REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

O MECANISMO DE *SPLIT PAYMENT* COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À SONEGAÇÃO FISCAL: LIMITES JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS E IMPACTOS NA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA[1]

THE SPLIT PAYMENT MECHANISM AS A TOOL TO COMBAT TAX EVASION: LEGAL AND CONSTITUTIONAL LIMITS AND IMPACTS ON THE BRAZILIAN TAX REFORM

EL MECANISMO DE *SPLIT PAYMENT* COMO INSTRUMENTO DE COMBATE A LA EVASIÓN FISCAL: LÍMITES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES E IMPACTOS EN LA REFORMA TRIBUTARIA BRASILEÑA

Matheus Bezerra Rossetti
Graduando em Direito, Faculdade Santa Teresa, Brasil
E-mail: matheus.rossetti7@hotmail.com

Resumo

O presente artigo analisa o mecanismo de *split payment*, ou recolhimento na liquidação financeira, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela reforma tributária do consumo — Emenda Constitucional nº 132/2023, Lei Complementar nº 214/2025 e Lei Complementar nº 227/2026 —, como instrumento de combate à sonegação fiscal no âmbito do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS). Examinam-se o fundamento constitucional do instituto, sua disciplina legal e regulamentar, a experiência de Itália, Polônia e Romênia e seus limites jurídico-constitucionais, com ênfase nos princípios da legalidade, da capacidade contributiva, da vedação ao confisco, da segurança jurídica e da proporcionalidade, cujo teste é aplicado ao desenho brasileiro. Enfrenta-se a controvérsia acerca da compatibilidade entre o recolhimento na liquidação financeira e o rol do artigo 156 do Código Tributário Nacional, distinguindo-se três vias interpretativas: a não taxatividade do rol, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2.405/RS; a autorização específica do artigo 156-A, § 5º, II, "b", da Constituição; e a recondução do mecanismo ao pagamento. Discutem-se, ainda, os reflexos do mecanismo sobre a não cumulatividade, o crédito condicionado ao pagamento, o capital de giro das empresas, a ordem econômica constitucional e a proteção de dados. Adota-se metodologia qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, mediante pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial e método dedutivo, com data de corte em 28 de setembro de 2026. Conclui-se que a objeção formal ao instituto perdeu força diante de sua previsão constitucional, deslocando-se o centro do debate para o plano material: a legitimidade do *split payment* depende da proporcionalidade do desenho normativo concreto, da preservação efetiva da não cumulatividade e da celeridade na devolução de valores retidos a maior.
Palavras-chave: *Split payment*; Reforma tributária; Sonegação fiscal; Limites constitucionais; Ordem econômica.

[1]Artigo científico elaborado sob a orientação do Prof. Dr. **Paulo Eduardo Queiroz da Costa**, docente do Curso de Direito da Faculdade Santa Teresa (Manaus/AM).

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

Abstract

This article analyzes the split payment mechanism, or collection upon financial settlement, introduced into the Brazilian legal system by the consumption tax reform — Constitutional Amendment No. 132/2023, Complementary Law No. 214/2025 and Complementary Law No. 227/2026 — as an instrument to combat tax evasion regarding the Tax on Goods and Services (IBS) and the Social Contribution on Goods and Services (CBS). It examines the constitutional basis of the institute, its statutory and regulatory framework, the experience of Italy, Poland and Romania and its legal and constitutional limits, with emphasis on the principles of legality, ability to pay, prohibition of confiscation, legal certainty and proportionality, whose test is applied to the Brazilian design. It addresses the controversy regarding the compatibility between collection upon financial settlement and the list set forth in Article 156 of the National Tax Code, distinguishing three interpretive routes: the non-exhaustive nature of that list, recognized by the Federal Supreme Court in ADI 2405/RS; the specific authorization in Article 156-A, § 5, II, "b", of the Constitution; and the characterization of the mechanism as payment. It also discusses the effects of the mechanism on non-cumulativity, on credit conditioned upon payment, on companies' working capital, on the constitutional economic order and on data protection. A qualitative, exploratory and explanatory methodology is adopted, through bibliographic, documentary and case-law research and a deductive method, with a cut-off date of 28 September 2026. It concludes that the formal objection to the institute has lost strength given its constitutional provision, shifting the core of the debate to the substantive level: the legitimacy of split payment depends on the proportionality of the concrete normative design, the effective preservation of non-cumulativity and the speed of refunds of excess withholdings.
Keywords: Split payment; Tax reform; Tax evasion; Constitutional limits; Economic order.

Resumen

El presente artículo analiza el mecanismo de *split payment*, o recaudación en la liquidación financiera, introducido en el ordenamiento jurídico brasileño por la reforma tributaria del consumo — Enmienda Constitucional nº 132/2023, Ley Complementaria nº 214/2025 y Ley Complementaria nº 227/2026 — , como instrumento de combate a la evasión fiscal en el ámbito del Impuesto sobre Bienes y Servicios (IBS) y de la Contribución Social sobre Bienes y Servicios (CBS). Se examinan el fundamento constitucional del instituto, su régimen legal y reglamentario, la experiencia de Italia, Polonia y Rumania y sus límites jurídico-constitucionales, con énfasis en los principios de legalidad, capacidad contributiva, prohibición de confiscación, seguridad jurídica y proporcionalidad, cuyo test se aplica al diseño brasileño. Se aborda la controversia sobre la compatibilidad entre la recaudación en la liquidación financiera y la lista del artículo 156 del Código Tributario Nacional, distinguiendo tres vías interpretativas: el carácter no taxativo de dicha lista, reconocido por el Supremo Tribunal Federal en la ADI 2.405/RS; la autorización específica del artículo 156-A, § 5º, II, "b", de la Constitución; y la reconducción del mecanismo al pago. Se discuten, además, los efectos del mecanismo sobre la no acumulatividad, el crédito condicionado al pago, el capital de trabajo de las empresas, el orden económico constitucional y la protección de datos. Se adopta una metodología cualitativa, de naturaleza exploratoria y explicativa, mediante investigación bibliográfica, documental y jurisprudencial y método deductivo, con fecha de corte el 28 de septiembre de 2026. Se concluye que la objeción formal al instituto perdió fuerza ante su previsión constitucional, desplazándose el centro del debate al plano material: la legitimidad del *split payment* depende de la proporcionalidad del diseño normativo concreto, de la preservación efectiva de la no acumulatividad y de la celeridad en la devolución de los valores retenidos en exceso.
Palabras clave: Split payment; Reforma tributaria; Evasión fiscal; Límites constitucionales; Orden económico.

