, previsto no art. 153, inciso VIII, da Constituição Federal.

¹⁴ “Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a:

I - fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos;

II - imunidades;

III - regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação;

IV - regras de não cumulatividade e de creditamento.

Parágrafo único. Os tributos de que trata o **caput** observarão as imunidades previstas no art. 150, VI, não se aplicando a ambos os tributos o disposto no art. 195, § 7º” (Brasil, 2023).

Essa uniformização reduz a complexidade do sistema, mitigando a insegurança jurídica e o contencioso entre fisco e contribuintes, especialmente quando comparada ao modelo anterior, marcado pela fragmentação normativa. Tributos como ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI possuíam legislações próprias. No caso do ICMS, por exemplo, havia 27 legislações estaduais distintas, similares entre si, mas não idênticas, o que aumentava a complexidade e a burocracia para empresas que operavam em diferentes estados (Utami, 2024).

Os referidos tributos não integrarão suas próprias bases de cálculo, ou seja, o valor dos tributos não será inserido no preço final do produto, o que permitirá aos contribuintes maior clareza sobre a carga tributária incidente. Em contrapartida, a ausência de "cálculo por dentro" pode gerar a necessidade de aumento das alíquotas dos tributos para manter a arrecadação (Utami, 2024). Ou seja, as alíquotas do IVA Dual poderão superar 28%, projeção da alíquota do tributo apresentada pelo Secretário da Reforma Tributária, Bernard Appy, à imprensa (Abrão, 2025). Destaca-se que esse percentual, mesmo antes de qualquer necessidade de aumento, já é considerado o mais alto do mundo.

O §8^{o15} do art. 156-A da CF autoriza que a LC defina o conceito de operações com serviços, admitindo essa classificação para qualquer operação não relacionada a bens materiais ou imateriais, inclusive direitos (Brasil, 2023). Esse dispositivo já era alvo de críticas antes mesmo da promulgação da LC 214/25, uma vez que sua ampla base de incidência poderia "autorizar a instituição de um imposto sobre qualquer coisa", conforme aponta Machado Segundo (2024, p. 81).

A LC nº 214/2025, em seu art. 3º, inc. I, alíneas "a" e "b", adota essa lógica ao classificar bens¹⁶ como móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, incluindo direitos, e serviços como qualquer operação que não envolva bens. Assim, não há, a princípio, hipótese de não incidência. Ademais, diante de uma base tributária ampliada, impõe-se considerar o possível aumento da carga tributária sobre situações que, até então, não eram abrangidas pelo ICMS ou pelo ISS, mas apenas pelo PIS e pela COFINS, a exemplo da locação (Utami, 2024).

¹⁵ "Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. [...] § 8º Para fins do disposto neste artigo, a lei complementar de que trata o **caput** poderá estabelecer o conceito de operações com serviços, seu conteúdo e alcance, admitida essa definição para qualquer operação que não seja classificada como operação com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos" (Brasil, 2023).

¹⁶ Machado Segundo (2025) critica a definição tautológica do conceito de "bem" apresentada na referida lei, ao apontar que o texto incorre em evidente petição de princípio. Em vez de delimitar com clareza o alcance do termo, a definição apenas o reproduz, resultando em uma circularidade conceitual que compromete a precisão jurídica e gera insegurança interpretativa.

No que se refere ao IBS, o texto constitucional¹⁷ permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabeleçam suas alíquotas respeitando os limites que vierem a ser definidos pelo Senado Federal. Assim, a alíquota final aplicável será a resultante do somatório das alíquotas do Estado e do Município do destino da operação (Brasil, 2023).

O real objetivo dessa previsão seria criar a aparência de que o imposto não possui caráter federal, mas sim que se trata de uma competência "compartilhada" entre os entes federativos (Machado Segundo, 2024). Dentro desse contexto, reside um dos principais aspectos a serem analisados em relação ao IBS.

Isso porque a instituição do IBS impacta diretamente a estrutura da Federação Brasileira. A extinção do ICMS e do ISS afeta a autonomia dos entes federativos, uma vez que Estados, Municípios e o Distrito Federal deixam de exercer uma de suas principais competências tributárias, comprometendo não apenas a autonomia financeira, mas também a capacidade de legislar sobre o imposto. Essa autonomia, consagrada pelo princípio federativo, é protegida como cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, §4º, inciso I, da CF, tornando-se, assim, insuscetível de modificação por meio de EC.

Para evitar possíveis violações ao pacto federativo, a EC 132/23 propõe a criação do IVA Dual. No entanto, conforme argumenta Machado Segundo (2024, p. 79), “trata-se, contudo, de um mero jogo de palavras, pois o imposto é disciplinado em LC editada pelo Congresso Nacional, que corporifica um dos três poderes da União. Trata-se de lei federal. Competência tributária federal, portanto”.

Dessa forma, observa-se que, embora formalmente se alegue a manutenção da competência tributária dos entes subnacionais, a centralização normativa do IBS em uma LC federal pode resultar, na prática, em uma concentração de poder decisório na União, reduzindo a autonomia tributária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse cenário, destaca-se a criação do Comitê Gestor, nos termos do art. 156-B da CF. Entidade técnica de atuação interfederativa, responsável pela arrecadação centralizada do IBS, pela compensação de créditos e pela distribuição da receita entre os entes federativos (Florentino; Bessa, 2024). Responsável também por elaborar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação (Brasil, 2023). Em síntese, sua função será atuar como um mecanismo de coordenação entre os fiscos locais.

¹⁷ “Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. [...] V - cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica” (Brasil, 2023).

Uma das principais questões levantadas em relação à sua criação diz respeito ao contencioso administrativo e judicial, no que concerne a uniformização da interpretação e aplicação da legislação. Embora IBS e CBS compartilhem normas semelhantes, os litígios seguirão esferas distintas: os Tribunais de Justiça Estaduais julgarão questões relacionadas ao IBS, enquanto a Justiça Federal cuidará da CBS. No plano administrativo, o CARF julgará a CBS, enquanto um novo ente julgará o IBS (Barreto; Cypriano, 2024).

Essa dualidade pode gerar decisões conflitantes entre tribunais. Afinal, “cada estrutura e seus julgadores possuem autonomia para aplicar suas próprias convicções sobre os temas, sem que haja uma soberania uniforme de entendimentos e precedentes entre eles” (Migiyama, 2024, p. 237).

No que tange à função centralizadora do Comitê Gestor na arrecadação e distribuição da receita do IBS, o dispositivo legal em questão determina que a receita arrecadada sobre operações que gerem créditos ao adquirente, ainda não compensados, não integrará o produto da arrecadação a ser distribuída aos entes federativos. Assim, será necessária a dedução dos créditos do contribuinte para que a distribuição da receita possa ocorrer de forma justa. Essa previsão impede que os entes utilizem recursos pertencentes aos contribuintes, garantindo o ressarcimento dos créditos acumulados aos seus titulares.

No tocante ao creditamento, a EC prevê a possibilidade de crédito amplo para o IVA Dual, permitindo o aproveitamento dos tributos pagos na aquisição de bens, direitos ou serviços. Entretanto, o inciso VIII, § 1º do Art. 156-A da CF¹⁸ estabelece uma exceção a essa regra, vedando a utilização de créditos resultantes de aquisições consideradas de uso e consumo pessoal, conforme definido em LC (Brasil, 2023).

Ao delegar à LC a definição do que se entende por bem de uso e consumo pessoal, o texto constitucional acaba por gerar insegurança jurídica ao contribuinte, uma vez que a norma infraconstitucional poderá ampliar esse conceito e, conseqüentemente, restringir o direito ao crédito em diversas situações (Utami, 2024; Migiyama, 2024). Tal cenário já se concretizou, pois a LC nº 214/2025 “busca definir o que seriam bens ou serviços de uso e consumo pessoal não com base no uso ou consumo efetivo realizado, mas a partir de características intrínsecas ao próprio bem” (Machado Segundo, 2024, p. 319). Nesse contexto, constata-se que a plena não cumulatividade desses tributos foi comprometida.

¹⁸ “Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. [...] VIII - será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição” (Brasil, 2023).

Outra questão que surge nessa conjuntura é que a definição do que será considerado de uso e consumo poderá gerar um grande contencioso. Isso ocorre porque, enquanto empresas e indústrias podem interpretar subjetiva ou objetivamente determinados bens como não sendo de uso e consumo, a autoridade fiscal pode classificá-los de forma diferente, impactando a constituição de créditos (Migiyama, 2024).

O §1º do art. 156-A da CF determina que o IVA Dual observe o princípio da neutralidade, que visa não influenciar decisões produtivas ou comerciais dos contribuintes (Sobrinho Neto; Gomes, 2024). Portanto, é responsabilidade tanto do texto constitucional quanto da LC assegurar a não cumulação dos créditos do IBS e da CBS, sob risco de comprometer os princípios da não cumulatividade e da neutralidade que regem esse tributo. No entanto, essa neutralidade é comprometida por impedimentos implícitos ao creditamento, conforme exposto, e pela concessão de benefícios fiscais setoriais, que distorcem decisões econômicas (Sobrinho Neto; Gomes, 2024).

Ainda no que tange ao creditamento, um aspecto de grande relevância para a não cumulatividade do IBS diz respeito à atribuição conferida pelo texto constitucional à LC para disciplinar o regime de compensação de créditos, incluindo a possibilidade de condicionar seu aproveitamento à verificação do efetivo recolhimento do imposto, desde que: “a) o adquirente possa efetuar o recolhimento do imposto incidente nas suas aquisições de bens ou serviços; ou b) o recolhimento do imposto ocorra na liquidação financeira da operação”¹⁹ (Brasil, 2023). Dessa forma, caberia à legislação complementar definir a adoção dessa sistemática, o que efetivamente ocorreu nos termos do caput do art. 47 da LC 214/25²⁰, *in verbis*:

Art. 47. O contribuinte sujeito ao regime regular **poderá apropriar créditos do IBS e da CBS quando ocorrer a extinção por qualquer das modalidades previstas no art. 27** dos débitos relativos às operações em que seja adquirente, excetuadas exclusivamente aquelas consideradas de uso ou consumo pessoal, nos termos do art. 57 desta Lei Complementar, e as demais hipóteses previstas nesta Lei Complementar (Brasil, 2023, grifos nossos).

Essa previsão normativa foi concebida como um mecanismo de combate a fraudes contra as administrações tributárias, especialmente aquelas voltadas à geração de créditos

¹⁹ Art. 156-A, §5º, II, alíneas, “a” e “b”, da CF.

²⁰ A redação do dispositivo em questão dá a entender que, em todas as hipóteses de extinção do crédito tributário previstas no art. 27 do mesmo diploma legal, o direito ao creditamento estaria condicionado ao efetivo pagamento do tributo incidente nas operações anteriores. Tal interpretação, contudo, mostra-se incompatível com os preceitos constitucionais, uma vez que essa exigência encontra respaldo apenas em duas hipóteses específicas expressamente previstas, conforme já tratado, não sendo possível estender tal condicionante às demais formas de extinção do crédito tributário. Ainda assim, de maneira ambígua, a redação da Lei Complementar parece ampliar indevidamente essa exigência, extrapolando os limites constitucionalmente estabelecidos e comprometendo a segurança jurídica do contribuinte.

fictícios por meio da emissão de notas fiscais inidôneas. No entanto, apesar de fortalecer os instrumentos de controle fiscal, a exigência impõe um ônus significativo aos contribuintes, que passam a ter a responsabilidade de fiscalizar o efetivo recolhimento do IBS — medida que favorece o Fisco, mas que, por outro lado, prejudica os contribuintes (Florentino; Bessa, 2024).

Além de comprometer o princípio da não cumulatividade, com base em três fundamentos centrais. Primeiro, porque a efetiva arrecadação do tributo pelo elo anterior da cadeia escapa ao conhecimento do adquirente, o que dificulta a verificação da regularidade do recolhimento e, por consequência, do direito ao crédito (Melo, 2002).

Em segundo plano, à luz do princípio da não cumulatividade, a incidência do imposto deve recair exclusivamente sobre o valor agregado. Ocorre que, ao se vincular o aproveitamento do crédito ao efetivo recolhimento do tributo pelo fornecedor, transfere-se ao adquirente a responsabilidade por uma obrigação tributária alheia. Nessa hipótese, caso o fornecedor inadimplente não recolha o tributo, o adquirente será compelido a suportar a carga tributária sobre o valor total da operação, e não apenas sobre o valor adicionado, em flagrante afronta à lógica constitucional da não cumulatividade. Por fim, o fato de o adquirente recolher o imposto sem poder aproveitar o crédito correspondente não implica o perdão da obrigação tributária devida pelo fornecedor. Ao contrário, o Fisco permanece exigindo o tributo do fornecedor, ainda que este já tenha sido recolhido na etapa subsequente da cadeia. Configura-se, assim, a exigência do imposto em duplicidade sobre o mesmo fato gerador, o que conduz à inequívoca violação do princípio da não cumulatividade no âmbito do IBS (Machado Segundo, 2025).

Destaca-se que a exigência de verificação do efetivo recolhimento do imposto como condição para o aproveitamento do crédito, nos termos do texto constitucional, somente se mostra admissível em duas hipóteses, sendo uma delas aquela em que o recolhimento do tributo ocorre no momento da liquidação financeira da operação. Trata-se, nesse caso, de uma modalidade de retenção na fonte realizada pelo adquirente, que, em vez de repassar ao fornecedor o valor integral da operação, efetua o pagamento já deduzido dos tributos devidos na operação (Utami, 2024).

É nesse contexto que a EC nº 132/2023 introduz, de maneira quase silenciosa, o mecanismo de *split payment* — ou “pagamento dividido” —, um novo modelo de apuração e arrecadação tributária para o IBS e a CBS.

A priori, a implementação dessa sistemática pode acarretar desafios operacionais complexos para os contribuintes, além de gerar impactos financeiros substanciais para o

vendedor, que, ao receber o pagamento pelo produto ou serviço já descontado do IBS ou da CBS retido pelo adquirente, poderá enfrentar dificuldades de fluxo de caixa, ainda que disponha de créditos tributários suficientes para compensar o débito correspondente (Utami, 2024).

Diante disso, faz-se necessário analisar a viabilidade de sua implementação, identificando seus potenciais benefícios e eventuais prejuízos. Considerando a relevância desse mecanismo, a presente pesquisa tem por objetivo examinar a viabilidade de sua adoção no contexto do novo modelo tributário.

A investigação será conduzida com base nos aspectos discutidos ao longo deste capítulo, avaliando se o *split payment* soluciona as falhas do modelo tributário anterior, se está em conformidade com as diretrizes do sistema reformado e quais serão os desafios práticos para sua aplicação. Entre os pontos centrais a serem aprofundados, destacam-se as implicações no caso de retenção indevidas, como se procederá os mecanismos de restituição, o papel do Comitê Gestor e da Receita Federal do Brasil (RFB) na operacionalização do sistema, os impactos sobre o creditamento e outras questões essenciais para a compreensão da dinâmica do novo regime tributário.

3 O *SPLIT PAYMENT* COMO MECANISMO DE RECOLHIMENTO DO IVA-DUAL

O presente capítulo tem por objetivo examinar o *split payment* como mecanismo de recolhimento do IVA Dual brasileiro, introduzido pela EC nº 132/2023 e regulamentado pela LC nº 214/2025. Para tanto, parte-se da conceituação e das modalidades operacionais do modelo, analisando sua lógica de funcionamento e seus potenciais efeitos sobre a arrecadação, a conformidade fiscal e a segurança jurídica no contexto da reforma tributária.

Em seguida, explora-se a experiência internacional com a aplicação do *split payment*, com destaque para os casos da União Europeia, em especial Polônia, Itália e Bulgária, a fim de extrair lições relevantes para o cenário brasileiro.

Na sequência, realiza-se uma leitura crítica da regulamentação prevista na legislação complementar, com especial atenção aos dispositivos que tratam da segregação automatizada nas modalidades inteligente, simplificada e manual, vinculadas à apropriação de créditos.

Por fim, discute-se a aplicação do devido processo legal em sua dimensão tecnológica, ressaltando os riscos, lacunas normativas e desafios éticos relacionados à

automação tributária, à proteção de dados e à transparência decisória no uso de sistemas algorítmicos de arrecadação.