1. Introdução

A reforma tributária do consumo, instituída pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, regulamentada pela Lei Complementar nº 214, de

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

16 de janeiro de 2025, e revista pela Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026, representa uma das mais profundas transformações estruturais já promovidas no sistema fiscal brasileiro. A reforma substitui um conjunto de tributos historicamente fragmentados e parcialmente cumulativos — PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS — por um modelo de tributação sobre o valor agregado de natureza dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e pela Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, aos quais se soma o Imposto Seletivo (IS), de feição extrafiscal. Para além da simplificação e da busca de neutralidade, a reforma introduz mecanismos inovadores de arrecadação voltados à ampliação da eficiência fiscal e à redução da evasão tributária.

Nesse contexto destaca-se o instituto do *split payment*, que a legislação denomina "recolhimento na liquidação financeira da operação" e disciplina nos artigos 31 a 35 da Lei Complementar nº 214/2025. O mecanismo consiste na segregação do valor correspondente ao IBS e à CBS no momento da liquidação financeira da transação de pagamento, com o repasse direto desse montante ao Comitê Gestor do IBS (CGIBS) e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), de modo que a parcela tributária deixe de transitar pelo caixa do fornecedor. Trata-se de técnica já experimentada em sistemas de imposto sobre o valor agregado no plano internacional, com experiências relevantes em Estados-membros da União Europeia, e que passa a ocupar posição central no ordenamento jurídico brasileiro como instrumento de combate à sonegação fiscal.

A adoção do *split payment* insere-se em um esforço de modernização e digitalização da arrecadação, fundado na rastreabilidade das operações e na integração entre documento fiscal eletrônico e meio de pagamento. A sonegação compromete não apenas a arrecadação pública, mas também a livre concorrência, ao conferir vantagem indevida ao agente que deixa de recolher o tributo devido; ao atribuir aos agentes do sistema de pagamentos o dever de segregar e recolher os tributos, o novo modelo busca tornar a evasão estruturalmente mais difícil, e não apenas mais arriscada.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

A implementação do mecanismo, contudo, suscita relevantes controvérsias jurídicas e econômicas. Sob a perspectiva constitucional, questiona-se sua compatibilidade com princípios estruturantes do sistema tributário, tais como a legalidade, a capacidade contributiva, a vedação ao efeito confiscatório e a segurança jurídica. Discute-se, ainda, em plano dogmático, se o recolhimento na liquidação financeira — expressamente posicionado pelo artigo 27 da Lei Complementar nº 214/2025 entre as modalidades de extinção dos débitos do IBS e da CBS — é compatível com o artigo 156 do Código Tributário Nacional, cujo caráter taxativo é sustentado por parte da doutrina, mas foi afastado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.405/RS. Sob o prisma da ordem econômica, prevista no artigo 170 da Constituição Federal de 1988, indaga-se se a retenção antecipada representa avanço legítimo na eficiência arrecadatória ou intervenção excessiva do Estado na atividade econômica.

O problema de pesquisa pode ser assim formulado: em que medida o *split payment*, tal como desenhado pela legislação brasileira, é compatível com as limitações constitucionais ao poder de tributar e com os fundamentos da ordem econômica? Trabalha-se com a hipótese de que a legitimidade do instituto não decorre da técnica em si, mas da proporcionalidade de seu desenho concreto e da existência de salvaguardas efetivas em favor do contribuinte. O tema justifica-se pela iminência da implantação do mecanismo, cuja entrada em operação, de forma gradual, é esperada a partir de 2027, embora sem cronograma fixado em ato conjunto na data de corte desta pesquisa, e pela escassez de jurisprudência específica, o que reforça a utilidade de uma sistematização dos argumentos em disputa.

O presente artigo tem por objetivo analisar o mecanismo de *split payment* como instrumento de combate à sonegação fiscal no contexto da reforma tributária brasileira, examinando seus fundamentos, sua disciplina normativa e, sobretudo, seus limites jurídico-constitucionais e seus impactos sobre a ordem econômica.

O trabalho estrutura-se da seguinte forma: após esta introdução, a seção 2 descreve a metodologia; a seção 3 desenvolve a revisão da literatura e a análise, examinando o fundamento constitucional e a disciplina normativa do *split payment*

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

(3.1), a experiência internacional (3.2), os limites constitucionais, a controvérsia sobre a extinção do débito tributário e o teste de proporcionalidade (3.3), a não cumulatividade e o capital de giro (3.4) e a ordem econômica e a proteção de dados (3.5); a seção 4 expõe as limitações do estudo; e a seção 5 apresenta as considerações finais.

2. Metodologia

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, mediante pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial e emprego do método dedutivo, partindo-se dos princípios constitucionais e gerais do direito tributário para a análise do caso específico do instituto.

O levantamento abrangeu quatro conjuntos de fontes: (a) a legislação e a regulamentação brasileiras, consultadas em seus textos compilados oficiais, com as alterações da Lei Complementar nº 227/2026; (b) os atos do Conselho e da Comissão da União Europeia relativos às medidas derrogatórias de *split payment*, obtidos na base EUR-Lex; (c) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça pertinente à extinção do crédito tributário, às técnicas de antecipação e retenção, às sanções políticas e ao compartilhamento de dados; e (d) a doutrina nacional de direito tributário e constitucional sobre não cumulatividade, praticabilidade e limites ao poder de tributar.

A análise comparada abrange Itália, Polônia e Romênia. A seleção obedeceu a cinco critérios: (i) adoção institucional efetiva do *split payment*, por ato normativo que tenha produzido efeitos, e não apenas prevista em estudo ou proposta; (ii) disponibilidade de documentação normativa e oficial acessível, inclusive as decisões do Conselho da União Europeia e as manifestações da Comissão Europeia sobre as medidas; (iii) diversidade de desenho, de modo a abranger o recolhimento pelo adquirente público, a conta vinculada do fornecedor e o regime restrito a contribuintes inadimplentes; (iv) relevância para o problema brasileiro, por se tratar de tributos sobre o valor agregado sujeitos a regras comuns de não cumulatividade; e (v) existência de experiência suficientemente longa para identificar efeitos e limitações, inclusive um caso de abandono do mecanismo. Mecanismos que nunca ultrapassaram a adesão voluntária, bem como propostas não implementadas —

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

como a consulta britânica de 2017 sobre o comércio eletrônico —, não foram incluídos.

Por se tratar de pesquisa jurídico-dogmática, o estudo não realiza mensuração do *tax gap* nem avaliação econométrica de causalidade. As informações empíricas estrangeiras são empregadas como evidências institucionais, com a indicação de sua fonte, e não como demonstração de que o mecanismo, por si só, tenha reduzido a sonegação. Informações normativas e institucionais foram verificadas até 28 de setembro de 2026, devendo as referências ao cronograma de implantação ser compreendidas segundo o estado regulatório existente nessa data. Adota-se *split payment* como expressão preferencial, empregada como sinônimo da designação legal "recolhimento na liquidação financeira"; o termo "mecanismo" refere-se ao mesmo instituto.

3. Revisão da Literatura

3.1 A reforma tributária do consumo e a disciplina normativa do *split payment*

3.1.1 O novo modelo de tributação do consumo e o fundamento constitucional do instituto

A Emenda Constitucional nº 132/2023 reestruturou a tributação do consumo no Brasil, substituindo tributos cumulativos e dispersos por um modelo de imposto sobre valor agregado de configuração dual, integrado pelo IBS e pela CBS, ao lado do Imposto Seletivo. Os dois tributos principais compartilham, por imposição do artigo 149-B da Constituição, as mesmas regras quanto a fatos geradores, bases de cálculo, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos e não cumulatividade, o que confere unidade ao modelo apesar da repartição de competências. A emenda também positivou, no artigo 145, § 3º, os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente como vetores de todo o Sistema Tributário Nacional (Brasil, Emenda Constitucional nº 132).

A transição entre os regimes foi escalonada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Em 2026, o IBS e a CBS são cobrados em caráter de teste, às alíquotas de 0,1% e 0,9%, respectivamente, compensáveis com PIS e Cofins (ADCT, art. 125); a partir de 2027, a CBS passa a ser cobrada em substituição

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

ao PIS e à Cofins, que são extintos (ADCT, art. 126); entre 2029 e 2032, as alíquotas do ICMS e do ISS são progressivamente reduzidas, até sua extinção em 2033 (ADCT, arts. 128 e 129). O *split payment* deverá, portanto, ser implantado em ambiente de convivência entre sistemas, o que amplia sua complexidade operacional.

Ponto de partida indispensável para a análise jurídica do instituto é a constatação de que o recolhimento na liquidação financeira não é criação exclusiva do legislador complementar. O próprio texto constitucional, ao atribuir à lei complementar a disciplina do regime de compensação do IBS, autorizou que o aproveitamento do crédito seja condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto, desde que o adquirente possa efetuar ele mesmo o recolhimento ou que "o recolhimento do imposto ocorra na liquidação financeira da operação" (Brasil, Constituição, art. 156-A, § 5º, II, "b"). O dispositivo aplica-se igualmente à CBS, por força do artigo 195, § 16. Acrescente-se que o artigo 156-A, § 3º, permite à lei complementar definir como sujeito passivo "a pessoa que concorrer para a realização, a execução ou o pagamento da operação", fórmula ampla o suficiente para alcançar os agentes do sistema de pagamentos.

Essa previsão, retomada na seção 3.3, indica que o poder constituinte derivado já reconheceu a técnica como meio legítimo de assegurar a não cumulatividade; permanece aberta ao controle de constitucionalidade a forma pela qual a lei complementar e os atos infralegais a concretizam.

Conforme Paulsen, a eficiência do sistema tributário relaciona-se diretamente com a capacidade do Estado de reduzir práticas evasivas, sendo legítima a adoção de mecanismos que ampliem o controle sobre a arrecadação, desde que respeitados os limites constitucionais. O *split payment* apresenta-se, sob essa ótica, como instrumento potencialmente eficaz, ao impedir que o contribuinte se aproprie, ainda que temporariamente, de valores correspondentes ao tributo incidente sobre a operação.

3.1.2 A disciplina legal do recolhimento na liquidação financeira

A Lei Complementar nº 214/2025 enumera, em seu artigo 27, cinco modalidades de extinção dos débitos do IBS e da CBS: a compensação com créditos

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

apropriados pelo contribuinte; o pagamento pelo próprio contribuinte; o recolhimento na liquidação financeira da operação (*split payment*), nos termos dos artigos 31 a 35; o recolhimento pelo adquirente, nos termos do artigo 36; e o pagamento pelo responsável. O parágrafo único do mesmo artigo determina que, nas hipóteses de *split payment* e de recolhimento pelo adquirente, a extinção será vinculada à respectiva operação, ao passo que a compensação e o pagamento pelo contribuinte são imputados aos débitos do período segundo a ordem cronológica dos documentos fiscais (Brasil, Lei Complementar nº 214).

Nos termos do artigo 31, os prestadores de serviços de pagamento eletrônico e as instituições operadoras de sistemas de pagamento deverão segregar e recolher ao CGIBS e à RFB, no momento da liquidação financeira da transação, os valores do IBS e da CBS. O alcance subjetivo é amplo: o § 3º estende a obrigação a todos os participantes de arranjos de pagamento, abertos ou fechados, públicos ou privados, inclusive àqueles não sujeitos à regulação do Banco Central do Brasil. Com a redação conferida pela Lei Complementar nº 227/2026, o dispositivo passou a distinguir expressamente dois procedimentos — o padrão e o simplificado — e a definir o originador da transação de pagamento, que pode ser o pagador ou o recebedor dos recursos (Brasil, Lei Complementar nº 227).

No procedimento padrão (art. 32), o originador da transação transmite ao prestador de serviço de pagamento informações que permitam vincular a operação ao pagamento e identificar os valores de IBS e CBS incidentes. Antes de disponibilizar os recursos ao fornecedor, o prestador consulta o sistema do CGIBS e da RFB, que informa o valor a ser segregado, correspondente à diferença positiva entre os débitos destacados no documento fiscal e as parcelas desses débitos já extintas por qualquer das modalidades do artigo 27 — o que, na linguagem corrente do mercado, se convencionou chamar de "*split* inteligente". Caso a consulta não possa ser realizada, adota-se um fluxo de contingência: o prestador segrega e recolhe o valor integral dos débitos informados, e o CGIBS e a RFB, após calcularem o montante efetivamente devido, devolvem ao fornecedor o excesso em até três dias úteis (art. 32, § 4º).