3.1 Conceito e modalidades do *Split Payment*

O avanço tecnológico das últimas décadas tem provocado transformações significativas nas relações comerciais, financeiras e administrativas, impulsionadas pelo uso de ferramentas digitais, inteligência artificial, *big data* e sistemas de automação. Esses recursos possibilitam o processamento de grandes volumes de informações com agilidade, precisão e segurança. Nesse cenário de intensa digitalização, o sistema tributário tradicional, marcado por excessiva burocracia e elevados custos operacionais, revela-se cada vez mais defasado.

A persistência de estruturas baseadas em procedimentos manuais e na confiança no repasse voluntário dos tributos se mostra incompatível com a complexidade e a velocidade das transações contemporâneas. A administração tributária, que anteriormente se limitava à análise das declarações prestadas pelos contribuintes, passou a depender do cruzamento dessas informações com dados oriundos de meios eletrônicos de pagamento, como cartões de crédito, débito e PIX (Oliveira, 2022).

Diante desse contexto, torna-se imprescindível a modernização do sistema, por meio da adoção de tecnologias que permitam o controle em tempo real e a automação do recolhimento tributário, assegurando maior eficiência, transparência e conformidade fiscal (Oliveira, 2022). É nesse cenário que a EC nº 132/2023 introduz, no STN, o mecanismo do *split payment*, regulamentado pela LC nº 214/2025, despontando como uma das principais inovações propostas no âmbito da reforma tributária, especialmente no que se refere à tributação sobre o consumo.

O *split payment* consiste em uma sistemática de recolhimento tributário na qual, no momento do pagamento pela aquisição de bens ou serviços, a parcela correspondente ao tributo é destinada diretamente à quitação da obrigação fiscal, sem transitar pelas contas do fornecedor (contribuinte) responsável pelo fato gerador. Nessa dinâmica, o alienante recebe apenas o valor líquido da operação, enquanto o montante referente ao imposto é automaticamente segregado e repassado ao fisco (Teixeira, 2022; Machado Segundo, 2025).

A dinâmica operacional desse mecanismo assemelha-se àquela adotada por plataformas digitais como Uber, iFood e Amazon, que utilizam sistemas automatizados para realizar a divisão do valor das transações no momento da compra, direcionando de forma

imediate as respectivas parcelas aos consumidores, fornecedores e intermediários financeiros envolvidos na operação (Piva, 2024).

Na metodologia tradicional do *split payment* no âmbito fiscal, o fracionamento do tributo ocorre de forma antecipada, com base em uma apuração provisória anterior à definitiva. Tal sistemática permite o recolhimento do IVA antes da dedução dos créditos fiscais pelo contribuinte.

Tal dinâmica se alinha à volta do princípio do *solve et repete* (Teixeira, 2022), anteriormente superado, que tem, por fundamento último, a ideia de proteção à atividade do Estado, que depende da arrecadação de tributos realizada de forma tempestiva, sem atrasos que comprometam seu funcionamento (Miguel, s.d.). Assim, a antecipação do pagamento do tributo é vista como meio de garantir a praticabilidade da arrecadação e mitigar riscos de evasão e inadimplemento (Teixeira, 2022).

A adoção desse mecanismo, no contexto da reforma tributária brasileira, surge como uma forma de viabilizar os objetivos anunciados para o novo sistema. Segundo seus idealizadores, essa sistemática representa um avanço significativo no aprimoramento da arrecadação, contribuindo para a redução da inadimplência, da sonegação e das fraudes fiscais (Brasil, 2024).

Além disso, os proponentes da reforma defendem que esse modelo de recolhimento facilita o ressarcimento de créditos tributários, evita o duplo recolhimento do imposto e oferece maior previsibilidade ao fisco. Para as empresas, esse modelo é apresentado como um instrumento de simplificação no cumprimento das obrigações tributárias, com potencial para substituir mecanismos mais complexos, como a substituição tributária, além de promover maior isonomia concorrencial entre os agentes econômicos (Brasil, 2024).

Diante dos desafios e incertezas relacionados ao modelo de recolhimento proposto e às diretrizes estabelecidas pela reforma, é essencial avaliar a viabilidade do *split payment* no cenário brasileiro. Para isso, torna-se necessário compreender suas diferentes modalidades e os tipos de operações por elas abrangidas.

Nesse sentido, a análise é fundamentada em estudo conduzido pela União Europeia, que examinou as vantagens e desvantagens do modelo, fornecendo subsídios relevantes para adoção no Brasil.

Isso porque o estudo comparativo de sistemas jurídicos permite extrair lições valiosas a partir das soluções adotadas por outros países diante de problemas semelhantes aos enfrentados no Brasil, funcionando tanto como referência positiva quanto como alerta para

práticas que devem ser evitadas, sempre analisadas à luz da Constituição brasileira e das especificidades do contexto social nacional (Machado Segundo, 2025).

A primeira modalidade analisada aplica-se às transferências eletrônicas de fundos (TEF) entre empresas (*business-to-business* – B2B). Nesse formato, a responsabilidade pelo recolhimento do imposto recai sobre o adquirente, que realiza o pagamento com base nas informações constantes na nota fiscal eletrônica, na qual estão destacados separadamente o valor da operação e o montante devido a título de tributo (Paal *et al.*, 2017).

A principal limitação dessa sistemática é o fato de o recolhimento do imposto ocorrer de forma integral, sem a dedução prévia dos créditos vinculados às etapas anteriores da cadeia, comprometendo o fluxo de caixa das empresas e exigindo a compensação ou restituição posterior (Menezes, 2024).

A segunda modalidade, também voltada para operações entre pessoas jurídicas (B2B), introduz o uso de contas de IVA bloqueadas, vinculadas a cada fornecedor (Paal *et al.*, 2017). Nessa sistemática, o valor correspondente ao tributo é creditado em conta específica e só pode ser utilizado para a quitação do próprio IVA, o que confere maior controle ao fisco e reduz o risco de inadimplemento, diferenciando-se da sistemática tradicional da TEF (Rocha, 2022).

A terceira modalidade contempla operações entre empresas e consumidores finais (*business-to-consumer* – B2C) e entre empresas e o governo (*business-to-government* – B2G). Nessas hipóteses, adapta-se o responsável pelo recolhimento do tributo à natureza da relação comercial. No caso das operações com entes públicos, o próprio governo atua como *split agent*, retendo diretamente o valor do imposto no momento do pagamento. Já nas transações com consumidores finais, como não é viável transferir ao adquirente a obrigação tributária, essa função recai sobre o fornecedor, que deve recolher o imposto em prazo reduzido, após receber integralmente o valor da operação (Menezes, 2024).

A quarta modalidade aplica-se tanto a transações remotas quanto presenciais realizadas com cartão de crédito, abrangendo operações B2B e B2C. Nas transações presenciais, independentemente de o adquirente estar inscrito como contribuinte do IVA, o pagamento é integralmente repassado ao fornecedor, que assume a responsabilidade pelo recolhimento do tributo. Quando o pagamento é realizado em dinheiro, não se aplica o *split payment* puro, cabendo também ao fornecedor o recolhimento do imposto, em prazos reduzidos, à semelhança das operações B2C (Teixeira, 2022).

Encerrada a exposição conceitual e técnica das principais modalidades do *split payment*, passa-se, no próximo tópico, à análise da experiência internacional quanto à

utilização desse mecanismo como forma de recolhimento tributário, com destaque para seus benefícios, limitações e resultados observados. A partir desse panorama, busca-se avaliar a adequação dos modelos estrangeiros à realidade brasileira, especialmente à luz das diretrizes estabelecidas pela CF diante do sistema reformado.

3.2 Experiência internacional com o *split payment*

A União Europeia, diante dos recorrentes desafios relacionados à evasão e à fraude fiscal no âmbito do IVA, desenvolveu, em 2016, um estudo para avaliar o mecanismo de pagamento fracionado como método alternativo de arrecadação, buscando alternativas mais eficazes para a tributação do imposto. Isso porque se estimou que o chamado “hiato do IVA” — diferença entre a receita esperada e a efetivamente arrecadada —, ou seja, a perda arrecadatória anual, alcançaria aproximadamente 159,5 bilhões de euros, o equivalente a 14% do total estimado de arrecadação (Paal *et al.*, 2017).

Frente a esse cenário, a Comissão Europeia conduziu um estudo abrangente com o objetivo de analisar a viabilidade técnica, jurídica e econômica da aplicação do *split payment*. A análise abrangeu as diversas modalidades de transação (B2B, B2C e B2G), as formas de pagamento (transferência bancária, cartão e dinheiro), além de subopções, como o uso de contas bancárias bloqueadas para o IVA, conforme exposto anteriormente.

A principal constatação do estudo foi que, embora esse mecanismo de recolhimento possua elevado potencial para reduzir fraudes, especialmente as do tipo *carrossel*²¹, seus custos administrativos e operacionais superariam, em muitos cenários, os benefícios potenciais (Paal *et al.*, 2017).

A complexidade técnica para operacionalizar o fracionamento automático dos pagamentos — sobretudo no que se refere à coleta e à vinculação de dados das transações — foi apontada como um obstáculo relevante à sua implementação em larga escala. Por isso, considerou-se mais eficiente a adoção do mecanismo de recolhimento de forma mais direcionada e de alcance limitado.

Simulações indicaram que os custos administrativos para as empresas poderiam aumentar em pelo menos 70%, em razão das exigências declarativas adicionais e da necessidade de adaptação dos sistemas de pagamento. Ademais, o impacto negativo no fluxo de caixa das empresas seria significativo, uma vez que o recolhimento do imposto passaria a

²¹ Esquema de simulação de operações comerciais sucessivas entre empresas, frequentemente envolvendo diferentes jurisdições, com o objetivo de obter indevidamente créditos de IVA. Caracteriza-se pela atuação de empresas 'fantasmas' que deixam de recolher o imposto devido, permitindo que outras na cadeia solicitem créditos sobre valores nunca efetivamente pagos.

ocorrer em tempo real, por transação, afetando diretamente o capital de giro dessas empresas (Paal *et al.*, 2017).

Na Bulgária, por exemplo, a medida foi implementada em 2003 como forma de combater fraudes fiscais, mas acabou sendo descontinuada em 2007 devido aos elevados custos administrativos, à baixa efetividade arrecadatória e às complexidades funcionais na apuração do IVA, demonstrando não ser eficaz para os fins a que se destinava (Vasconcelos, 2025).

A Polônia, por sua vez, destacou-se ao adotar o *split payment* em 2018, com a introdução do modelo eletrônico, no qual as instituições financeiras são responsáveis por segregar os valores destinados ao fisco e ao alienante (Sarnowski; Selera, 2019).

Ressalta-se que a adoção ocorreu especificamente para transações B2B em setores sensíveis, como os da construção civil e de metais, com a implementação de um sistema que prevê prazos reduzidos para o reembolso do IVA excedente, o que permitiu conjugar eficiência fiscal com a mitigação dos impactos sobre o fluxo de caixa das empresas — uma abordagem que pode servir de referência para o contexto brasileiro (Vasconcelos, 2025).

Já a Itália iniciou a aplicação do modelo de forma gradual a partir de 2015, restringindo-o inicialmente às transações entre empresas e o governo (B2G), tendo atualmente ampliado o uso do mecanismo para empresas estatais, companhias listadas no índice FTSE MIB e empresas controladas por entes públicos locais. Ao longo dos anos, a medida vem apresentando sucesso na redução da evasão fiscal, com resultados progressivamente positivos, apesar dos desafios relacionados ao prazo para os estornos de créditos (Vasconcelos, 2025; Teixeira, 2022).

Em síntese, o relatório da Deloitte, encomendado pela União Europeia, apontou que: (i) o fornecedor, via de regra, não deve ser o principal responsável pelo fracionamento e repasse do IVA ao Fisco, exceto em transações B2C, nas quais o consumidor final não detém capacidade técnica ou jurídica para assumir tal encargo; (ii) modelos com contas bloqueadas mitigam os efeitos negativos no fluxo de caixa, mas enfrentam barreiras operacionais e altos custos; e (iii) o fracionamento parcial com limite transacional, embora reduza impactos no caixa, demonstrou baixa efetividade no combate à fraude e dificuldades de implementação (Paal *et al.*, 2017).

Apesar de sua eficácia no enfrentamento de fraudes específicas, o *split payment* revelou-se, na maior parte dos cenários, um mecanismo de custo-benefício desfavorável quando aplicado de forma ampla. Sua adoção é mais adequada em contextos específicos e sob

condições controladas — como no modelo italiano para transações B2G — em que os riscos de evasão são altos e o impacto operacional, mitigável (Paal *et al.*, 2017).

A pesquisa também ressalta que os resultados da análise são fortemente influenciados pelas escolhas tecnológicas adotadas no desenho do mecanismo de pagamento fracionado. A depender das soluções tecnológicas empregadas, como a forma de integração com sistemas financeiros, o grau de automação e os controles digitais incorporados, os impactos avaliados podem variar significativamente.

Assim, alterações no escopo ou na arquitetura tecnológica do modelo podem conduzir a resultados quantitativos substancialmente distintos, sobretudo em relação ao volume de transações analisado.

Nesse contexto, a viabilidade de implementação do *split payment* no STN — ou seja, seus potenciais benefícios e desvantagens — deve ser analisada à luz das diretrizes que norteiam o modelo vigente, especialmente no que diz respeito à busca por maior simplicidade, transparência e redução dos custos de conformidade, considerando-se, ainda, a experiência internacional, que se mostra fundamental para aferir sua viabilidade e adequação às especificidades do cenário brasileiro.

Ressalta-se, contudo, que a análise da experiência internacional realizada nesta pesquisa não tem por objetivo promover um estudo de direito comparado sobre a implementação do *split payment* no Brasil, até porque, embora a metodologia esteja regulamentada na LC 214/25, ela ainda não foi efetivamente implantada no país. Tal circunstância inviabiliza a comparação de seus efeitos práticos com os verificados em outras jurisdições.

O propósito aqui é, exclusivamente, examinar as experiências internacionais a fim de identificar quais metodologias, operações e formatos se mostram mais compatíveis com a realidade brasileira, considerando as particularidades econômicas, culturais e institucionais do país, de modo a assegurar que o modelo de arrecadação cumpra adequadamente os fins a que se propõe. Busca-se, portanto, uma análise crítica, que evite a simples replicação de modelos estrangeiros sem a devida consideração das diferenças entre os países. Trata-se, assim, de promover uma adaptação criteriosa, que respeite as especificidades do contexto nacional e impeça a importação irrefletida de soluções concebidas para realidades distintas.

A título ilustrativo, no que se refere à análise de viabilidade conforme o contexto de cada país, Oliveira (2022) destaca que, diferentemente da realidade brasileira, a maioria dos países da União Europeia ainda não conta com sistemas informatizados e padronizados para a emissão de notas fiscais e declarações tributárias. No Brasil, a adoção do Sistema

Público de Escrituração Digital (SPED), das Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e e NFC-e) e da Escrituração Fiscal Digital (EFD ICMS/IPI/Contribuições) consolidou um dos sistemas de reporte tributário mais avançados do mundo. Já a União Europeia enfrenta o desafio de integrar 27 administrações fiscais soberanas, cada qual com legislações e culturas distintas. Esse contraste revela que o Brasil já dispõe de infraestrutura tecnológica favorável à retenção de tributos em tempo real, ao passo que, no contexto europeu, seriam necessários investimentos significativos para alcançar o mesmo grau de uniformização e digitalização.

É sob essa perspectiva que se deve analisar a viabilidade do *split payment* no Brasil. Conforme observa Machado Segundo (2025), embora o mecanismo apresente um potencial teórico promissor, os riscos e desafios práticos inerentes à sua implementação são, muitas vezes, negligenciados diante do entusiasmo que envolve a proposta. Tais obstáculos, no entanto, não inviabilizam o modelo, mas demandam enfrentamento técnico e institucional concreto, sob pena de que sua adoção permaneça restrita ao plano discursivo, dissociada das condições operacionais da realidade nacional.

É nesse contexto que se torna imprescindível analisar a regulamentação da matéria trazida pela LC nº 214/2025, a fim de verificar se sua modelagem normativa contempla as lições extraídas da experiência internacional e atende aos princípios da simplicidade, transparência, conformidade fiscal e segurança jurídica que orientam a reforma tributária brasileira.

3.3 Implementação do *Split Payment* na Lei Complementar 214/2025

Como regra no Direito Tributário, compete à CF outorgar a competência tributária aos entes federativos para a criação de tributos, à lei ordinária de cada ente a sua instituição, e à LC o estabelecimento de normas gerais em matéria tributária. A esta última também incumbe dispor sobre os conflitos de competência entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como regulamentar as limitações constitucionais ao poder de tributar (Brasil, 1988). Excepcionalmente, a LC pode instituir tributos, desde que haja expressa autorização constitucional, como ocorre nos casos do IBS e da CBS (Brasil, 2025).

Assim, por serem tributos supostamente semelhantes — diferenciando-se apenas quanto à entidade arrecadadora, às alíquotas aplicáveis e à destinação legal do produto da arrecadação —, o IBS e a CBS devem ser instituídos e regulamentados por meio de uma legislação única e uniforme. A controvérsia, contudo, surge em relação à competência legislativa para tanto, já que o IBS é de competência compartilhada entre os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios, enquanto a CBS é de competência da União. Não obstante o caráter compartilhado do IBS, ou talvez justamente por isso, foi atribuída à União a incumbência de editar a LC que regulamenta ambos os tributos²² (Machado Segundo, 2025).

Nesse contexto, surge a LC nº 214, de 16 de janeiro de 2025, que “institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária” (Brasil, 2025).

Trata-se da norma que regulamenta o recolhimento do IVA dual por meio da liquidação financeira, modalidade prevista no § 5º, inciso II, alínea “b”, do artigo 156-A da CF, o denominado *split payment*, considerado o “coração” do novo modelo, conforme sustentam os idealizadores da reforma tributária (Reforma [...], 2024).

Diante desse cenário, cumpre analisar a forma como esse mecanismo foi disciplinado pela legislação complementar e de que maneira se operacionaliza no novo sistema. Para tanto, serão apresentados os principais dispositivos legais que regulamentam essa modalidade de recolhimento, bem como os questionamentos suscitados por sua implementação, a fim de, em momento oportuno, examinar-se os efeitos desse modelo na arrecadação e na gestão tributária no Brasil.

A princípio, faz-se necessário ressaltar, conforme já tratado anteriormente, que a EC nº 132/24 inseriu no texto constitucional a possibilidade de a legislação complementar condicionar o aproveitamento de créditos à verificação do efetivo recolhimento do IVA dual, o que foi feito nos termos do art. 47 da respectiva LC. Em decorrência dessa previsão, transfere-se, ainda que de forma implícita, ao adquirente a incumbência de fiscalizar — atividade própria do Fisco — o cumprimento da obrigação tributária pelo seu antecessor na cadeia produtiva. Isso porque, para que ele possa se apropriar do crédito, é imprescindível que o sujeito passivo anterior tenha efetivamente recolhido o tributo (Lopes, 2025).

O mecanismo do *split payment* emerge como uma resposta normativa que visa mitigar os efeitos da indevida transferência da atividade fiscalizatória ao contribuinte (Lopes, 2025). Isso porque o recolhimento automático do tributo rompe com a lógica da responsabilização indireta do adquirente, transferindo de volta ao Estado a incumbência de garantir a arrecadação, sem comprometer a segurança jurídica do contribuinte.

²² Essa centralização normativa, ainda que justificada pela necessidade de uniformidade, revela uma assimetria no pacto federativo, pois subtrai dos entes subnacionais a prerrogativa de disciplinar, ainda que parcialmente, um tributo cuja arrecadação lhes pertence, reforçando o protagonismo da União em detrimento da autonomia federativa.

Assim, a LC nº 214/25 instituiu, no ordenamento jurídico nacional, três modalidades desse modelo de recolhimento, classificadas como inteligente, simplificada e manual. Contudo, para a adequada compreensão de seu funcionamento, é necessário compreender o status dos créditos de IBS e CBS na referida norma, pois é a partir deles que se operacionaliza o mecanismo ora analisado.

Nos termos do §1º do art. 60 do referido diploma legal, o documento fiscal declara e confessa o valor devido de IBS e de CBS. Ou seja, nesse primeiro momento, há a geração de crédito em razão da própria característica do imposto, que é a não cumulatividade. Por conseguinte, quando do pagamento do tributo, em quaisquer das modalidades previstas no art. 27, o contribuinte poderá se apropriar dos créditos, conforme dispõe o caput do art. 47. Posteriormente, esses créditos apropriados serão utilizados para fins de compensação ou ressarcimento, nos termos do art. 53 (Brasil, 2025).

Compreendida a lógica de geração, apropriação e utilização dos créditos de IBS e CBS no modelo não cumulativo delineado pela legislação complementar, é possível avançar para a análise das modalidades de *split payment* previstas no ordenamento.

A primeira, denominada inteligente, está prevista nos artigos 31 e 32 da referida norma e se caracteriza por um procedimento automatizado de segregação e recolhimento dos tributos no momento da liquidação financeira das transações comerciais. Nesse modelo, cabe aos prestadores de serviços de pagamento eletrônico e às instituições operadoras de sistemas de pagamento a responsabilidade de reter e repassar aos fiscos os valores devidos, com base nas informações fiscais vinculadas às respectivas operações (Brasil, 2025). Destaca-se que os débitos de IBS e CBS somente serão extintos por essa modalidade de pagamento caso os tributos não tenham sido pagos anteriormente (Angelis, 2025).

A separação dos montantes devidos ocorre de forma automatizada, por meio de algoritmos que operam a partir dos dados destacados nos documentos fiscais pelo próprio contribuinte, razão pela qual haverá a integração entre os documentos eletrônicos e as transações de pagamento. Ou seja, uma chave vinculará a nota fiscal à respectiva operação financeira, de modo que todo débito gerado contará com uma transação correspondente (Angelis, 2025).

Tal automação contribui para mitigar o risco de cobrança de valores superiores aos efetivamente devidos. Contudo, o IBS e a CBS são tributos não cumulativos, cuja apuração demanda a consideração não apenas do valor da operação, mas também dos créditos acumulados pelo contribuinte.

A desconsideração desses créditos no momento da separação dos valores devidos acaba por beneficiar exclusivamente a Fazenda Pública, em prejuízo do contribuinte, ao comprometer o fluxo de caixa das empresas (Machado, 2025). Trata-se de um aspecto negativo já identificado, inclusive, na experiência da União Europeia. Além disso, essa prática exige, posteriormente, a compensação ou a restituição dos valores pagos a maior, acarretando maiores complexidades para o sistema.

Assim, com o intuito de mitigar esse efeito, o modelo implementado no Brasil — louvável nesse aspecto por se diferenciar dos modelos internacionais — permite que, antes da liberação dos recursos ao fornecedor, os prestadores de serviços de pagamento e as instituições operadoras consultem o Comitê Gestor do IBS e a RFB, a fim de verificar a existência de créditos em favor do contribuinte. Dessa forma, os valores repassados ao Fisco, a título de tributo, serão realizados com a devida dedução dos créditos existentes na respectiva conta gráfica (Brasil, 2025).

Em outras palavras, antes de efetuar o repasse do montante destinado ao Fisco, o sistema verificará se o contribuinte possui créditos devidamente apropriados na conta gráfica para fins de compensação. Em caso positivo, será realizada a retenção do valor do tributo, já com a dedução dos créditos apurados no mesmo período ou transferidos de períodos anteriores.

Ao final, caberá ao Fisco informar o montante da parcela referente aos repasses, já com a dedução dos créditos, competindo ao contribuinte, posteriormente, analisar se concorda ou não com os valores indicados.

Caso essa consulta não seja possível no momento da operação, a segregação e o recolhimento serão realizados com base nas informações previamente fornecidas, cabendo posteriormente ao Comitê Gestor e à RFB efetuar o cálculo definitivo e, se for o caso, devolver ao contribuinte eventuais valores recolhidos indevidamente, no prazo de até três dias úteis (Brasil, 2025).

Nesse contexto, emerge uma problemática central relacionada ao uso de tecnologias no processo de apuração e recolhimento de tributos, embora os sistemas automatizados apresentem o potencial de conferir maior celeridade e precisão às obrigações tributárias, é incorreto presumir sua infalibilidade (Machado Segundo, 2025).

Inconsistências, como essa já previstas na legislação, resultam, por exemplo, em recolhimentos superiores ao efetivamente devido, impactando negativamente o fluxo de caixa das empresas, ou ainda na inviabilidade prática da não cumulatividade do IVA dual, princípio estruturante do novo sistema tributário.

Portanto, é fundamental que o regulamento do *split payment* defina com precisão em quais hipóteses será considerada a impossibilidade de efetuar a consulta, restringindo essa situação a falhas técnicas concretas, e não à mera omissão por parte do Fisco. Além disso, o prazo de três dias para a restituição de valores pagos a maior revela-se fragilizado pela ausência de sanção em caso de descumprimento, o que compromete sua efetividade (Machado Segundo, 2025), especialmente diante da morosidade e complexidade que caracterizam os procedimentos de restituição no STB.

Ressalta-se, ainda, o risco de prejuízo ao contribuinte em situações de divergência entre os valores apurados pelo Fisco e aqueles efetivamente devidos, considerando que o tributo já terá sido recolhido de forma antecipada. Isso porque, a restituição poderá enfrentar entraves legais, como os previstos no art. 166 do CTN²³. Assim, a automação e a simplificação propostas pelo modelo, embora vantajosas em tese, podem, na prática, fragilizar garantias fundamentais asseguradas pelo Estado de Direito.

A segunda modalidade é o *split payment* simplificado, disciplinado no artigo 33 da referida LC. Essa opção pode ser adotada pelo contribuinte para operações em que o adquirente não seja contribuinte do IBS e da CBS no regime regular. Nesse modelo, a segregação e o recolhimento dos tributos são feitos com base em um percentual preestabelecido sobre o valor da operação, e não sobre o montante efetivamente devido. Esse percentual é definido conjuntamente pelo Comitê Gestor do IBS e pela RFB, podendo variar conforme o setor econômico ou o perfil do contribuinte, com base em uma metodologia uniforme e pública que considere, por exemplo, a alíquota média e o histórico de créditos utilizados (Brasil, 2025).

Os valores recolhidos por esse procedimento são utilizados para quitar débitos apurados no período, conforme a ordem cronológica dos documentos fiscais, uma vez que os montantes retidos não guardam correspondência direta com os tributos efetivamente devidos (Brasil, 2025). De acordo com Machado Segundo (2025, p. 53), “trata-se apenas de uma sistemática de antecipação — uma substituição tributária modernizada — depois sujeita a ajuste, diante dos valores efetivamente devidos, sendo de se lembrar, todavia, que esse ajuste [...] é da Fazenda Pública”.

Em síntese, nessa modalidade, o *split payment* não incide sobre a totalidade da alíquota do imposto, o que contribui para mitigar os efeitos da antecipação do IVA e,

²³ Destaca-se que, em tópico específico, será abordada a forma como a restituição de valores recolhidos com base no *split payment* pode ser inviabilizada diante dos entraves legais previstos no referido dispositivo, circunstância que se revela maléfica ao contribuinte e, conseqüentemente, desfavorável à implementação desse mecanismo de recolhimento.

consequentemente, reduzir os montantes sujeitos a eventual restituição. Na prática, é assim que ocorre, conforme explica Teixeira (2022, p. 35):

Se o preço da mercadoria é de R\$ 100,00 e a alíquota do IVA é de 20%, pode-se estabelecer que apenas 10% esteja sujeito ao *split payment*. Dessa forma, o comprador pagará R\$ 110,00 ao vendedor e R\$ 10,00 diretamente ao Fisco. No entanto, na apuração do IVA, o vendedor deverá aplicar a alíquota de 20% e poderá deduzir, de sua apuração, os R\$ 10,00 já antecipados.

Conforme tratado anteriormente, de acordo com a experiência da União Europeia, essa modalidade pode ser benéfica quanto à redução do impacto no fluxo de caixa das empresas. No entanto, revela-se pouco eficaz quanto à perda de efetividade no combate às fraudes fiscais, que constitui o principal objetivo do *split payment* (Paal *et al.*, 2017).

Desse modo, deve-se analisar a utilização dessa modalidade de forma limitada a setores menos propensos à realização de fraudes fiscais, sendo necessária uma ponderação entre os valores recolhidos em decorrência do percentual aplicado, a fim de evitar a fraude sobre grandes montantes, equilibrando-se com o menor impacto possível no fluxo de caixa.

A terceira e última modalidade é a denominada manual, na qual o adquirente paga ao fornecedor apenas o valor do bem ou serviço, efetuando o recolhimento do tributo de forma separada. Ou seja, o tributo incidente sobre operações com bens ou serviços será recolhido diretamente pelo adquirente, que realiza o pagamento ao Fisco no momento da compra ou da contratação do serviço.

Essa modalidade constitui exceção para pagamentos realizados em dinheiro ou cheque, nos quais não é possível aplicar o *split payment* convencional utilizado com as operações eletrônicas. Nesses casos, o adquirente poderá exercer o direito ao crédito realizando o pagamento do tributo de forma avulsa, a exemplo do que ocorre com o ICMS nas operações com produtores rurais (Angelis, 2025).

Critica-se a lógica dessa sistemática, ao se apontar que não há vantagem econômica evidente em pagar o tributo devido por terceiro apenas para, posteriormente, apropriar-se de crédito equivalente, sem qualquer atualização monetária (Machado Segundo, 2025).

Quanto à regulamentação geral do *split payment*, a lei estabelece que a segregação e o recolhimento devem ocorrer na data da liquidação financeira da transação, inclusive nas operações parceladas, respeitando os fluxos entre os participantes do arranjo de pagamento (Brasil, 2025).

Além disso, dispõe o inciso IV do artigo 34 da LC nº 214/2025 que a adoção desse mecanismo de recolhimento não afasta a responsabilidade do sujeito passivo pelo pagamento do IBS e da CBS. Contudo, conforme assevera Machado Segundo (2025), tal disposição deve ser interpretada com cautela. Isso porque não é juridicamente admissível exigir do contribuinte o pagamento de valores que já foram retidos no momento da operação. A responsabilidade que subsiste refere-se apenas à eventual diferença apurada no período, não podendo o Fisco cobrar novamente o tributo caso a quantia retida não seja repassada por falhas na sistemática de recolhimento.

Os prestadores de serviços de pagamento e as instituições operadoras do sistema serão responsáveis pela retenção e pelo repasse dos tributos, mas não assumirão responsabilidade tributária pelo IBS e pela CBS incidentes sobre as operações que liquidarem (Brasil, 2025).

Embora a LC afirme que tais agentes não são responsáveis tributários, a obrigação legal de segregar e recolher os valores devidos ao Fisco, caso não cumprida, pode sim ensejar a responsabilização desses agentes. Trata-se de uma tentativa formal de afastar a figura do responsável tributário, sem alterar a substância jurídica da obrigação, o que evidencia uma dissonância entre a norma legal e a realidade fática (Machado Segundo, 2025).

Por fim, o artigo 35 estabelece que o Poder Executivo da União e o Comitê Gestor do IBS deverão aprovar orçamento próprio para o desenvolvimento, a implementação e a manutenção do sistema de *split payment*, bem como poderão prever hipóteses em que sua adoção será facultativa (Brasil, 2025).

Um ponto que merece destaque é que, nos termos do art. 31 da LC, a segregação automática dos valores referentes ao pagamento do IBS e da CBS no momento da liquidação financeira é obrigatória para todos os contribuintes (Brasil, 2025).

No entanto, a legislação admite que a adoção do *split payment* possa ocorrer de forma seletiva em determinadas hipóteses. Tais características, por um lado, contrariam a experiência internacional, que indica maior eficiência do sistema quando sua adoção é facultativa; por outro, afrontam o princípio da neutralidade, basilar no modelo do IVA dual.

Isso porque, a neutralidade deve se refletir não apenas na definição de alíquotas e hipóteses de incidência, mas também na forma de apuração, cálculo e recolhimento do tributo. A adoção seletiva do *split payment* apenas para determinadas modalidades de pagamento pode comprometer esse princípio, ao induzir comportamentos estratégicos por parte dos contribuintes, a adoção de atividades econômicas não sujeitas a esse mecanismo, como

também a concessão de descontos para meios de pagamento não sujeitos à segregação antecipada do tributo (Machado Segundo, 2025).

Apesar das regulamentações mencionadas, a legislação ainda apresenta lacunas significativas quanto a aspectos essenciais para a efetiva operacionalização do mecanismo de *split payment*, essas que devem vir a ser tratadas por meio de regulamento.

Dentre os pontos omissos, destaca-se a ausência de garantia legal que assegure ao contribuinte o direito de questionar os valores retidos a título de IVA Dual no momento da liquidação financeira — como, por exemplo, nas hipóteses em que se constata que o valor deduzido a título de tributo foi inferior ou superior ao efetivamente devido —, tendo em vista que tal análise é realizada de forma unilateral e exclusiva pelo Fisco.