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

O procedimento simplificado (art. 33), por sua vez, é opcional e baseia-se em percentual preestabelecido do valor das operações, fixado pelo CGIBS e pela RFB, que pode ser diferenciado por setor econômico ou por contribuinte, mas que, por disposição expressa, "não guardará relação com o valor dos débitos do IBS e da CBS efetivamente incidentes sobre a operação" (art. 33, § 2º, III). Os valores assim recolhidos são imputados aos débitos do contribuinte no período de apuração, e o eventual excedente é transferido ao fornecedor em até três dias úteis contados da conclusão da apuração (art. 33, §§ 3º e 4º). Duas inovações da Lei Complementar nº 227/2026 merecem destaque: a originação de transação de pagamento sem a identificação dos valores de IBS e CBS passou a implicar opção pelo procedimento simplificado (art. 33, § 2º-A), e o recolhimento por essa via não gera, para o adquirente contribuinte do regime regular, direito a crédito pelo valor segregado (art. 33, § 7º, II).

O artigo 34 complementa a disciplina com regras operacionais: a segregação ocorre na data da liquidação financeira, observados os fluxos do arranjo de pagamento; nas vendas parceladas pelo fornecedor, a segregação é proporcional a cada parcela; a antecipação de recebíveis não altera a obrigação de segregar; o mecanismo não afasta a responsabilidade do sujeito passivo pelo eventual saldo a recolher; e os prestadores de serviços de pagamento, embora obrigados a segregar e recolher, "não serão responsáveis tributários" pelos tributos incidentes sobre as operações cujos pagamentos liquidem (art. 34, V, "b"). O artigo 35, por fim, determina a implementação gradual do mecanismo por ato conjunto do CGIBS e da RFB, que poderá prever hipóteses em que sua adoção será facultativa.

O Quadro 1 sintetiza os procedimentos previstos na legislação complementar.

Quadro 1 – Procedimentos de recolhimento na liquidação financeira na LC nº 214/2025

Procedimento	Base legal	Valor segregado	Devolução de excesso
Padrão (consulta em tempo real)	Art. 32, §§ 1º a 3º	Débitos destacados menos parcelas já extintas	Em regra, não há excesso a devolver
Contingência (consulta indisponível)	Art. 32, § 4º	Débitos informados na transação, sem dedução	Até 3 dias úteis após o cálculo pelo CGIBS e pela RFB

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

Procedimento	Base legal	Valor segregado	Devolução de excesso
Simplificado (opcional)	Art. 33	Percentual preestabelecido do valor da operação	Até 3 dias úteis após a conclusão da apuração

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil, Lei Complementar nº 214 e Lei Complementar nº 227.

O Quadro 1 permite observar que os três procedimentos diferem sobretudo quanto ao valor segregado: apenas o procedimento padrão considera, no momento da liquidação, as parcelas do débito já extintas, ao passo que a contingência e o procedimento simplificado podem reter valores superiores ao devido, cuja devolução fica sujeita ao prazo de três dias úteis. Essa diferença é retomada na análise de proporcionalidade da seção 3.3.5.

Como nota distintiva em relação ao regime tradicional, o mecanismo elimina o intervalo temporal entre o recebimento do preço pelo fornecedor e o recolhimento do tributo, suprimindo a etapa em que o numerário tributário transitava pelo caixa empresarial até a data de vencimento. É nesse intervalo que se situam, segundo as justificativas oficiais das experiências estrangeiras examinadas na seção 3.2, práticas como a inadimplência contumaz e a fraude estruturada — por exemplo, a interposição de empresas de fachada que emitem documentos fiscais, geram créditos para os adquirentes e desaparecem antes do vencimento do tributo.

3.1.3 Estado normativo e cronograma de implantação em 28 de setembro de 2026

A disciplina do *split payment* encontra-se em estágios distintos de consolidação, que convém separar. Há, em primeiro lugar, o que é direito vigente por força de lei complementar; em segundo, o que já foi objeto de regulamentação ou de ato infralegal publicado; e, em terceiro, o que constitui apenas expectativa operacional divulgada pela administração tributária e pelo setor financeiro, sem ato normativo que a fixe. O Quadro 2 sistematiza essa distinção na data de corte da pesquisa.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

Quadro 2 – Estado normativo do *split payment* em 28 de setembro de 2026

Natureza da informação	Conteúdo	Fonte
Previsão legal vigente	Dever de segregação pelos prestadores de serviços de pagamento; procedimentos padrão e simplificado; implementação gradual por ato conjunto, com possível adoção facultativa; dispensa da exigência de extinção do débito para o crédito enquanto o mecanismo não estiver implementado	LC nº 214/2025, arts. 27, 31 a 35 e 48, com redação da LC nº 227/2026
Regulamentação publicada	Regulamento da CBS, com disciplina própria do *split payment* e previsão de implementação em etapas	Decreto nº 12.955/2026
Ato infralegal técnico	Autorização para publicação do Manual de Integração e do Swagger da Plataforma Pública do *split payment*, sem fixação de datas	Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 2/2026 (DOU de 3 jun. 2026)
Expectativa operacional (não normatizada)	Primeira fase facultativa, voltada a operações entre empresas e a arranjos como Pix, boleto e transferências eletrônicas; cartões em etapa posterior	Documentação técnica e manifestações institucionais; sem ato conjunto de cronograma até a data de corte

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil, Lei Complementar nº 214, Lei Complementar nº 227, Decreto nº 12.955 e Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 2.

O Quadro 2 evidencia que apenas as duas primeiras linhas correspondem a normas com força obrigatória; a abrangência e as datas das fases de implantação ainda não constam de ato normativo, o que recomenda cautela na leitura das referências ao cronograma feitas ao longo do texto.

O Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026, aprovou o regulamento da CBS e dedicou dispositivos próprios ao *split payment*, prevendo sua implementação gradual, em etapas definidas por ato conjunto da RFB e do CGIBS (Brasil, Decreto nº 12.955). O Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 2, de 27 de maio de 2026, publicado no Diário Oficial da União em 3 de junho de 2026, limitou-se a autorizar a divulgação da documentação técnica da plataforma pública do mecanismo, destinada à integração das instituições de pagamento (Brasil, Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 2). Trata-se de documentação técnica, e não de cronograma nem de nova obrigação. As informações sobre a abrangência da primeira fase, por sua vez, provêm de

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

manifestações institucionais e da própria documentação técnica, e devem ser lidas como expectativa, sujeita a alteração pelos atos conjuntos ainda não editados na data de corte.

A gradualidade é, ela própria, escolha relevante para a análise de proporcionalidade: ao admitir a adoção inicialmente facultativa e ao dispensar a exigência de extinção do débito para o crédito enquanto o mecanismo não estiver implementado (art. 48 da Lei Complementar nº 214/2025), o legislador procurou evitar que falhas tecnológicas alheias ao contribuinte lhe imponham ônus desproporcionais.