Ressalta-se, ainda, a inexistência de regulamentação específica quanto à proteção de dados sensíveis dos contribuintes, notadamente no que se refere à observância da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), especialmente diante do elevado volume de elementos pessoais e fiscais trafegados nas transações financeiras automatizadas.

Ademais, observa-se a ausência de normatização quanto à forma de operacionalização desse mecanismo de recolhimento em operações que envolvam terceiros intermediários nas operações, a exemplo das imobiliárias, nas chamadas operações de venda com repasse. Nessas situações, a imobiliária intermedeia a negociação entre o proprietário e o comprador, realiza a transação de venda do imóvel e, após receber o valor correspondente, repassa o montante ao proprietário, deduzindo, quando for o caso, suas taxas e comissões.

Diante disso, surge o questionamento sobre a forma de segregação dos valores relativos aos tributos, se ocorrerá de maneira única, na transação entre comprador e imobiliária, ou em duas etapas, considerando as operações distintas — comprador/imobiliária e imobiliária/proprietário. Além disso, questiona-se se será exigida uma obrigação acessória específica para identificar tais operações, sendo certo que, sob esses aspectos, a legislação é silente.

Por fim, a ausência de regulamentação sobre a incidência de juros e multas nas hipóteses em que o tributo, embora retido no momento da liquidação financeira, seja efetivamente recolhido fora do prazo de vencimento — a exemplo das operações realizadas por meio de boletos bancários. Não há definição quanto à destinação dos valores pagos a título de encargos moratórios, se integralmente ao Fisco, ao fornecedor ou a ambos, tampouco se o sistema de *split payment* será capaz de realizar a segregação automática desses acréscimos legais decorrentes do atraso.

Diante do exposto, verifica-se que, embora a LC nº 214/2025 represente um marco normativo relevante para a consolidação do modelo de *split payment* no ordenamento jurídico brasileiro, sua implementação ainda enfrenta desafios expressivos. A ausência de regulamentações específicas sobre aspectos sensíveis revela fragilidades estruturais que podem comprometer a segurança jurídica, a efetividade arrecadatória e a confiança no novo modelo.

Nesse cenário, torna-se indispensável avançar para uma reflexão crítica sobre a compatibilidade desse sistema automatizado com as garantias constitucionais, especialmente no que tange à observância do devido processo legal em sua dimensão tecnológica, tema que será objeto de análise no próximo tópico.

3.4 Aplicação do devido processo legal tecnológico no *Split Payment*

A efetividade da implementação do *split payment* no contexto do IVA dual brasileiro está intrinsecamente vinculada à estrutura tecnológica que o sustenta. Trata-se de um modelo que pressupõe um alto grau de automação e integração entre sistemas fiscais, financeiros e contábeis, de modo a assegurar a correta segregação e destinação dos valores devidos a título de tributo no momento da liquidação financeira.

Nesse cenário, a tecnologia surge não apenas como um instrumento operacional, mas como um vetor de transformação cultural na administração tributária, substituindo práticas analógicas obsoletas por uma mentalidade orientada à eficiência e à transparência. No contexto da arrecadação tributária, ela tem sido compreendida como um mecanismo de aprimoramento dos processos administrativos, contribuindo para a redução dos custos de conformidade, a simplificação de procedimentos e a melhoria da experiência do usuário contribuinte, além do aumento da eficácia geral na arrecadação de receitas (Santoro, 2022), aspectos que reforçam sua centralidade nas reformas voltadas à modernização do sistema fiscal.

Nessa conjuntura, costuma-se presumir que os sistemas automatizados são infalíveis e que cumprem fielmente os objetivos para os quais foram desenvolvidos, assumindo, no contexto atual, o papel de principais tomadores de decisões no âmbito da administração tributária. No entanto, em diversas situações, tais sistemas acabam por comprometer os princípios do devido processo legal, especialmente diante da falta de transparência em seus critérios decisórios, da ausência de mecanismos claros de controle e

revisão, bem como da insuficiência de informações fornecidas aos usuários sobre sua atuação e sobre eventuais notificações decorrentes de suas análises automatizadas (Citron, 2008).

Esse cenário revela um descompasso entre o avanço tecnológico e a proteção das garantias fundamentais, tornando imprescindível a criação de um novo conceito de devido processo legal tecnológico (Citron, 2008), tanto em sua dimensão material — que assegura direitos substanciais aos usuários — quanto em sua vertente procedimental — que garante o contraditório, a ampla defesa e a motivação das decisões administrativas.

É incontestável que, em diversos aspectos, a tecnologia promove evoluções e simplifica sistemas marcados pela complexidade, especialmente quando aplicada à arrecadação tributária, na qual esses meios podem servir para facilitar e impulsionar o cumprimento das obrigações fiscais. Entretanto, conforme assevera Santoro (2022), a facilitação proporcionada pela tecnologia não deve ser presumida como garantida. Por essa razão, é necessário analisar se o uso dessas tecnologias, de fato, promove a simplicidade e a facilidade para todos os contribuintes usuários, bem como se observa as diretrizes do devido processo legal tecnológico, o qual, em síntese, sustenta que as decisões tomadas por sistemas automatizados devem ser transparentes e sujeitas à revisão humana, garantindo a possibilidade de correção de eventuais equívocos.

Tais sistemas devem ser projetados tendo a transparência e a responsabilidade como objetivos centrais. Os programadores devem incorporar nesses sistemas normas básicas de conduta institucional, como: (i) a divulgação dos códigos-fonte ao público; (ii) a obrigatoriedade da realização de testes nos softwares dos sistemas; e (iii) a promoção da participação pública na construção dos sistemas automatizados (Citron, 2008).

É sob essas normas de conduta e sob os princípios que regem o novo STN — quais sejam, simplicidade, transparência, justiça tributária e neutralidade — que se deve analisar a aplicação do devido processo legal tecnológico na implementação do *split payment*.

Isso porque a concepção e o desenvolvimento dessa tecnologia transcendem a mera função de segregação de valores, exigindo a consideração de um arcabouço normativo abrangente e de especificidades operacionais que impactam diretamente tanto o procedimento de pagamento quanto o exercício do direito ao crédito do IBS e da CBS, uma vez que, diferentemente dos modelos tradicionais de *split payment* utilizados, por exemplo, na União Europeia, o modelo brasileiro está diretamente vinculado ao crédito para a sua efetividade.

Antes mesmo da segregação dos valores e da consequente transferência destes ao fisco e ao fornecedor, o sistema deverá identificar todo o contexto da operação, como, por exemplo, se o fornecedor é optante pelo Simples Nacional e, em caso afirmativo, se o

pagamento dos tributos ocorre pelo regime regular de recolhimento, o que impactará diretamente no direito ao crédito. No caso de devolução de mercadoria, o sistema deverá identificar que o crédito gerado não pertence ao adquirente, mas sim ao fornecedor, promovendo a anulação do débito decorrente da saída desfeita pela devolução (Brasil, 2025).

Outro exemplo de especificidade operacional ocorre nas operações que envolvem produtos imunes. Imagine-se, por exemplo, uma livraria que realiza a venda conjunta de um livro (bem imune à tributação, nos termos do art. 150, VI, “d”, da CF) com outros itens, como apontador, borracha ou lápis (produtos não abrangidos pela imunidade). Caso o sistema de pagamento esteja programado para aplicar automaticamente o *split payment* sobre o valor total da operação, sem distinguir os itens imunes dos tributáveis, haverá retenção indevida do IBS e da CBS sobre a parcela correspondente ao bem imune.

Esse cenário evidencia não apenas a violação ao princípio da imunidade tributária, mas também a ausência de um mecanismo preventivo que impeça a incidência equivocada no momento da operação. Para além da dificuldade na restituição dos valores recolhidos indevidamente — que, por si só, já representa um ônus excessivo ao contribuinte —, emerge a questão central: como assegurar que o *split payment* não seja automaticamente aplicado a operações que envolvam bens ou serviços constitucionalmente imunes? A insuficiência de filtros ou de parametrizações nos sistemas automatizados pode levar a recolhimentos inconstitucionais de forma reiterada, comprometendo a efetividade do modelo e a segurança jurídica.

Esses são apenas alguns exemplos das inúmeras especificidades operacionais envolvidas no *split payment*, as quais devem ser plenamente asseguradas ao contribuinte, garantindo-lhe o conhecimento de que essas operações estão sendo realizadas em conformidade com o arcabouço normativo e assegurando o contraditório e a ampla defesa, em respeito aos objetivos para os quais o sistema foi concebido e à proteção dos seus direitos fundamentais.

Além das especificidades operacionais, a implementação do *split payment*, associada à inteligência artificial e à automação tributária, envolve desafios tecnológicos e éticos que precisam ser enfrentados para assegurar a observância dos princípios de equidade, transparência e proteção da privacidade. Do ponto de vista tecnológico, destaca-se a necessidade de uma infraestrutura robusta, segura e integrada, capaz de processar transações em tempo real e garantir a correta destinação dos valores arrecadados, além da imprescindibilidade de interoperabilidade entre sistemas públicos e privados para a eficácia da automação (Neris, 2024).

No âmbito ético, a utilização de dados financeiros pelas tecnologias empregadas suscita preocupações relativas à privacidade e à segurança da informação, impondo a necessidade de mecanismos rigorosos de proteção a esses dados sensíveis dos contribuintes (Neris, 2024).

Em síntese, o sucesso da automação tributária depende de fatores como a existência de uma regulamentação clara, a proteção dos direitos dos contribuintes, investimentos em infraestrutura tecnológica e a capacitação profissional adequada (Santoro, 2022).

Ocorre que a LC nº 214/2025, que institui o regime de *split payment*, revela-se omissa quanto à salvaguarda dos direitos dos contribuintes no contexto tecnológico que permeia a operacionalização do mecanismo. Não há, no texto legal, qualquer previsão regulamentar que assegure ao contribuinte o direito de questionar retenções consideradas indevidas, tampouco se estabelece a obrigatoriedade de adoção de sistemas de código aberto — caracterizados pela transparência das regras que regem o software —, medida essencial que assegura a observância do devido processo legal tecnológico.

Ademais, inexistente qualquer disposição que assegure a proteção dos dados sensíveis dos contribuintes ou que discipline a observância da LGPD no âmbito da regulamentação desse mecanismo de recolhimento, circunstância que acentua preocupações relacionadas à privacidade, à confidencialidade, ao vazamento de informações e à segurança cibernética. Em suma, no que concerne à regulamentação tecnológica, a norma mostra-se silente, comprometendo a efetividade das garantias constitucionais no ambiente digital.

No que diz respeito à tecnologia propriamente dita, especialistas defendem que o *split payment* é um sistema tecnologicamente viável no Brasil, uma vez que o país possui um dos sistemas de reporte tributário mais avançados do mundo. Ademais, a SERPRO (2025) — empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda e responsável pelo desenvolvimento de alguns dos softwares da reforma tributária, inclusive do *split payment* no âmbito da CBS — afirma que o sistema está sendo construído em uma nuvem soberana, de governo, na qual todos os dados serão processados dentro do território nacional, sob gestão estatal, com garantia de confiabilidade e segurança da informação na prestação dos serviços.

Ocorre que a viabilidade tecnológica não se limita à modernidade das tecnologias utilizadas pelo governo na criação do sistema, mas envolve também a conectividade da sociedade a essas tecnologias. Segundo estudo realizado pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2024), apenas 22% da população brasileira possui conectividade significativa, com acesso amplo e estável à internet.

Trata-se de um problema presente na realidade brasileira, que deve ser analisado à luz da implementação de um mecanismo de automação tributária de uso obrigatório, cuja utilização nem todos os seus usuários têm capacidade de realizar. Muitas regiões do país não dispõem de acesso adequado à internet, tampouco das tecnologias necessárias para operar dentro do novo sistema, o que pode impactar diretamente as pequenas empresas, em afronta aos princípios da justiça tributária e da simplicidade, que são aplicáveis a esses agentes econômicos e norteadores do sistema reformado.

Diante de todo esse contexto, evidencia-se que a implementação do *split payment*, aliado ao uso da inteligência artificial e da automação tributária, impõe a necessidade de uma abordagem cautelosa, estruturada e orientada por princípios constitucionais.

O equilíbrio entre inovação tecnológica e responsabilidade institucional configura-se, portanto, como condição indispensável ao êxito da modernização do sistema tributário, devendo estar em conformidade com os princípios da legalidade, da isonomia, da segurança jurídica e do devido processo legal tecnológico (Neris, 2024).

Dessa forma, constata-se que a efetivação do *split payment* no âmbito do STN, ainda que promissora em termos de eficiência e modernização, não pode prescindir de um arcabouço normativo que assegure a observância do devido processo legal em sua dimensão tecnológica.

A implementação de mecanismos automatizados de arrecadação exige não apenas sofisticação técnica, mas, sobretudo, o compromisso institucional com a proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes.

A ausência de garantias procedimentais claras, a falta de transparência algorítmica e a limitada conectividade digital de parcela significativa da população revelam desafios estruturais que, se não forem adequadamente enfrentados, podem comprometer não só a legitimidade do modelo, mas também sua eficácia prática.

Assim, é imperioso que o desenvolvimento e a regulamentação do *split payment* sejam orientados por princípios como a simplicidade, a transparência, a justiça fiscal, a proteção de dados e a revisão humana das decisões automatizadas, sob pena de se edificar um sistema tecnicamente robusto, mas democraticamente frágil e excludente.

4 EFEITOS DO *SPLIT PAYMENT* NA ARRECADAÇÃO E NA GESTÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL

De acordo com o relatório *Taxing Wages 2023*, publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil apresenta uma das mais elevadas cargas tributárias entre os países da América Latina, situando-se doze pontos percentuais acima da média dos países membros, além de liderar os rankings internacionais de complexidade para o pagamento de tributos, o que evidencia entraves estruturais à conformidade fiscal e reforça a necessidade de modernização do modelo vigente. Tal cenário decorre de uma realidade historicamente marcada pela complexidade normativa, pela elevada carga fiscal e pelos elevados índices de informalidade e evasão, conforme exposto nas seções anteriores.

É nesse novo contexto que se insere o modelo de *split payment*, introduzido pela LC nº 214/2025, inspirado em experiências internacionais e concebido como parte das medidas de digitalização e integração do STN, em consonância com a implementação do IVA dual, prevista na reforma constitucional.

Desse modo, propõe-se, neste capítulo, examinar, sob uma perspectiva crítica e predominantemente analítica, os principais efeitos decorrentes da adoção do modelo de *split payment* no sistema tributário, à luz da LC nº 214/2025. São analisados os benefícios potenciais do mecanismo, como o aumento da eficiência arrecadatória, a redução da evasão fiscal, a maior previsibilidade na arrecadação e a simplificação das obrigações acessórias, evidenciando-se como a integração entre documentos fiscais e transações financeiras pode representar um avanço significativo para a administração tributária.

Paralelamente, examinam-se os desafios e impactos adversos que esse modelo pode impor, sobretudo às micro e pequenas empresas, com destaque para os efeitos sobre o fluxo de caixa, os custos de adaptação tecnológica, as assimetrias regionais e institucionais, a insegurança quanto à restituição de tributos retidos indevidamente e o risco de agravamento da informalidade.

Em seguida, avalia-se em que medida o *split payment* contribui, de fato, para a simplificação do STN, ponderando-se que tal benefício depende da existência de um arcabouço normativo claro, de investimentos em infraestrutura digital e da adoção de políticas públicas de suporte aos contribuintes.

Por fim, propõe-se uma reflexão sobre a viabilidade prática de implementação desse modelo no Brasil, com o objetivo de aferir seus efeitos sobre a arrecadação e a gestão tributária. Para tanto, parte-se de uma fundamentação técnica aliada a juízos críticos autorais, destacando-se que sua efetividade está condicionada à superação de barreiras operacionais e à

construção de um ambiente federativo cooperativo, que assegure uma transição gradual, segura e equilibrada.

4.1 Potenciais benefícios da implementação do *Split Payment*

A elevada taxa de sonegação fiscal no Brasil configura-se como um dos principais entraves à eficiência e à justiça do sistema de arrecadação tributária. De acordo com dados de uma pesquisa realizada pelo IBPT (Amaral, 2020), estima-se que mais de R\$ 417 bilhões deixam de ser arrecadados anualmente em razão da omissão de receitas por parte das empresas.