3.2 A experiência internacional do *split payment* no direito comparado

3.2.1 O enquadramento no direito da União Europeia

No âmbito da União Europeia, a Diretiva 2006/112/CE estabelece como regra que o imposto é pago pelo sujeito passivo que efetua a entrega de bens ou a prestação de serviços (art. 206) e disciplina o conteúdo obrigatório das faturas (art. 226). Qualquer mecanismo que desloque o recolhimento para o adquirente ou para terceiros exige, portanto, derrogação autorizada pelo Conselho, por unanimidade, sob proposta da Comissão, com fundamento no artigo 395, item 1, da Diretiva, e desde que voltada à simplificação da cobrança ou à prevenção da evasão e da fraude (União Europeia, Diretiva 2006/112/CE). O desenho europeu evidencia o caráter excepcional do instituto e a necessidade de justificação específica para cada medida.

3.2.2 Itália

A Itália foi o primeiro Estado-membro a adotar o *split payment* de forma obrigatória. O instituto, denominado *scissione dei pagamenti*, foi introduzido pela Lei nº 190, de 23 de dezembro de 2014 (Lei de Estabilidade para 2015), com vigência a partir de 1º de janeiro de 2015, e disciplinado pelo artigo 17-ter do Decreto do Presidente da República nº 633/1972 (Itália, Decreto del Presidente della Repubblica n. 633; Itália, Legge n. 190). Inicialmente restrito às aquisições da Administração Pública, motivado pela constatação de fraude relevante no IVA nesse segmento, o regime teve seu alcance ampliado em 2017 para sociedades controladas por entes públicos e para companhias listadas em bolsa. Diferentemente do modelo brasileiro,

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

a sistemática italiana atribui ao próprio adquirente público o dever de recolher o imposto ao Tesouro, pagando ao fornecedor apenas o valor líquido.

Sucessivas decisões de execução do Conselho autorizaram e prorrogaram a medida derrogatória. A Decisão de Execução (UE) 2023/1552 manteve a autorização até 30 de junho de 2026, mas excluiu do regime, a partir de 1º de julho de 2025, as companhias integrantes do índice FTSE MIB, sinalizando a preocupação europeia em limitar o alcance subjetivo do mecanismo (União Europeia, Decisão de Execução (UE) 2023/1552). Em junho de 2026, a Comissão Europeia propôs nova prorrogação, ponderando que a supressão do regime poderia reduzir a arrecadação de forma significativa, mas recomendando que a Itália continuasse a desenvolver instrumentos convencionais de combate à fraude (Comissão Europeia, *Proposta de Decisão de Execução*). A proposta foi acolhida pela Decisão de Execução (UE) 2026/1728, de 10 de julho de 2026, que estendeu a autorização até 30 de junho de 2029 (União Europeia, Decisão de Execução (UE) 2026/1728). As sucessivas prorrogações constituem evidência institucional favorável ao mecanismo, pois pressupõem avaliação positiva da Comissão e do Conselho quanto à sua utilidade antifraude. Não equivalem, porém, a demonstração causal de redução da sonegação, uma vez que a Itália adotou no mesmo período outras medidas relevantes, como a fatura eletrônica obrigatória. A experiência italiana evidencia, ainda, o impacto sensível do mecanismo sobre o fluxo de caixa dos fornecedores, que passaram a acumular saldos credores de IVA, o que levou as autoridades europeias a exigir relatórios periódicos sobre a situação dos reembolsos.

3.2.3 Polônia

A Polônia adotou o *split payment* de modo facultativo em 2018 e, a partir de 1º de novembro de 2019, tornou-o obrigatório para determinadas operações entre empresas em setores reputados sensíveis à fraude — como eletrônicos, metais, sucata, combustíveis e serviços de construção —, relacionados no Anexo 15 da lei do IVA, quando o valor da fatura ultrapassa 15 mil zlótis (Polônia, Ustawa o podatku od towarów i usług). O modelo polonês apresenta uma particularidade de desenho que interessa diretamente ao debate brasileiro: o valor do imposto não é transferido ao Fisco, mas depositado em uma conta vinculada de IVA, de titularidade do próprio

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

fornecedor, cujos recursos somente podem ser utilizados para finalidades legalmente previstas, como o pagamento do próprio IVA e de outros tributos. Trata-se de solução que preserva o controle estatal sobre o numerário e, ao mesmo tempo, mitiga o impacto sobre a liquidez do contribuinte. A autorização da União Europeia foi prorrogada pela Decisão de Execução (UE) 2025/373, que mantém o regime obrigatório até 28 de fevereiro de 2028 (União Europeia, Decisão de Execução (UE) 2025/373). Nos considerandos dessa decisão, registra-se que, segundo as autoridades polonesas, a aplicação continuada do mecanismo resultou na redução, em especial, da fraude carrossel nos setores abrangidos, e que o prazo de reembolso do IVA foi reduzido para menos de 20 dias. Cuida-se de informação prestada pelo próprio Estado requerente e acolhida pelo Conselho, relevante como evidência institucional, mas que não isola o efeito do *split payment* do de outras medidas adotadas no mesmo período.

3.2.4 Romênia

A Romênia instituiu, em outubro de 2017, um regime de *split* TVA inicialmente facultativo e, a partir de 1º de janeiro de 2018, obrigatório para contribuintes com débitos de IVA em atraso ou em processo de insolvência, mediante a utilização de contas especiais junto ao Tesouro. Em novembro de 2018, a Comissão Europeia notificou formalmente o país, por considerar o mecanismo incompatível com a Diretiva do IVA e com a livre prestação de serviços, além de negar o pedido de derrogação apresentado. Diante das críticas da própria comunidade empresarial, que apontava ônus administrativo desproporcional às empresas cumpridoras de suas obrigações, o mecanismo foi revogado pela Ordenança de Urgência nº 78/2019, com efeitos a partir de 1º de fevereiro de 2020 (Romênia, Ordonanța de urgență nr. 78/2019). Esse precedente é particularmente significativo, pois demonstra que a legitimidade do *split payment* está condicionada à proporcionalidade de seu desenho normativo, não bastando a finalidade arrecadatória para validar a medida.