As principais modalidades de sonegação fiscal no país envolvem condutas como a venda sem emissão de nota fiscal, a emissão de documentos fiscais com valores parciais (conhecida como “meia nota” ou “calçamento”), a duplicidade na numeração de notas, a compra de documentos fiscais, a criação de passivos fictícios, a omissão de tributos retidos de terceiros, a manutenção artificial de saldos de caixa elevados e a distribuição disfarçada de lucros, entre outras práticas irregulares (Amaral, 2020).

Atualmente, é comum a constatação, por parte das autoridades fiscais, de que o problema já não reside na ausência de notas fiscais — como nas tradicionais fiscalizações de “caminhões sem nota” —, mas sim na emissão indiscriminada e fraudulenta de documentos fiscais eletrônicos. Como ironicamente observa Angelis (2025), “atualmente faltam caminhões para tantas notas fiscais”. Esse cenário revela a fragilidade do modelo atual diante de esquemas sofisticados de evasão que se valem, justamente, dos instrumentos formais do sistema tributário.

Nesse contexto, a implementação do *split payment* apresenta-se como uma medida promissora para o fortalecimento dos mecanismos de controle e combate à sonegação. Isso porque, ao vincular o pagamento aos documentos fiscais eletrônicos, o sistema confere maior rastreabilidade e transparência às transações comerciais, eliminando a necessidade de repasse posterior dos tributos pelo contribuinte e reduzindo significativamente as oportunidades de inadimplência, fraudes e desvios, sobretudo em setores historicamente mais vulneráveis à evasão fiscal.

Esse mecanismo, no âmbito do STN, revela-se especialmente relevante diante das inúmeras fraudes relacionadas à emissão de notas fiscais eletrônicas. O modelo propõe a integração entre os documentos fiscais e as transações financeiras, de modo que, para cada nota emitida, haja uma chave de vinculação ao respectivo pagamento, independentemente da

ordem de emissão. Conforme explica Angelis (2025), essa chave permite que, mesmo que a nota fiscal seja emitida antes ou depois do boleto, ambos os documentos estejam integrados, possibilitando a correta identificação da operação e do valor a ser recolhido.

Dessa forma, práticas como a emissão de “meia nota” tornam-se inviáveis, tendo em vista que se o valor creditado na conta bancária do fornecedor for superior ao declarado na nota fiscal, o sistema identificará automaticamente a inconsistência, apontando possível fraude fiscal.

A integração direta entre os dados fiscais e financeiros fortalece, assim, a capacidade de fiscalização dos órgãos competentes, especialmente em um contexto em que a automatização da arrecadação se alinha ao avanço da digitalização das operações comerciais, o que reforça sua viabilidade prática em um mercado cada vez mais pautado por transações eletrônicas — em especial os pagamentos instantâneos, utilizados por 77% dos cidadãos no Brasil, razão pela qual o país ocupa a segunda colocação no ranking dos maiores mercados dessa modalidade de pagamento, segundo o relatório *Prime Time for Real-Time 2024*, desenvolvido pela ACI Worldwide, em parceria com a GlobalData (Alves, 2024).

Em síntese, ao centralizar o repasse diretamente aos entes arrecadadores, o sistema não apenas reduz as fraudes fiscais, como também promove uma administração tributária mais eficiente e menos onerosa, em razão do aumento da segurança no recolhimento dos tributos, da previsibilidade das receitas públicas, da simplificação dos procedimentos e da consequente redução dos custos operacionais com fiscalização (Brasil, 2024).

Outro efeito positivo — ainda que indireto — decorrente da adoção desse mecanismo de recolhimento é a potencial redução da carga tributária a médio e longo prazo. Isso porque a ampliação da base de arrecadação, resultante do aumento da conformidade fiscal proporcionado por esse modelo, pode viabilizar a manutenção do volume de receitas sem a necessidade de elevação das alíquotas. Tal cenário proporciona maior segurança ao contribuinte quanto aos valores a serem despendidos a título de tributos, além de conferir previsibilidade ao Fisco, que tende a observar uma redução nos índices de sonegação em virtude da redução acompanhada de estabilidade das alíquotas.

Afinal, a carga tributária excessiva representa um estímulo à evasão e compromete a eficiência arrecadatória do Estado. Desse modo, ao eliminar brechas que favorecem a sonegação, cria-se um ambiente mais favorável ao crescimento da arrecadação sem o aumento dos tributos, o que gera impactos positivos sobre os níveis de investimento, emprego e consumo (Franco, 2015).

Além disso, ao mitigar a sonegação, o sistema tende a promover um ambiente concorrencial mais justo, evitando que empresas adimplentes sejam penalizadas por aquelas que descumprem suas obrigações fiscais.

A concorrência desleal, como bem observa Fábio Ulhoa Coelho (2002), decorre justamente do abuso do poder econômico por parte de quem sonega, vendendo produtos a preços artificialmente reduzidos e em detrimento das empresas que atuam dentro da legalidade. Com a redução dessas distorções, o mercado torna-se mais equilibrado e a arrecadação mais eficiente.

Barone (2009) ressalta que, embora a redução direta da carga tributária dependa de decisões políticas, a adoção de mecanismos que estimulem a conformidade, pode produzir efeitos similares, tornando o sistema mais funcional e sustentável.

Nesse sentido, o secretário extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, destacou que o fechamento dos espaços para sonegação e inadimplência — viabilizado por ferramentas como o *split payment* e a escrituração contábil pré-preenchida com base na nota fiscal eletrônica — poderá impactar positivamente a alíquota do IVA. Segundo ele, estima-se uma possível redução de dois a três pontos percentuais na alíquota de referência, o que traria alívio fiscal aos contribuintes em geral, especialmente àqueles que já cumprem regularmente suas obrigações (Brasil, 2025).

Outro aspecto benéfico proporcionado por esse modelo de recolhimento, ainda que com ressalvas, é a facilitação do ressarcimento de créditos tributários²⁴. Isso porque, conforme tratado nas seções anteriores, no momento da separação dos valores destinados ao Fisco e ao contribuinte, os créditos deste último serão automaticamente considerados para abatimento na operação. Tal mecanismo reduz a necessidade de posterior solicitação de ressarcimento, o que representa um avanço relevante diante da problemática recorrente relacionada a esse tema no STN, conforme já abordado.

No contexto brasileiro, um dos principais entraves à competitividade das exportações está, por exemplo, na dificuldade de recuperação dos créditos acumulados de ICMS, especialmente em razão das restrições impostas pelos estados e pelo Distrito Federal. Essa limitação afeta diretamente os exportadores, que acabam absorvendo tais valores como

²⁴ Isso porque, essa facilitação dependerá das informações fornecidas nos documentos fiscais e da eficiência da plataforma tecnológica, a qual é suscetível a falhas. Há, portanto, a possibilidade de que créditos tributários não sejam integralmente considerados no momento da retenção, o que pode resultar no acúmulo de créditos de IBS e CBS. Nesses casos, as empresas teriam que pleitear o ressarcimento posterior, o que se mostra praticamente impossível diante das limitações impostas pelo art. 166 do CTN.

custo e os repassam ao preço final dos produtos, reduzindo sua competitividade no mercado internacional (Figueiredo; Melchiori, 2024).

Diante disso, o *split payment* surge como uma solução promissora, ao permitir que os créditos tributários sejam utilizados no momento da retenção financeira, evitando sua acumulação e contribuindo para um sistema mais eficiente e menos oneroso.

A simplicidade também é frequentemente apontada como um dos principais benefícios decorrentes da implementação desse mecanismo. No entanto, tal afirmação deve ser analisada com cautela, uma vez que, embora em determinados contextos o *split payment* de fato promova a simplificação do sistema, em outros, ocorre apenas a substituição de complexidades já existentes por outras. Essa ambiguidade será devidamente explorada em seção específica. Nesta parte, a análise se limitará aos aspectos em que o referido modelo efetivamente contribui para a simplificação do STN.

A principal dessas complexidades diz respeito à operacionalização do recolhimento dos tributos. No modelo tradicional, cabe ao contribuinte apurar os valores devidos, efetuar o recolhimento e cumprir uma série de obrigações acessórias vinculadas ao lançamento e ao pagamento dos tributos. Para isso, as empresas no Brasil despendem, em média, 1.493 horas por ano apenas para atender às exigências fiscais — o maior tempo registrado entre os países analisados, conforme estudo realizado por (Banco Mundial, 2021). Soma-se a isso a necessidade de cumprimento de legislações fiscais distintas, que totalizam, em média, 4.377 normas nos âmbitos federal, estadual e municipal, além do atendimento de até 97 obrigações fiscais diversas, conforme levantamento do IBPT (Amaral, 2020).

Esse cenário é ainda agravado pelas exigências do SPED, que demanda elevado nível de especialização técnica e a prestação de informações minuciosas sobre notas fiscais, estoques, empregados e seus dependentes (Banco Mundial, 2021). Tais dados evidenciam que, além de burocrática, a sistemática vigente é suscetível a erros e omissões, os quais podem resultar em autuações fiscais e insegurança jurídica.

Com a adoção do *split payment*, essa lógica se altera substancialmente. O valor devido a título de tributo é imediatamente direcionado ao ente arrecadador, o que simplifica a rotina fiscal das empresas e reduz a necessidade de controles manuais sobre prazos, cálculos e pagamentos.

Além disso, ao integrar os documentos fiscais eletrônicos com as transações financeiras, o sistema tende a reduzir consideravelmente as obrigações acessórias. Informações que anteriormente precisariam ser declaradas em diversos formulários e plataformas passam a ser transmitidas de forma automática e em tempo real no momento da

operação. Essa integração não apenas minimiza a carga administrativa imposta ao contribuinte, como também contribui para a padronização e a confiabilidade dos dados utilizados pela administração tributária, tornando o sistema mais transparente, ágil e eficaz.

Nesse contexto, evidencia-se a importância da aplicação de recursos tecnológicos no campo da tributação como instrumento fundamental para modernizar a administração fiscal e aprimorar a experiência dos contribuintes. A utilização de soluções digitais adequadas pode facilitar o acesso às informações tributárias, tornar mais ágil e segura a prestação de contas ao Fisco e reduzir a complexidade envolvida no cumprimento das obrigações fiscais (Santoro, 2022).

Diante do exposto, é possível afirmar que o *split payment* representa uma inovação relevante no cenário tributário brasileiro, com forte potencial para promover maior eficiência na arrecadação, reduzir a sonegação fiscal, simplificar procedimentos e favorecer um ambiente de negócios mais justo e equilibrado. A automatização do recolhimento, a integração entre documentos fiscais e transações financeiras, bem como a possibilidade de utilização imediata de créditos tributários, constituem avanços significativos para um sistema historicamente marcado pela complexidade e pela insegurança jurídica.

No entanto, embora os benefícios sejam evidentes, é imprescindível reconhecer que a implementação desse modelo também impõe desafios consideráveis às empresas, especialmente no que se refere à adaptação operacional, ao impacto sobre o fluxo de caixa e à elevação dos custos de conformidade. Ou seja, trata-se de um mecanismo que também acarreta impactos negativos e dificuldades práticas aos contribuintes, razão pela qual se justifica uma análise crítica desses aspectos, com vistas ao sopesamento da viabilidade de sua implementação

4.2 Desafios e impactos negativos para as empresas e o mercado

Diferentemente do modelo tradicional de apuração do ICMS, em que o sujeito passivo calcula o imposto devido com base no Regime Periódico de Apuração (RPA) — observando a sistemática de débitos e créditos e permanecendo, nesse ínterim, na posse dos valores correspondentes até o repasse ao fisco —, o mecanismo de *split payment*, previsto para o IBS e a CBS, estabelece a retenção automática e imediata dos tributos no momento da liquidação financeira da operação. Ou seja, os valores devidos a título de tributo deixam de transitar pelos cofres do contribuinte, sendo direcionados diretamente ao ente arrecadador.

É inegável que essa sistemática representa um avanço significativo no combate à evasão fiscal, conforme demonstrado em seções anteriores, ao eliminar procedimentos manuais e a dependência do repasse voluntário dos tributos pelos contribuintes — prática que, não raramente, deixa de ser observada. No entanto, a adoção desse novo modelo impõe impactos relevantes sobre a gestão financeira das empresas, especialmente daquelas de pequeno e médio porte, que frequentemente carecem de recursos tecnológicos e financeiros (Conrado, 2025).

A principal preocupação relacionada ao impacto no fluxo de caixa das empresas reside no fato de que muitas delas utilizam os valores arrecadados a título de tributos como fonte temporária de capital de giro ao longo do período de apuração (Ribeiro, 2025). Desse modo, a antecipação compulsória do recolhimento inviabiliza essa prática, comprometendo o equilíbrio financeiro e a sustentabilidade das operações, sobretudo em contextos de baixa liquidez ou de margens operacionais reduzidas.

Essa é, inclusive, uma das principais advertências extraídas da experiência da União Europeia com o *split payment*: embora eficaz na proteção da arrecadação, o modelo pode gerar desequilíbrios relevantes na saúde financeira dos agentes econômicos, exigindo, portanto, um processo de implementação cauteloso e compatível com a realidade do setor produtivo nacional.

Ocorre que a implementação desse mecanismo no STN deu-se sem a realização prévia de estudos macroeconômicos abrangentes ou de análises técnicas condizentes com a realidade brasileira, o que suscita sérias dúvidas quanto à sua viabilidade e adequação ao contexto nacional (Menezes, 2024).

Embora a proposta de recolhimento por meio do *split payment* vise reforçar a eficiência da arrecadação estatal, ela demanda um redesenho estrutural nas esferas financeira e administrativa das empresas, acentuando as desigualdades entre os contribuintes — sobretudo no que se refere à capacidade de adaptação ao novo modelo, com impactos mais expressivos sobre os empreendimentos de menor porte (Conrado, 2025), que representam 99% do total de empresas no país (Sebrae, 2018).

Negócios que operam com prazos de pagamento concedidos aos clientes, por exemplo, precisarão reestruturar a forma de realizar vendas a prazo. Isso porque, para manterem suas atividades, muitos utilizam temporariamente os valores correspondentes aos tributos até o efetivo recebimento das vendas, o que viabiliza a continuidade das operações comerciais e o repasse dos tributos dentro do prazo legal — geralmente até o vigésimo dia do

mês subsequente ao período de apuração. Com a adoção do *split payment*, essa prática torna-se inviável (Ribeiro, 2025).

Empreendimentos de menor capacidade financeira e operacional tendem a enfrentar obstáculos ainda mais severos, como a inviabilidade da dinâmica comercial acima descrita, em razão de restrições no capital de giro. Tal cenário pode conduzir a efeitos contrários aos objetivos desse mecanismo de recolhimento, como o aumento da informalidade e a penalização desproporcional dos pequenos contribuintes (Conrado, 2025).

Os desafios associados à adoção desse modelo vão além do impacto sobre o fluxo de caixa. Envolvem também reestruturações sistêmicas, capacitação de pessoal e investimentos em tecnologia. Tais exigências mostram-se especialmente onerosas para os negócios de pequeno e médio porte, cujas limitações financeiras contrastam com a realidade das grandes corporações, que frequentemente operam com sistemas de gestão integrada (ERPs), aptos a automatizar processos e facilitar o cumprimento das obrigações fiscais (Conrado; Abreu, 2025).

Uma questão diretamente relacionada à adoção desse mecanismo, apresentada como um de seus principais benefícios, é a suposta redução dos custos de conformidade. Entretanto, diante das mencionadas dificuldades que o modelo impõe, faz-se necessário compreender em que consistem os custos operacionais tributários, dentro dos quais se inserem os custos de conformidade, a fim de avaliar se, de fato, tal modelo cumpre o que promete nesse aspecto.

Os custos operacionais tributários abrangem tanto os custos administrativos do Estado, relacionados à elaboração da legislação, à arrecadação, à fiscalização e à resolução de litígios, quanto os custos de conformidade suportados pelos contribuintes. Estes últimos correspondem aos recursos despendidos pelas empresas para se adequarem às obrigações principais e acessórias impostas pela legislação, englobando tanto aspectos monetários, como a aquisição de sistemas contábeis e o treinamento de pessoal, quanto aspectos não monetários, como o tempo investido na compreensão e correta aplicação da legislação tributária (Verndl; Savoia, 2024).

A digitalização e a automação configuram ferramentas fundamentais para a otimização da conformidade tributária, ao permitirem a integração de sistemas que automatizam a apuração e o pagamento de tributos com maior rapidez e precisão. No entanto, sua utilização e implementação devem ser avaliadas com cautela, à luz da finalidade a que se propõem e da realidade em que serão inseridas.

Isso pois, a exemplo do SPED, observou-se, após sua implementação, uma redução nos custos administrativos, mas também um aumento nos custos de conformidade para os contribuintes, que tiveram de se adaptar às novas exigências fiscais (Verndl; Savoia, 2024).

Situação semelhante pode ocorrer com a implementação do *split payment*, considerando a necessidade de reestruturações sistêmicas, tanto na implantação do sistema propriamente dito quanto na reorganização das operações comerciais, além da capacitação de pessoal e, sobretudo, das adequações tecnológicas. Este último aspecto representa um dos principais entraves à adoção desse mecanismo no cenário brasileiro, especialmente diante da ainda presente precariedade no acesso à internet por parte de muitos contribuintes.

Segundo estimativa da Câmara Brasileira da Economia Digital em parceria com a consultoria GMattos, a implementação do *split payment* poderá gerar custos entre R\$1 bilhão e R\$5 bilhões para o setor de comércio eletrônico e serviços digitais no Brasil. Esses valores refletem investimentos significativos exigidos para adequação tecnológica, integração com sistemas da Receita Federal e das Fazendas estaduais/municipais, e adaptação dos fluxos de pagamento.

As despesas abrangem desde o desenvolvimento de funcionalidades para cálculo automático de tributos e divisão no checkout, no caso das lojas online, até a reformulação de plataformas por bancos, adquirentes, gateways e empresas de parcelamento. Cada agente da cadeia deverá implementar mecanismos de automação, segurança e rastreabilidade para garantir o repasse correto dos valores aos entes fiscais, o que envolve custos com infraestrutura, testes e suporte contínuo (Matos, 2025).

Além disso, haverá a necessidade de adaptação no sistema de pagamentos instantâneos (PIX), com criação de funcionalidades específicas para fracionamento automático, e investimentos em capacitação e conformidade regulatória (Matos, 2025).

A promessa de redução dos custos de conformidade deve ser analisada tanto sob a perspectiva do Fisco quanto, sobretudo, sob a ótica do contribuinte, considerando todos os custos de adaptação e o fato de que, no contexto do *split payment*, caberá ao Fisco reter, calcular e fiscalizar os valores dos tributos, colocando os contribuintes em posição de desigualdade.

Desse modo, questiona-se, de fato, se haverá efetiva redução dos custos de conformidade, considerando os elevados custos operacionais associados à adaptação ao novo modelo. Isso porque, ao contrário do que sustentam os idealizadores da Reforma Tributária, os custos de conformidade não se restringem ao tempo despendido pelos contribuintes no

cumprimento das obrigações fiscais, tampouco se limitam à mera redução das obrigações acessórias. Esses elementos representam apenas uma parcela do que compreende o conceito de conformidade fiscal.

Conforme exposto, as empresas enfrentarão custos operacionais significativos para se ajustarem às exigências impostas por esse novo sistema, especialmente no que se refere à reestruturação de processos internos e à adequação tecnológica, o que pode comprometer os supostos benefícios em termos de simplificação e eficiência tributária.

Diante desse cenário, a implementação desse modelo de recolhimento no STN pode gerar efeitos contrários aos objetivos que fundamentam sua adoção, como o aumento da informalidade, incentivando a utilização de dinheiro em espécie — operação que não é rastreável por essa modalidade de recolhimento —, o que compromete sua lógica de combate às fraudes fiscais.

Ademais, há o risco de penalização desproporcional dos pequenos contribuintes, que tendem a ser os mais afetados pelos elevados custos operacionais decorrentes da adoção do novo sistema, em afronta ao princípio da justiça tributária que orienta o modelo reformado (Conrado, 2025).

Outro aspecto desafiador relacionado à implementação do *split payment* refere-se à restituição dos tributos na hipótese de recolhimento indevido, em razão da própria característica do modelo, que se assemelha a uma retenção na fonte, implicando na antecipação do recolhimento. Isso porque a posterior restituição ao contribuinte dependerá da comprovação, por parte deste, de que o montante antecipado foi indevido ou superior ao efetivamente devido.

Trata-se de um mecanismo que favorece amplamente o Fisco, ao reduzir os riscos de perda de arrecadação por fraudes, sonegação ou planejamentos tributários, ao mesmo tempo em que transfere ao contribuinte o ônus probatório quanto ao direito de restituição, exigindo que este demonstre, em procedimento próprio, que o valor recolhido excedeu o tributo efetivamente devido (Teixeira, 2022) — encargo que se revela praticamente inexecutável nos moldes do art. 38 da LC nº 214/2025. Trata-se da volta do *solve et repete* (Teixeira, 2022).

A quase impossibilidade de se obter a restituição do IBS e da CBS nos casos de recolhimento indevido decorre do fato de que a legislação complementar reproduz e aprofunda as restrições já previstas no art. 166 do CTN, exigindo, como condição para a repetição do indébito, a comprovação de que o valor recolhido a maior não foi creditado por

pessoas situadas em posição posterior na cadeia econômica (Brasil, 2025), ampliando de forma excessiva e desproporcional o ônus imposto ao contribuinte.

O fisco pode justificar o indeferimento da restituição nos casos de pagamento a maior, sob o argumento de que o adquirente já aproveitou o crédito correspondente. Por outro lado, no caso de pagamento a menor, não seria legítimo exigir a diferença do contribuinte, pois o adquirente teria tomado crédito inferior.

A exigência de prova negativa por parte do contribuinte — no sentido de demonstrar que não houve repasse ou creditamento — contraria a lógica do processo judicial tributário, ao inverter indevidamente o ônus da prova. Nesses casos, compete ao Fisco comprovar a existência de creditamento posterior, por se tratar de fato extintivo, impeditivo ou modificativo do direito à restituição (Machado Segundo, 2025).

Essa inversão probatória, ademais, mostra-se especialmente gravosa em situações que envolvem vendas ao consumidor final, nas quais a demonstração da não repercussão do tributo revela-se, na prática, inviável (Minatel, 2015).

Trata-se de um dilema jurídico que ainda poderá pairar sobre o sistema tributário e judiciário por longos anos, diante do relevante impasse gerado ao se condicionar a restituição à não transferência do encargo, especialmente em um modelo de recolhimento automatizado e sujeito a falhas, como o *split payment*, no qual terceiros podem ter se apropriado de créditos vinculados à operação.

Do ponto de vista econômico, a devolução de valores pagos indevidamente ao contribuinte “de direito” não implica prejuízo à arrecadação, pois se reflete na apuração de créditos futuros no âmbito do IBS e da CBS, gerando redução nos preços de bens e serviços e beneficiando, indiretamente, o próprio consumidor. Portanto, se a legislação presume a repercussão financeira para fins de limitação de restituição, deveria igualmente presumir seus efeitos benéficos nos casos de devolução, sob pena de tratamento desigual e injustificável (Machado Segundo, 2025).

Diante desse cenário, conforme explica Machado Segundo (2025), seria recomendável que a legislação reformada estabelecesse que o direito à restituição do IBS e da CBS fosse garantido ao contribuinte que efetuou o recolhimento indevido, independentemente da comprovação de não repercussão do ônus financeiro, conforme proposta alternativa sugerida pela doutrina especializada. Nesse caso, caberia ao Fisco, uma vez demonstrado o creditamento posterior na cadeia, proceder ao cancelamento do crédito correspondente, de forma a preservar a neutralidade do sistema sem onerar indevidamente o contribuinte.

Outro entrave relevante à implementação desse mecanismo de recolhimento tributário reside na ausência de regulamentação específica sobre a proteção de dados pessoais dos contribuintes, especialmente no que se refere à troca de informações entre o Fisco e as instituições financeiras, à luz das disposições da LGPD. Tal lacuna normativa revela-se particularmente preocupante diante dos princípios que norteiam o tratamento de dados pessoais, notadamente os da finalidade, necessidade, segurança e transparência.

Nos termos do art. 6º, inciso I, da LGPD, o tratamento de dados deve observar propósitos legítimos, específicos e informados, sendo expressamente vedada a utilização posterior para finalidades diversas ou incompatíveis com aquelas inicialmente declaradas (Brasil, 2018). Todavia, a LC nº 214/2025 mostra-se omissa em relação a aspectos essenciais da governança de dados, tais como: a definição clara da finalidade específica do tratamento das informações coletadas; a demonstração da real necessidade de cada dado pessoal para viabilizar a retenção tributária; e a garantia de transparência ao contribuinte quanto aos dados que serão efetivamente tratados, bem como os objetivos a que se destinam.

Diante desse cenário, é imperativo que os dados acessados pelas administrações tributárias por meio do *split payment* sejam utilizados estritamente para fins de arrecadação e fiscalização tributária. Qualquer utilização extrapolada — como o compartilhamento com terceiros para fins comerciais sob a justificativa de fomento à economia, a realização de cruzamentos fiscais sem respaldo legal específico ou o armazenamento excessivo e desproporcional das informações — configuraria desvio de finalidade e violação direta aos direitos dos titulares de dados pessoais.

Assim, o tratamento dessas informações deve restringir-se exclusivamente à finalidade tributária, com a devida salvaguarda contra acessos indevidos ou usos incompatíveis com a sua destinação original.

A omissão legislativa quanto à proteção de dados nesse contexto compromete a segurança jurídica do modelo e potencializa riscos de violação aos direitos fundamentais à privacidade e à autodeterminação informativa. Torna-se, portanto, imprescindível a edição de regulamentação complementar que alinhe a sistemática do *split payment* às diretrizes da LGPD e aos preceitos constitucionais de proteção à intimidade e à vida privada.

Em face dos elementos expostos, verifica-se que, embora o *split payment* represente uma inovação relevante no combate à evasão fiscal e na busca por maior segurança na arrecadação, sua adoção no contexto brasileiro impõe uma série de desafios práticos e estruturais aos contribuintes. Os impactos negativos são especialmente sensíveis para

pequenas e médias empresas, que tendem a ser desproporcionalmente afetadas pelas exigências operacionais, financeiras e tecnológicas do novo modelo.

Inclusive, foi esse o cenário revelado pela experiência italiana quanto aos desafios operacionais na implementação desse modelo de recolhimento, especialmente para pequenas e médias empresas, em virtude dos elevados custos de adaptação, bem como da retenção imediata do IVA (Tarhova, 2021).

Além da fragilidade econômica gerada pela antecipação compulsória do recolhimento, que compromete o capital de giro e a viabilidade das operações comerciais, destaca-se o aumento inicial dos custos de conformidade e a complexidade das exigências sistêmicas, que afastam o modelo da prometida simplificação tributária.

Soma-se a isso a dificuldade — ou mesmo impossibilidade — de obtenção da restituição nos casos de recolhimento indevido, em razão da inversão do ônus da prova e das limitações impostas pela LC nº 214/2025 em conjunto com o art. 166 do CTN, o que compromete não apenas a justiça fiscal, mas também o próprio acesso à jurisdição tributária.

Portanto, é necessário repensar a forma de implementação do *split payment*, promovendo ajustes normativos que mitiguem seus efeitos regressivos e que assegurem maior equilíbrio entre os interesses arrecadatórios do Estado e a capacidade contributiva dos agentes econômicos. Essa reflexão se mostra ainda mais pertinente ao se analisar, no tópico seguinte, os impactos desse modelo sobre a arrecadação, a eficiência da administração tributária e o próprio processo de simplificação do sistema fiscal.

4.3 Avaliação do impacto na arrecadação, na eficiência da administração tributária e na simplificação do sistema fiscal

A partir da análise dos benefícios potenciais e dos desafios práticos decorrentes da adoção do *split payment*, observa-se que esse modelo de recolhimento tributário representa uma inflexão significativa na lógica tradicional de apuração e repasse de tributos no Brasil. Enquanto, por um lado, mostra-se eficaz no combate à evasão fiscal, na ampliação da base arrecadatória e na promoção de maior segurança jurídica, por outro, impõe às empresas — especialmente às de menor porte — encargos operacionais e financeiros consideráveis, que podem comprometer sua viabilidade prática.

Diante desse cenário ambivalente, torna-se imprescindível avaliar criticamente os impactos concretos da implementação desse modelo de recolhimento sobre três pilares fundamentais: a arrecadação estatal, a eficiência da administração fiscal e a prometida

simplificação do sistema tributário brasileiro, ponderando em que medida os ganhos arrecadatários e administrativos compensam os custos e riscos decorrentes da adoção do novo modelo, especialmente à luz da experiência internacional.

No que se refere à arrecadação tributária, o modelo apresenta potencial significativo para mitigar os índices de evasão fiscal, uma vez que essa metodologia de recolhimento operação reduz as possibilidades de inadimplemento voluntário e de manipulação dos valores devidos. Em outras palavras, trata-se de uma medida que tende a elevar a arrecadação efetiva, especialmente em setores marcados por elevados níveis de informalidade e fraude.

Essa constatação é corroborada pela experiência da totalidade de países da União Europeia que adotaram o mecanismo. Na Polônia, por exemplo, dados oficiais indicam que o número de processos relacionados às chamadas “fraudes carrossel” caiu 55,1% entre 2018 e 2020, enquanto as perdas fiscais foram reduzidas de PLN 5,17 bilhões em 2018 para PLN 3,53 bilhões em 2020 (Governo da Polônia, 2020; Halasz, 2022). Tais dados demonstram que o *split payment* contribui de forma concreta para o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e para a redução da volatilidade na arrecadação tributária.

No entanto, o aumento da arrecadação não pode ser dissociado da sustentabilidade da base contributiva. Isso porque o crescimento da arrecadação deve ocorrer em consonância com a capacidade econômica dos contribuintes, especialmente no que diz respeito aos custos de conformidade relacionados à implementação inicial e à manutenção contínua do *split payment*, sob pena de gerar desequilíbrios que comprometam a permanência dos agentes no mercado formal. Um dos reflexos desse desequilíbrio pode ser o aumento do uso de dinheiro em espécie como meio de viabilizar atividades ilícitas e não declaradas.

Esse já é, inclusive, um cenário preocupante que há muito tempo assola a economia brasileira. De acordo com pesquisa realizada pela consultoria McKinsey & Company e pelo escritório de advocacia Mattos Filho, em parceria com o Instituto para o Desenvolvimento do Varejo ([S.d]), o país apresenta um dos mais altos índices de informalidade entre as nações em desenvolvimento, com aproximadamente 42% da população economicamente ativa atuando fora do mercado formal, percentual que supera em 20 pontos a média observada nos países da OCDE. Em contrapartida, apenas cerca de 28% da população possui vínculo empregatício formalizado. Tal realidade reduz significativamente a base de contribuintes e contribui para uma evasão fiscal estimada entre R\$ 460 e R\$ 600 bilhões anuais, o que equivale a cerca de 11% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Conforme asseveram Sarnowski e Selera (2022), a promoção de uma economia baseada no uso de pagamentos eletrônicos não deve se limitar ao aumento da eficiência arrecadatória, devendo também voltar-se ao enfrentamento dos desafios associados à evasão fiscal e à informalidade econômica, de modo a viabilizar a construção de um ambiente mais transparente e rastreável.

Nesse sentido, os impactos positivos sobre a arrecadação dependerão diretamente da calibragem normativa do modelo, aliada à implementação gradual da medida, bem como da existência de regimes diferenciados e de suporte técnico específico aos pequenos contribuintes, de modo que estes possam se planejar adequadamente quanto aos custos de conformidade envolvidos na adoção do sistema, bem como à necessária reestruturação de suas operações comerciais (Conrado, 2025).

Quanto à eficiência da administração tributária, o modelo representa uma ruptura com a lógica declaratória vigente, ao transferir ao próprio sistema a responsabilidade pela separação e alocação dos valores devidos ao fisco, estrutura que se assemelha à retenção de tributos na fonte, já adotada em determinados contextos no caso do Imposto de Renda. Tal medida implica a redução de etapas burocráticas e da necessidade de controle posterior das obrigações por parte do contribuinte, concentrando a atividade fiscalizatória na análise de inconsistências sistêmicas.

Além disso, a integração entre documentos fiscais eletrônicos e transações financeiras tende a fortalecer os mecanismos de auditoria digital, permitindo uma atuação mais ágil, preventiva e direcionada por parte das administrações tributárias.

Contudo, a eficácia desse novo paradigma dependerá de investimentos em tecnologia, da interoperabilidade entre sistemas e da capacitação tanto dos entes arrecadadores quanto dos próprios contribuintes, que passarão a interagir com essa nova estrutura. Sem uma infraestrutura tecnológica robusta e uniforme entre as esferas federativas, os ganhos de eficiência poderão ser distribuídos de forma assimétrica, comprometendo os efeitos positivos pretendidos, como se verificou na experiência da Bulgária.