3.2.5 A avaliação da Comissão Europeia e as lições para o Brasil

Em estudo encomendado pela Comissão Europeia, concluiu-se que, embora o *split payment* tenha elevado potencial de redução da lacuna de arrecadação do IVA, sua aplicação ampla tenderia a produzir custos — decorrentes do aumento da

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

complexidade do sistema, da carga administrativa e do impacto sobre o fluxo de caixa das empresas — capazes de superar os benefícios, razão pela qual o instrumento seria mais adequado como medida direcionada e de escopo limitado. O próprio estudo ressalvou, contudo, que seus resultados dependiam fortemente do desenho do mecanismo e das escolhas tecnológicas adotadas (Comissão Europeia, *Analysis of the Impact*).

Do conjunto das experiências é possível extrair quatro níveis distintos de afirmação, que o presente estudo procura manter separados: (i) o potencial antievasivo do mecanismo, que decorre de sua própria estrutura, ao suprimir o intervalo entre recebimento e recolhimento; (ii) as evidências institucionais favoráveis, representadas pelas sucessivas prorrogações italiana e polonesa; (iii) os resultados observados e relatados pelos Estados, como a redução da fraude carrossel informada pela Polônia; e (iv) a demonstração causal de redução da sonegação, que exigiria estudo econométrico não realizado nesta pesquisa. As conclusões deste trabalho apoiam-se nos três primeiros níveis, e não no quarto. O Quadro 3 sintetiza o desenho e a situação dos três modelos europeus examinados, em comparação com o modelo brasileiro.

Quadro 3 – Comparação entre modelos de *split payment*

País	Alcance	Destino do imposto segregado	Situação em 28/09/2026
Itália	Aquisições da Administração Pública e de entidades por ela controladas	Recolhido pelo adquirente ao Tesouro	Prorrogado até jun. 2029 (Decisão de Execução (UE) 2026/1728)
Polônia	Operações entre empresas em setores sensíveis, acima de limite de valor	Conta vinculada de IVA do próprio fornecedor	Obrigatório até fev. 2028 (Decisão de Execução (UE) 2025/373)
Romênia	Contribuintes inadimplentes ou insolventes	Contas especiais junto ao Tesouro	Revogado em fev. 2020 (Ordenança de Urgência nº 78/2019)
Brasil	Potencialmente todas as operações com IBS e CBS, com implantação gradual	Recolhido pelo prestador de serviço de pagamento ao CGIBS e à RFB	Implantação gradual esperada a partir de 2027, sem cronograma fixado em ato conjunto

Fonte: Elaboração própria com base em União Europeia, Diretiva 2006/112/CE e Decisões de Execução (UE) 2023/1552, 2025/373 e 2026/1728; Comissão Europeia, *Analysis of the Impact* e *Proposta de Decisão de Execução*; Romênia, Ordonanța de urgență nr. 78/2019; e Brasil, Lei Complementar nº 214 e Lei Complementar nº 227.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

A comparação sintetizada no Quadro 3 revela que o modelo brasileiro se distancia das experiências europeias em dois aspectos centrais. Em primeiro lugar, sua vocação é generalizada, e não setorial ou subjetivamente restrita — precisamente o tipo de desenho que o estudo europeu reputou mais custoso. Em segundo lugar, ele se apoia em infraestrutura tecnológica que não existia na Europa quando daquelas experiências: documentos fiscais eletrônicos universalizados, sistema de pagamentos instantâneos amplamente difundido e consulta em tempo real ao saldo de débitos do contribuinte. Essa infraestrutura pode reduzir, em tese, os custos apontados na avaliação europeia, sobretudo pela possibilidade de segregar apenas o saldo efetivamente devido. Daí a importância de que a experiência comparada não seja transposta mecanicamente: ela não autoriza concluir pela ilegitimidade do modelo brasileiro, mas indica com clareza quais salvaguardas são indispensáveis para que ele se mantenha proporcional.

3.3 Limites constitucionais ao poder de tributar e a controvérsia sobre a extinção do débito tributário

3.3.1 Os princípios constitucionais em jogo

A instituição e a cobrança de tributos submetem-se a um sistema rígido de limitações constitucionais. O princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da Constituição Federal de 1988) exige que a criação e a majoração de tributos, bem como a definição de seus elementos essenciais, decorram de lei, vedando-se delegações genéricas e inovações por atos infralegais. O princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º) impõe que a tributação observe a aptidão econômica do contribuinte. A vedação ao efeito confiscatório (art. 150, IV) proíbe que a carga tributária, ou o modo de sua exigência, comprometa o patrimônio ou a própria atividade econômica do contribuinte. A esses se soma a segurança jurídica, que reclama previsibilidade e estabilidade nas relações entre Fisco e contribuinte.

Sabbag ressalta que a atuação estatal no domínio tributário deve observar os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, sob pena de comprometer o funcionamento regular da atividade empresarial; a retenção antecipada de tributos, embora legítima em tese, há de ser examinada à luz da medida de sua interferência sobre a esfera econômica do contribuinte. O exame de proporcionalidade, na forma

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

consolidada pela doutrina constitucional, desdobra-se em três etapas: a adequação do meio ao fim perseguido, a necessidade — isto é, a inexistência de meio igualmente eficaz e menos gravoso — e a proporcionalidade em sentido estrito, que pondera os benefícios obtidos e os sacrifícios impostos. Sua aplicação ao desenho brasileiro é realizada na seção 3.3.5. A experiência comparada reforça essa exigência: o regime romeno foi reputado incompatível com o direito da União justamente por impor ônus que desbordavam do necessário.

No que toca à legalidade, a matéria merece atenção particular. Os elementos essenciais do mecanismo — quem segrega, o que se segrega, quando e para quem se recolhe — estão definidos em lei complementar. Todavia, a própria lei remete a atos conjuntos do CGIBS e da RFB a fixação do percentual do procedimento simplificado, das etapas de implantação e das atribuições dos prestadores de serviços de pagamento. A delegação é compatível com a legalidade enquanto se limitar a aspectos técnicos e operacionais, balizados por critérios legais — como a metodologia uniforme e previamente divulgada exigida pelo artigo 33, § 2º, II. Ultrapassará esse limite se o percentual do procedimento simplificado, desvinculado do débito efetivo, vier a ser fixado em patamar que implique antecipação sistemática superior ao devido, convertendo-se, na prática, em exigência sem lastro legal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal oferece parâmetro útil para essa avaliação. A Corte há muito repudia as chamadas sanções políticas, isto é, meios indiretos e coercitivos de cobrança que restrinjam o exercício da atividade econômica como forma de compelir o contribuinte ao pagamento, orientação cristalizada nas Súmulas 70, 323 e 547 (Brasil, Súmula nº 70; Brasil, Súmula nº 323; Brasil, Súmula nº 547). O *split payment*, em seu desenho regular, não se confunde com sanção política, pois não condiciona o exercício da atividade ao pagamento de débitos pretéritos: limita-se a assegurar o recolhimento do tributo incidente sobre a própria operação. Contudo, se o mecanismo for manejado de modo a reter valores sabidamente superiores ao devido, ou a bloquear recursos do contribuinte por tempo indeterminado, aproximar-se-á da lógica coercitiva que a Corte reiteradamente rechaçou.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

3.3.2 A autorização constitucional expressa

No ponto, é pertinente o registro do texto constitucional que autoriza o condicionamento do crédito ao recolhimento na liquidação financeira, dispositivo cuja redação é decisiva para o enfrentamento da controvérsia formal:

> Art. 156-A. [...] § 5º Lei complementar disporá sobre: [...] II - o regime de compensação, podendo estabelecer hipóteses em que o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a operação com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, 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 (Brasil, Constituição).