A experiência búlgara demonstra que a efetividade do *split payment* está diretamente condicionada à existência de uma base tecnológica sólida. Embora a implementação inicial do modelo, em 2003, tenha apresentado resultados positivos na redução de fraudes fiscais, a ausência de tecnologias adequadas e os elevados custos administrativos inviabilizaram sua continuidade, culminando na descontinuação do sistema em 2007. Além disso, a predominância de transações em dinheiro evidenciou que, sem uma

digitalização ampla das operações, a eficiência do mecanismo permanece limitada (Mitran, 2020; Tarhova, 2021).

Tal experiência reforça que a adoção do *split payment* exige não apenas um arcabouço normativo consistente, mas também o desenvolvimento tecnológico e a redução dos custos de conformidade como condições essenciais para sua efetividade (Conrado, 2025).

No que tange à simplificação do sistema fiscal, esse mecanismo de recolhimento oferece uma oportunidade concreta de racionalização das obrigações acessórias, ao eliminar a necessidade de procedimentos redundantes relacionados ao cálculo e repasse de tributos. A transmissão automática de dados no momento da operação tende, em tese, a reduzir o número de declarações exigidas e a padronizar as informações prestadas pelos contribuintes, promovendo maior transparência e previsibilidade.

No entanto, essa simplificação não é automática, ela exige que o modelo seja acompanhado de uma reestruturação normativa capaz de consolidar obrigações, eliminar redundâncias e revisar os atuais mecanismos de apuração que comprometem a eficiência arrecadatória. Apesar disso, conforme tratado nas linhas anteriores, a LC nº 214/2025, que regulamenta esse mecanismo, apresenta diversas ambiguidades e inconsistências, as quais evidenciam a fragilidade do texto normativo quanto ao efetivo cumprimento da prometida simplificação.

A mera inserção de um novo modelo de recolhimento, sem uma revisão sistêmica de sua viabilidade e sem um planejamento criterioso quanto aos impactos econômicos, tecnológicos e operacionais de sua aplicação, corre o risco de gerar sobreposição de deveres e novas formas de complexidade — o que acabaria por frustrar o propósito de desburocratização da reforma (Conrado, 2025).

Por fim, é necessário reconhecer que o sucesso do *split payment* não está apenas em sua capacidade de conter fraudes, mas também em seu potencial de redefinir a dinâmica da relação entre fisco e contribuinte. Ao inverter o fluxo da arrecadação, o modelo rompe com a lógica de desconfiança que historicamente permeia o STN e desloca o foco da fiscalização para o controle sistêmico e preventivo. Para tanto, é fundamental que sua implementação ocorra de forma gradual, transparente e acompanhada de políticas compensatórias e de implementação técnica, especialmente voltadas aos pequenos e médios empresários, sob pena de comprometer a efetividade do modelo e acentuar desigualdades no cumprimento das obrigações tributárias.

4.4 Viabilidade de adoção do *split payment* no Brasil

Diante das considerações anteriormente expostas, impõe-se avançar para além da mera identificação das vantagens e limitações do *split payment*, direcionando a análise para sua efetiva aplicabilidade no contexto brasileiro. Isso porque a viabilidade desse modelo de recolhimento não pode ser aferida exclusivamente com base em sua eficácia teórica ou em experiências internacionais pontuais. É imprescindível considerar as peculiaridades do STN, as desigualdades estruturais entre os contribuintes, as disparidades regionais, a capacidade tecnológica das administrações fazendárias e os efeitos concretos sobre a dinâmica empresarial.

Nesse sentido, demanda-se uma reflexão cuidadosa acerca da real possibilidade de implementação desse mecanismo de recolhimento no Brasil, considerando-se os aspectos normativos já introduzidos pela LC nº 214/2025, bem como os elementos institucionais, tecnológicos e econômicos que condicionam sua aplicação no contexto da reforma tributária em curso.

A primeira questão que se impõe quanto à viabilidade desse modelo reside na necessidade de harmonização entre os entes federativos, aliada à adoção de soluções tecnológicas compatíveis. Isso porque, embora a CBS e o IBS contem com sistemas distintos para operacionalizar a nova metodologia de recolhimento, ambos deverão, obrigatoriamente, adotar regras operacionais equivalentes, conforme dispõe a legislação complementar.

Ocorre que, até o presente momento, não foi instituído o Comitê Gestor responsável pela regulamentação e coordenação do IBS, tampouco há indicativos concretos de que o sistema de *split payment* voltado a esse tributo esteja em desenvolvimento. Tal cenário evidencia uma fragilidade institucional significativa, uma vez que os Estados e Municípios, ao implementarem seus próprios sistemas, deverão observar o modelo desenvolvido pela RFB para a CBS, em razão da exigência de compatibilidade entre os sistemas.

Caberá ao Comitê Gestor, tão logo instalado, apenas replicar e adaptar esse modelo ao IBS, assegurando a coerência e a interoperabilidade necessárias ao funcionamento harmônico do sistema — sem, contudo, ter participado de sua concepção. Essa exclusão revela uma assimetria preocupante na repartição de responsabilidades, uma vez que os entes subnacionais serão obrigados a operacionalizar um sistema cuja formulação não integraram, comprometendo o equilíbrio federativo no desenho institucional da nova sistemática de arrecadação.

Ademais, embora o Brasil disponha de uma infraestrutura digital relativamente consolidada no âmbito fiscal, com ferramentas como a NF-e, o SPED e a NFS-e, o que representa, inclusive, um fator favorável à implementação do mecanismo de *split payment*, é importante destacar que tais sistemas foram concebidos para operar com base em uma relação direta entre o Fisco e o contribuinte.

No modelo proposto, contudo, insere-se um terceiro agente na cadeia de arrecadação, as instituições financeiras. Nesse contexto, o desenvolvimento de soluções tecnológicas capazes de intermediar, de forma segura e eficiente, as transações tributárias entre esses três agentes representa um desafio considerável, tanto do ponto de vista financeiro quanto logístico-operacional.

A proteção de dados e o resguardo do sigilo fiscal assumem, nesse cenário, especial relevância, uma vez que a inclusão das instituições financeiras como intermediárias do processo implica o compartilhamento de informações fiscais sensíveis. Essa nova configuração demanda a criação e implementação de salvaguardas tecnológicas e jurídicas que assegurem a confidencialidade, a integridade e a segurança dos dados transacionados.

Contudo, conforme abordado nas seções anteriores, a legislação complementar atualmente em vigor mostra-se omissa quanto à regulamentação específica dessa matéria, evidenciando uma lacuna normativa preocupante diante da complexidade técnica e dos riscos inerentes à operacionalização do novo sistema.

A adoção de plataformas robustas de controle fiscal exigirá, ainda, investimentos significativos tanto por parte da administração pública quanto dos contribuintes, o que pode constituir um obstáculo relevante no curto prazo, sobretudo para setores com menor capacidade de adaptação tecnológica e financeira. Soma-se a isso a resistência natural de parte do setor privado, em especial de micro e pequenas empresas e de segmentos mais tradicionais, que poderão enfrentar dificuldades estruturais para se adequarem às novas exigências operacionais impostas pelo modelo, comprometendo sua efetiva inserção no sistema.

A experiência da Romênia evidenciou esse cenário, ao demonstrar forte resistência por parte do setor privado, principalmente em razão da complexidade administrativa envolvida e da ausência de vantagens financeiras efetivas. Mesmo com a adoção de incentivos, como a redução de 5% no imposto sobre lucros e no imposto de renda aplicável às microempresas, a medida não foi suficiente para gerar adesão significativa, diante dos entraves operacionais impostos pelo modelo (Carauş *et al.*, 2017).

Outro aspecto sensível diz respeito ao impacto direto no fluxo de caixa das empresas brasileiras, tendo em vista que a antecipação da arrecadação pode comprometer

significativamente sua liquidez. Esse efeito colateral demanda a adoção de políticas de transição e mecanismos compensatórios pelo governo brasileiro que atenuem as consequências econômicas do novo modelo de recolhimento.

Apesar desses entraves, é importante reconhecer que o *split payment* apresenta aspectos que favorecem sua adoção no Brasil. Entre eles, destacam-se a padronização e a previsibilidade do sistema, bem como o elevado grau de digitalização já existente na estrutura tributária nacional. Esses fatores podem contribuir para mitigar parte da burocracia atualmente observada, além de favorecer o cumprimento das obrigações acessórias e reduzir os elevados índices de evasão fiscal que comprometem a eficiência arrecadatória do Estado.

Por fim, garantir a adesão e a eficiência sistêmica configura-se como um dos maiores desafios para a efetiva implementação desse modelo de recolhimento. Sem ampla cooperação federativa e sem resultados concretos nas fases iniciais de sua aplicação, o modelo corre o risco de gerar complexidades adicionais ou até mesmo de ser descontinuado.

Em resumo, a implementação do modelo demanda um planejamento rigoroso e a adequação às especificidades regionais, levando em conta os efeitos econômicos, tecnológicos e operacionais sobre os diversos agentes participantes (Conrado, 2025).

Diante da análise realizada, conclui-se que a viabilidade de adoção do modelo de *split payment* no Brasil não se resume à sua atratividade teórica ou ao sucesso observado em outras jurisdições. Ao contrário, sua implementação no contexto brasileiro impõe uma reflexão aprofundada sobre os desafios institucionais, normativos, tecnológicos e operacionais que permeiam o STN. A ausência de regulamentação específica sobre aspectos sensíveis, como a proteção de dados fiscais e a interoperabilidade entre os entes federativos, revela lacunas significativas que comprometem a maturidade do modelo proposto.

Além disso, a assimetria na participação dos entes subnacionais no desenho da nova sistemática, aliada às dificuldades logísticas para a integração entre Fisco, contribuintes e instituições financeiras, impõe obstáculos que não podem ser negligenciados. Ainda que o país disponha de uma estrutura digital avançada, a exigência de investimentos substanciais e a resistência de setores economicamente mais frágeis acentuam os riscos de uma implementação desigual e excludente.

Não obstante, os benefícios potenciais do *split payment* — como a padronização dos processos, a previsibilidade na arrecadação e a redução da evasão fiscal — sinalizam que, superados os entraves identificados, o modelo pode representar um avanço significativo para a racionalização e a eficiência da arrecadação tributária. Para tanto, será imprescindível a construção de um ambiente cooperativo entre os entes federativos, o setor produtivo e a

sociedade civil, acompanhado de políticas públicas bem estruturadas que garantam uma transição gradual, segura e economicamente viável.

Assim, a adoção desse modelo de recolhimento no Brasil se revela possível, mas condicionada à superação de barreiras estruturais e à consolidação de um arcabouço institucional e tecnológico robusto, capaz de sustentar um novo paradigma de arrecadação tributária, mais transparente, eficiente e condizente com os princípios da reforma em curso.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como propósito analisar a viabilidade da implementação do *split payment* como mecanismo de arrecadação do IVA Dual brasileiro, à luz das diretrizes estabelecidas pela EC nº 132/2023 e da regulamentação promovida pela LC nº 214/2025. Para tanto, estruturou-se em três capítulos complementares e progressivos, os quais permitiram o desenvolvimento de uma reflexão jurídica, econômica e tecnológica aprofundada sobre os fundamentos, a operacionalização e os impactos desse novo modelo de recolhimento tributário.

A princípio, examinou-se o STN anterior à reforma, evidenciando-se suas disfunções estruturais, as quais justificaram a necessidade de uma reformulação ampla, culminando na adoção do modelo de IVA Dual e na incorporação de princípios como simplicidade, transparência, justiça fiscal e cooperação federativa. Essa nova arquitetura normativa forneceu as bases conceituais tanto para a implementação do *split payment* quanto para a análise crítica do cumprimento dessas diretrizes por esse mecanismo de arrecadação, cuja previsão constitucional encontra-se ancorada nesse novo paradigma.

Na sequência, dedicou-se o segundo capítulo ao estudo específico do *split payment* enquanto técnica de arrecadação, abordando-se sua conceituação, modalidades operacionais, experiências internacionais — especialmente na União Europeia — e os dispositivos normativos previstos na LC nº 214/2025.

Essa etapa permitiu demonstrar que, embora o modelo proposto apresente potencial teórico relevante para o enfrentamento da evasão fiscal e para a automatização do sistema, também carrega consigo riscos operacionais, impactos sobre o fluxo de caixa das empresas, dificuldades de adaptação tecnológica e fragilidades normativas que desafiam sua efetiva aplicação no contexto brasileiro.

Além disso, foi possível evidenciar que, para além da inovação tecnológica, sua implementação exige o respeito ao devido processo legal em sua dimensão tecnológica, com

garantias de transparência algorítmica, proteção de dados e possibilidade de revisão das decisões automatizadas.

Por fim, analisaram-se os efeitos concretos do *split payment* na arrecadação e na gestão tributária brasileira. Foram identificados benefícios relevantes, como o fortalecimento dos mecanismos de controle fiscal, a redução da sonegação, a ampliação da base contributiva, a maior previsibilidade na arrecadação e, em parte, a simplificação das obrigações acessórias. Por outro lado, também foram apontadas consequências negativas significativas, sobretudo para pequenas e médias empresas, tais como o impacto sobre a liquidez, o aumento dos custos de conformidade, a possibilidade de dificuldades no processo de restituição e a omissão legislativa quanto à proteção de dados sensíveis. A análise crítica demonstrou que a viabilidade do modelo, embora possível, está condicionada à superação de importantes barreiras institucionais, normativas, tecnológicas e federativas.

Isso porque, embora o *split payment* se apresente como uma ferramenta promissora para o combate à sonegação e à fraude fiscal — ao automatizar o recolhimento do imposto e vinculá-lo diretamente à liquidação financeira das operações — sua implementação irrestrita no Brasil apresenta riscos substanciais. A principal peculiaridade do modelo brasileiro reside em sua aplicação generalizada, o que difere das experiências internacionais, nas quais o mecanismo foi adotado de forma gradual e setorial, com foco em setores de alto risco de evasão fiscal.

Essa característica amplia os riscos de impacto negativo sobre o fluxo de caixa, sobretudo de micro e pequenas empresas, que frequentemente utilizam os tributos como capital de giro entre a venda e o recolhimento efetivo.

O trabalho evidenciou, ainda, que a aplicação generalizada desse modelo de recolhimento foi instituída sem a realização de estudos empíricos prévios ou simulações macroeconômicas, o que compromete sua adequação à realidade brasileira. Tal cenário pode gerar efeitos perversos, como o aumento da informalidade, a penalização desproporcional de pequenos contribuintes e o aprofundamento das desigualdades regionais — justamente os problemas que a reforma tributária pretende mitigar.

Adicionalmente, foram analisados os riscos relacionados à governança tecnológica do sistema. O compartilhamento de dados fiscais com intermediários financeiros e a ausência de mecanismos normativos robustos de proteção de dados, transparência algorítmica e revisão de decisões automatizadas impõem riscos significativos aos direitos fundamentais dos contribuintes, especialmente à privacidade, à ampla defesa e ao

contraditório. A LC nº 214/2025, nesse ponto, mostrou-se omissa, ignorando os parâmetros LGPD e do devido processo legal em sua dimensão tecnológica.

Entretanto, reconhece-se que o Brasil possui vantagens estruturais que favorecem a adoção do *split payment*, como a elevada digitalização do sistema fiscal — com instrumentos consolidados como a NFE o SPED e a NFS-e — e a recente centralização normativa decorrente da EC nº 132/2023. Esses fatores criam um ambiente mais propício para a implementação uniforme do modelo, o que não se verifica em jurisdições como a União Europeia, onde a autonomia dos Estados-Membros dificulta a padronização tributária.

Diante disso, conclui-se que a implementação do *split payment* deve ser conduzida com cautela, mediante planejamento gradual, respeito às especificidades locais, observância aos princípios constitucionais e ampla escuta social acompanhada de políticas compensatórias e de implementação técnica. A centralização e a automação não podem excluir a responsabilidade democrática de adaptar o sistema às realidades econômicas e sociais do país. Será necessário um monitoramento contínuo dos seus efeitos e a disposição institucional para corrigir distorções, assegurar a proteção dos contribuintes e preservar a legitimidade da reforma.