Dois aspectos da norma merecem destaque. Primeiro, a Constituição não se limita a tolerar o *split payment*: ela o erige em condição de validade para que a lei complementar possa vincular o crédito ao efetivo recolhimento, de modo que o mecanismo aparece como garantia do adquirente, e não apenas como instrumento do Fisco. Segundo, a alternativa da alínea "a" — o recolhimento pelo próprio adquirente, disciplinado no artigo 36 da Lei Complementar nº 214/2025 — revela que o constituinte quis assegurar ao contribuinte um meio de obter o crédito que não dependa exclusivamente da conduta do fornecedor.

Cumpre, porém, não extrair da autorização constitucional mais do que ela contém. A constitucionalização da técnica afasta a objeção de que o *split payment* seria, em si, estranho ao sistema; não significa constitucionalidade automática de qualquer regulamentação futura. Um ato conjunto que fixe percentuais excessivos no procedimento simplificado, ou que prolongue indefinidamente a retenção em contingência, poderá produzir restrição material desproporcional ao direito de crédito, ainda que a técnica, abstratamente considerada, seja válida. A autorização resolve o problema formal; o problema material permanece e é objeto das seções 3.3.4, 3.3.5 e 3.4.

3.3.3 A natureza jurídica do recolhimento na liquidação financeira

A discussão exige, antes de tudo, precisão terminológica, pois a Lei Complementar nº 214/2025 emprega vocabulário próprio. Neste estudo, distinguem-se cinco momentos. O *débito decorrente da operação* é o montante de IBS e CBS que nasce com o fato gerador, em regra no fornecimento (art. 10), e é destacado no

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

documento fiscal. A *apuração* é a consolidação mensal, pelo contribuinte, de débitos, créditos e valores já extintos (art. 45). A *constituição do crédito tributário* ocorre com essa apuração, que implica confissão de dívida (art. 45, § 4º), ou com a confirmação da apuração assistida (art. 46, §§ 3º e 4º), sem prejuízo do lançamento de ofício (art. 46, § 7º). O *recolhimento antecipado* é a entrega de valores ao Fisco antes da constituição do crédito, como ocorre no *split payment*. A *extinção*, por fim, é o efeito que o artigo 27 atribui às modalidades nele previstas, vinculada, no caso do *split payment*, à respectiva operação e sujeita à verificação posterior no âmbito da apuração.

Com essa delimitação, percebe-se que o *split payment* opera sobre o débito da operação, e não sobre crédito tributário já constituído. A controvérsia sobre sua compatibilidade com o artigo 156 do Código Tributário Nacional (Brasil, Código Tributário Nacional) — que trata das modalidades de extinção do crédito tributário e tem hierarquia de lei complementar de normas gerais por força do artigo 146, III, "b", da Constituição — admite três vias interpretativas distintas, cujas consequências dogmáticas convém separar.

A primeira via sustenta que o rol do artigo 156 não é exaustivo. A tese de sua taxatividade conta com apoio em parcela da doutrina e chegou a prevalecer no Supremo Tribunal Federal quando, no julgamento cautelar da ADI 1.917/DF, a Corte suspendeu lei distrital que admitia a dação em pagamento de bens móveis (Brasil, ADI 1.917/DF). O entendimento foi revisto. No julgamento de mérito da ADI 2.405/RS, o Tribunal reconheceu a validade de lei estadual que previa essa modalidade de extinção e assentou, com apoio em lição de Luciano Amaro transcrita no voto do relator, que o rol não é exaustivo (Amaro, citado em Brasil, ADI 2.405/RS). Se o *split payment* for qualificado como modalidade autônoma de extinção, é essa a via que o sustenta, e a discussão sobre taxatividade passa ao primeiro plano.

A segunda via apoia-se na autorização constitucional específica do artigo 156-A, § 5º, II, "b". Por ela, o recolhimento na liquidação financeira foi previsto pela própria Constituição e introduzido por lei complementar nacional, veículo idêntico ao exigido pelo artigo 146, III, "b". A consequência é que, mesmo que se admitisse a

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

taxatividade do rol do CTN, a hipótese estaria validamente acrescida por norma de mesma hierarquia e com fundamento constitucional expresso.

A terceira via reconduz o *split payment* ao pagamento, previsto no inciso I do próprio artigo 156. Do ponto de vista material, trata-se de entrega de dinheiro ao credor, realizada com recursos do adquirente que se destinariam ao fornecedor e efetuada por terceiro que atua como agente arrecadador. O recolhimento opera antes da constituição do crédito tributário, o que o aproxima do pagamento antecipado próprio do lançamento por homologação, que o artigo 150, § 1º, do CTN admite como causa de extinção sob condição resolutória da ulterior homologação. No regime do IBS e da CBS, essa verificação ocorre na apuração, na qual os valores extintos pelo *split payment* são deduzidos do saldo (art. 45, § 3º), e permanece sujeita ao lançamento de ofício de diferenças. Se essa via for acolhida, a discussão sobre a criação de nova modalidade extintiva perde a maior parte de sua importância.

Entre as três vias, considera-se mais consistente a terceira. Ela descreve com maior fidelidade a estrutura do mecanismo, que não altera o objeto da prestação nem o credor, mas apenas o agente e o momento da entrega do dinheiro. Também dispensa a tese da não taxatividade, que, embora acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, permanece controvertida na doutrina. A segunda via funciona como reforço: ainda que se qualificasse o mecanismo como modalidade autônoma, sua validade estaria assegurada pela autorização constitucional. A primeira via, por fim, assume papel subsidiário.