Como contribuição para futuras pesquisas, recomenda-se a realização de estudos empíricos, tanto qualitativos quanto quantitativos, com enfoque nos diversos atores impactados pelo novo modelo — incluindo empresas de diferentes portes, administrações tributárias locais e associações de classe. Isso porque este trabalho oferece subsídios relevantes para investigações futura sobre o tema, especialmente no que se refere à efetividade prática do modelo após sua implementação, à governança tecnológica dos sistemas de arrecadação automatizada, à proteção de dados no contexto tributário e à redefinição das relações entre fisco e contribuinte no ambiente digital.

A compreensão dessas percepções será essencial para ajustar o modelo às especificidades do Brasil e garantir que os avanços tecnológicos no âmbito tributário sejam acompanhados por justiça fiscal, eficiência arrecadatória e respeito aos direitos fundamentais.

A adoção do *split payment*, portanto, não deve ser entendida como um fim em si mesma, mas como um instrumento que, se bem calibrado, poderá auxiliar na superação das distorções que historicamente marcaram a tributação sobre o consumo no Brasil.

Sua efetividade dependerá menos da sofisticação tecnológica e mais da solidez institucional, da qualidade da regulamentação e da capacidade do Estado em harmonizar arrecadação com justiça social e desenvolvimento sustentável. Nesse equilíbrio delicado reside o verdadeiro desafio da reforma tributária brasileira.

Dessa forma, os objetivos inicialmente propostos foram plenamente alcançados. A pesquisa não apenas ofereceu uma compreensão aprofundada sobre o *split payment* e seu papel na nova lógica arrecadatória brasileira, mas também apontou seus limites e exigências operacionais. Como resultado, conclui-se que a adoção do modelo no Brasil pode representar um avanço no aprimoramento da arrecadação e na promoção de maior justiça fiscal, desde que acompanhada de um processo de regulamentação técnica transparente, planejamento gradual e políticas de mitigação de seus efeitos regressivos.

Diante do exposto, verifica-se que a simples importação de modelos estrangeiros não assegura, por si só, a modernização do sistema tributário. A eficácia do *split payment* no Brasil dependerá de sua adaptação às peculiaridades institucionais, econômicas e culturais do país, da promoção de um ambiente cooperativo entre os entes federativos e da construção de uma governança tributária digital orientada não apenas à arrecadação, mas também à proteção dos direitos fundamentais e à sustentabilidade do pacto federativo.

REFERÊNCIAS

- ABRAO, Camila. Alíquota do IVA vai ficar em torno de 28%, diz Appy. **Gazeta do povo**, 28 de março de 2025. Disponível em: <https://ibpt.com.br/estudo-quantidade-de-normas-35-anos-cf-2023/>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- ALVES, Ana Paula Branco. **Pesquisa: Brasil é o segundo maior mercado de pagamentos instantâneos do mundo**. Manchete. Forbes, 30 de abril de 2024. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2024/04/pesquisa-brasil-e-o-segundo-maior-mercado-de-pagamentos-instantaneos-do-mundo/>. Acesso em: 24 jun.2025.
- AMARAL, Gilberto Luiz do et al. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 35 anos da Constituição Federal de 1988**. Curitiba, PR: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT, 2023. Disponível em: <https://ibpt.com.br/estudo-quantidade-de-normas-35-anos-cf-2023/>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- AMARAL, Gilberto Luiz do et al. **Autos de infração e sonegação fiscal**. Curitiba, PR: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT, 2020. Disponível em: <https://ibpt.org.br/estudo-autos-de-infracao-e-sonegacao-fiscal/>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- APPY, Bernard. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. **Revista Interesse Nacional**, v. 8, n. 31, 2015.
- BARRETO, Simone Rodrigues Costa; CYPRIANO, Gabriel Franchito. Art. 156-B da Constituição Federal: Comentários. In: GAETA, Flávia Holanda (coord.). **Comentários à EC 132/2023: Reforma Tributária**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.
- BANCO MUNDIAL. **Doing Business Subnacional Brasil 2021**: comparando o ambiente de negócios para empresas nacionais em 27 localidades brasileiras com o de outras 190 economias. Washington, DC: Banco Mundial, 2021. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/brazil>. Acesso em: 16 jun. 2025.
- BECKER, Alfredo Augusto. **Carnaval Tributário**. 2. ed. São Paulo: Lejus, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.
- BRASIL. Constituição (2023). **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Brasília, DF: Senado Federal, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Assessoria Especial de Comunicacao Social. **Reforma tributária – perguntas e respostas**. (S.d). Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 05 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Uso de tecnologia inteligente é uma das principais características do split payment, ressalta Appy**. Método previsto na regulamentação será fundamental para ressarcimento rápido dos créditos tributários e para redução da inadimplência, da sonegação e da fraude. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/uso-de-tecnologia-inteligente-e-uma-das-principais-caracteristicas-do-split-payment-ressalta-appy>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 25 jun 2025.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Split Payment e Reforma Tributária: um salto para a modernidade fiscal**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/Maio/split-payment-e-reforma-tributaria-um-salto-para-a-modernidade-fiscal>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BREDA, Zulmir Ivânio. 2018. **Estrutura tributária e a qualidade dos gastos públicos**. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). 3 de agosto. <https://cfc.org.br/destaque/estrutura-tributaria-e-a-qualidadedos-gastos-publicos/>; Amaral, Gilberto Luiz do, et al. 2020. Quantidade de normas editadas no Brasil: 32 anos da Constituição Federal de 1988. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). <https://ibpt.com.br/estudo-sobre-a-quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-desde-a-ultima-constituicao-2020/>.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

CARVALHO, Cristiano. Art. 153 da Constituição Federal: Comentários. In: GAETA, Flávia Holanda (coord.). **Comentários à EC 132/2023: Reforma Tributária**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

CARAUS, I. G.; CARAUS, M.; STANESE, I. T.; DOBROTA, G. **The Vat Split-Payment Mechanism, Measure For Combating Tax Evasion In Romania**. Annals - Economy Series, 2017. Disponível em <https://ideas.repec.org/a/cbu/jrnlec/y2017v2specialp47-52.html>. Acesso em: 25 jun. 2025.

CITRON, Danielle Keats. Cyber civil rights. **Washington University Law Review**, St. Louis, v. 85, n. 5, p. 1249-1314, 2008.

COELHO, Fabio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CONRADO, Claudia Viana Toval. **As dificuldades de implementação do split payment na União Europeia e as lições para a introdução do mecanismo no Brasil**. 2025. 72 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2025.

FRANCO, Luciana Viana da Silva. A Sonegação Fiscal Como Consequência da Alta Carga Tributária. **A sonegação fiscal como consequencia da alta carga tributária brasileira**. 2015. 52 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em:

https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1820/1/Monografia_Luciana%20Viana%20da%20Silva%20Franco.pdf. Acesso em: 04 jun. 2025.

FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 148, p. 5-20, out. 2000.

FIGUEIREDO, Danilo Andrade Bertagnoli de; MELCHIORI, Maria Eduarda Scarmagnan Duwel. **Saga da devolução automática de créditos nas exportações na reforma tributária**. 2024. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2024-jul-05/reforma-tributaria-e-a-saga-da-devolucao-automatica-de-creditos-nas-exportacoes/>. Acesso em: 22 maio 2025.

FLORENTINO, Fabio; BESSA, Lara Maria de Holanda. Art. 156-A da Constituição Federal: Comentários. *In*: GAETA, Flávia Holanda (coord.). **Comentários à EC 132/2023: Reforma Tributária**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

FLORIANO, Daniela. Art. 153 da Constituição Federal: Comentários. *In*: GAETA, Flávia Holanda (coord.). **Comentários à EC 132/2023: Reforma Tributária**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

GERALDO, Ataliba. **República e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraivajur, 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 32. ed. São Paulo: Dialética, 2023.

HALASZ, Artur. **Split payment mechanism and STIR – selected tools for improving the efficiency of tax collection on goods and services in the Republic of Poland**. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, v. 2, n. 2, p. 35–45, 2022. DOI: 10.54201/iajas.v2i2.33. Disponível em: <https://doi.org/10.54201/iajas.v2i2.33>. Acesso em: 11 jul. 2025.

LIBÂNIO, Ana Tereza Pereira. **Eficiência e equidade: impactos econômicos de uma reforma tributária com Imposto sobre Valor Adicionado (IVA)**. 2021. 165 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Economia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

LOPES, Rubens; SUBIRÁ, Adriano; ANGELIS, Angelo de. Split payment: o Brasil está preparado para essa revolução tributária? [S.l.]: **GERT – Grupo de Estudos da Reforma Tributária**, 2025. Vídeo (YouTube). Disponível em:

<https://www.youtube.com/live/DDL71KYmDt0>. Acesso em: 5 maio 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Art. 156 da Constituição Federal: Comentários. *In*: GAETA, Flávia Holanda (coord.). **Comentários à EC 132/2023: Reforma Tributária**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Reforma Tributária Comentada e Comparada – Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023**. Fortaleza: Gen, 2024.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **LC 214/2025: Comentada - Reforma Tributária - Imposto sobre bens e Serviços (IBS), Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e Imposto Seletivo (IS)**. Fortaleza: Gen, 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **IVA-dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)?** Revista Direito Tributário Atual, n. 56, p. 317-328, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.56.13.2024.2541>. Acesso em: 27 maio 2025.

MALPIGHI, Caio Cezar Soares; SCHOUERI, Luís Eduardo; ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. O Imposto sobre o Consumo e a Figura do Contribuinte em Uma Possível Alteração de Paradigma para a Tributação Indireta no Brasil: deslocando a Incidência da Produção para o Consumo. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 53, p. 415–451, 2023. DOI: 10.46801/2595-6280.53.17.2023.2351. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2351>. Acesso em: 14 mar. 2025.

MATOS, Mara. **Split payment: adaptação pode custar até R\$ 5 bi ao comércio eletrônico**. 2025. Disponível em: <https://teletime.com.br/03/04/2025/split-payment-adaptacao-pode-custar-ate-r-5-bi-ao-comercio-eletronico/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

MELO, José Eduardo de. **ICMS: teoria e prática**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENEZES, Farley. As Inconveniências do Split Payment: a nova modalidade de recolhimento do IBS e da cbs. **Caderno Virtual**, v.1, n. 59, 2024. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/7920>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MIGIYAMA, Tatiana Midori. Art. 156-B da Constituição Federal: Comentários. *In*: GAETA, Flávia Holanda (coord.). **Comentários à EC 132/2023: Reforma Tributária**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

MIGUEL, Luciano Garcia. *Solve et repete*. *In*: **Enciclopédia Jurídica da PUC-Sp**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/261/edicao-1/solve-et-repete>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MINATEL, Andréa Medrado Darzé. **Restituição do Indébito Tributário: Legitimidade ativa nas incidências indiretas**. São Paulo: Noeses, 2015.

MITRAN, Daniela. **European Trends in Split VAT. Internal Auditing & Risk Management**, v. 4, 2020. Disponível em: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986>. Acesso em: 25 jun. 2025.

NERIS, Leandro Mendes. Tributação e Inteligência Artificial: a aplicação do split payment no Brasil sob a ótica da reforma tributária. **Revista Observatorio de La Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 10, p. 01-14, out. 2024.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária do consumo (EC 132/2023). **Cadernos da Escola do Legislativo**, [S.L.], v. 26, n. 45, p. 56-107, 30 ago. 2024. Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais. <http://dx.doi.org/10.62551/2595-4539.2024.517>.

OLIVEIRA, Luciana Marques Vieira da Silva. **Tributação do consumo na era digital: viabilidade da retenção em tempo real no contexto brasileiro**. 2022. 261 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Fundação Getúlio Vargas Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, 2021.

PAAL, Johan Van Der *et. al.* **Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method: final report – executive summary**. European Commission – Directorate-General for Taxation and Customs Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report_execsummary_2017_en.pdf. Acesso em: 13 maio 2025.

PEROBA, Luiz Roberto; BETONI, Marco Aurélio Louzinha. Art. 145 da Constituição Federal: Comentários. *In*: GAETA, Flávia Holanda (coord.). **Comentários à EC 132/2023: Reforma Tributária**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

PIVA, Sílvia. **Split payment e a reforma da arrecadação tributária na era digital**. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-01/split-payment-e-a-reforma-da-arrecadacao-tributaria-na-era-digital/>. Acesso em: 18 jun. 2025.

REFORMA tributária depende de novas tecnologias: cashback e split payment. **Agência Senado**, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/reforma-tributaria-depende-de-novas-tecnologias-cashback-e-split-payment>. Acesso em: 07 abr. 2025.

REFORMA tributária na Prática: Sistemas Operacionais do IBS e da CBS. Palestrantes: Luiz Dias de Alencar Neto. Marcos Hübner Flores. Alexandre Amorim. Robson Lima. Moderação: Equipe Loria Advogados. Publicado pelo canal Loria Advogados. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=coEphz1ZPUg>. Acesso em: 05 maio 2025.

ROMANO, Flávia Rezende. Art. 145 da Constituição Federal: Comentários. *In*: GAETA, Flávia Holanda (coord.). **Comentários à EC 132/2023: Reforma Tributária**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

SARNOWSKI, Jan; SELERA, Paweł. **Reducing the VAT gap: lessons from Poland: causes – remedies – outlook**. Translation: Annabelle Chapman. Warsaw: Polish Economic Institute, 2019. Disponível em: <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport-LUKA-VAT-EN.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

SERPRO, Comunicação do. **Novas regras, novas soluções**: leia a entrevista exclusiva dada ao serpro pelo subsecretário de gestão corporativa da receita federal, juliano britto neves, sobre a reforma tributária de consumo no brasil. 2025. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2025/novas-regras-novas-solucoes/>. Acesso em: 18 jun. 2025.

SILVA, Danilo Soares; SANTOS, Regina Gomes dos; THEÓPHILO, Carlos Renato. **O Estado da Arte da pesquisa em Custo de Conformidade Tributária no Brasil**. 18º

Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade. “Accounting and Actuarial Sciences improving economic and social development”. São Paulo – 28 a 30 de julho de 2021.

SPLIT PAYMENT talks & reforma tributária. Kaliana Abreu. Lucas Ribeiro. Rafael Turk. Daniel Loria. 2025. 1 vídeo (1h35min). Publicado pelo canal **Woovi**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fzzhMVhp9Ic&t=4804s>. Acesso em: 20 abr. 2025

SPLIT PAYMENT: O Brasil está preparado para essa revolução tributária?. Rubens Lopes Adriano Subirá. Angelo de Angelis. Publicado pelo canal **GERT - Grupo de Estudos da Reforma Tributária**. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/DDL71KYmDt0>. Acesso em: 05 maio 2025.

SOBRINHO NETO, Alberto; GOMES, Marcus Livio. **Justiça Tributária O princípio da neutralidade tributária aplicado ao IBS**. 2024. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2024-mai-22/o-principio-da-neutralidade-tributaria-aplicado-ao-ib/s/>. Acesso em: 26 mar. 2025.

TARHOVA, Ekaterina. **VAT Split Payment – A Tricky Matter of Aiming at the Best Design and Combination**. Financial Law Review, v. 21, 2021. Disponível em: <http://www.ejournals.eu/FLR>. Acesso em: 25 jun. 2025

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. **To Split or not to Split: o Split Payment como Mecanismo de Recolhimento de IVA e seus Potenciais Impactos no Brasil**. Revista Direito Tributário Atual nº 50. ano 40. p. 27-46. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2022.

UTUMI, Ana Cláudia Akie. Art. 156-A da Constituição Federal: Comentários. In: GAETA, Flávia Holanda (coord.). **Comentários à EC 132/2023: Reforma Tributária**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

VASCONCELOS, Felipe. A reforma tributária e o mecanismo de *split payment*. **JOTA**, 1 fev. 2025. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/regulacao-e-novas-tecnologias/a-reforma-tributaria-e-o-mecanismo-de-split-payment>. Acesso em: 4 abr. 2025.

SEBRAE. **Pequenos negócios em números**. 2018. Disponível em:

<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 23 maio 2025.

VAREJO, Instituto Para Desenvolvimento do. **Informalidade atinge 42% da força de trabalho ocupada**. Disponível em:

<https://www.idv.org.br/sala-de-imprensa/informalidade-atinge-42-da-forca-de-trabalho-ocupada/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

VERNDL, Natalie; SAVOLA, José Roberto Ferreira. Custos de Conformidade da

Arrecadação Tributária no Brasil. **Revista Metropolitana de Governança Corporativa**, São Paulo, v. 9, n. 1-2024, p. 5-34, 20 dez. 2024.