Essa leitura encontra um paralelo, ainda que limitado, na jurisprudência. No julgamento do RE 603.191/MT (Tema 302 da repercussão geral), o Supremo Tribunal Federal reputou constitucional a substituição tributária decorrente da retenção de 11% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, prevista no art. 31 da Lei nº 8.212/1991, com a redação da Lei nº 9.711/1998 (Brasil, Lei nº 8.212; Brasil, Lei nº 9.711), entendendo que a sistemática não configurava nova modalidade de tributo, mas mera alteração na forma de recolhimento da contribuição previdenciária (Brasil, RE 603.191/MT). A analogia tem alcance restrito. Naquele caso, o tomador de serviços foi alçado à condição de responsável tributário por substituição; no *split payment*, a Lei Complementar nº 214/2025 afasta

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

expressamente a responsabilidade tributária dos prestadores de serviços de pagamento (art. 34, V, "b"), que figuram como agentes obrigados à segregação, e não como sujeitos passivos. O precedente demonstra que a alteração legislativa da técnica de recolhimento não representa, necessariamente, criação de nova exação. Não resolve, contudo, a natureza jurídica do *split payment*, que deve ser extraída de sua própria disciplina legal, e é nessa condição de analogia argumentativa, e não de precedente diretamente aplicável, que é aqui empregado.

Não se deve concluir, porém, que a controvérsia esteja superada em todos os seus aspectos. Permanece relevante saber se a extinção vinculada à operação, prevista para o *split payment*, é oponível ao Fisco em caso de erro nas informações transmitidas, e como se resolvem as divergências entre o valor segregado e o débito efetivamente devido. Tais questões deslocam o debate do plano da competência formal para o plano da proteção material do contribuinte.

3.3.4 O *solve et repete* como parâmetro analógico e o dever de devolução célere

O *solve et repete* — a exigência de que o contribuinte primeiro pague para depois discutir — é aqui empregado como parâmetro analógico de proteção, e não como enquadramento jurídico direto do *split payment*. O ordenamento brasileiro é refratário a essa lógica, como demonstram as Súmulas Vinculantes 21 e 28 do Supremo Tribunal Federal, segundo as quais são inconstitucionais, respectivamente, a exigência de depósito ou arrolamento prévio para a admissibilidade de recurso administrativo e a exigência de depósito prévio como requisito de ação judicial que discuta a exigibilidade de crédito tributário (Brasil, Súmula Vinculante nº 21; Brasil, Súmula Vinculante nº 28). O *split payment* não se enquadra nessas hipóteses, pois não condiciona recurso administrativo nem acesso ao Judiciário a depósito prévio.

O problema constitucional mais preciso é outro: a indisponibilidade antecipada de valores potencialmente superiores ao devido e a qualidade do mecanismo de restituição. O risco não está no mecanismo em si, mas nas hipóteses em que a segregação exceda o devido — o fluxo de contingência e o procedimento simplificado. Para essas hipóteses, o parâmetro constitucional mais próximo é o artigo 150, § 7º, da Constituição, que, ao admitir a substituição tributária progressiva,

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

assegura "a imediata e preferencial restituição da quantia paga" caso o fato gerador presumido não se realize. No julgamento do RE 593.849/MG (Tema 201), o Supremo Tribunal Federal estendeu essa garantia à hipótese em que a base de cálculo efetiva é inferior à presumida, reconhecendo o direito à restituição da diferença (Brasil, RE 593.849/MG). A lógica é transponível: sempre que o Estado se vale de técnica de antecipação baseada em estimativa, deve assegurar a devolução pronta e integral do que exceder o tributo efetivamente devido.

A Lei Complementar nº 214/2025 atendeu, no plano normativo, a essa exigência, ao fixar o prazo de três dias úteis para a devolução do excesso tanto no fluxo de contingência quanto no procedimento simplificado (arts. 32, § 4º, II, "b", e 33, § 4º). É preciso, contudo, separar a garantia normativa de sua efetividade prática, o que se faz a partir de três situações.

Na primeira, a devolução é realizada no prazo legal. O contribuinte suporta apenas o custo financeiro de poucos dias, compatível com a praticabilidade que justifica o fluxo de contingência, e a restrição pode ser reputada proporcional.

Na segunda, a devolução é intempestiva. Os artigos 32 e 33 não preveem encargos específicos para o atraso, ao contrário do que ocorre com o ressarcimento de saldos credores, corrigido pela taxa Selic quando descumpridos os prazos legais (art. 39, §§ 9º e 11). A lacuna pode ser colmatada por analogia com esse regime e com a orientação da Súmula 411 do Superior Tribunal de Justiça, relativa ao creditamento do IPI, segundo a qual é devida correção monetária quando o aproveitamento do crédito é obstado por resistência ilegítima do Fisco (Brasil, Súmula nº 411). Seria preferível, porém, que a regulamentação previsse expressamente a incidência de encargos, a fim de conferir segurança jurídica à garantia.

Na terceira, a indisponibilidade dos sistemas é recorrente e produz retenções sistematicamente superiores ao devido. Nesse cenário, o fluxo de contingência deixa de ser exceção e passa a funcionar como regra, o que compromete a premissa de necessidade que o legitima. Além da correção dos valores, pode cogitar-se de responsabilidade civil objetiva do Estado pelos danos decorrentes da falha do serviço

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

(art. 37, § 6º, da Constituição), questão que dependerá das circunstâncias concretas e da jurisprudência que vier a se formar, e que este estudo não pretende antecipar.

3.3.5 Aplicação do teste de proporcionalidade ao desenho brasileiro

A partir dos elementos anteriores, é possível aplicar ao *split payment* as três etapas do teste de proporcionalidade, distinguindo-se os procedimentos previstos em lei, já que não apresentam o mesmo grau de interferência patrimonial.

Quanto à adequação, o mecanismo é apto a reduzir determinadas formas de inadimplência e de evasão, em especial aquelas que dependem do intervalo entre o recebimento do preço e o vencimento do tributo, como a atuação de empresas interpostas que desaparecem antes do recolhimento. Essa aptidão decorre da estrutura do instituto e é corroborada pelas evidências institucionais examinadas na seção 3.2. Não alcança, porém, operações liquidadas em espécie ou por meios não integrados, nem a subdeclaração do valor da operação no documento fiscal, de modo que a adequação é parcial, e não universal.

Quanto à necessidade, cabe indagar se há instrumentos menos restritivos de eficácia comparável. Entre as alternativas figuram a fiscalização convencional, o cruzamento de dados de documentos fiscais eletrônicos, a responsabilização solidária de terceiros e os regimes aplicáveis ao devedor contumaz. Nenhuma delas atua no momento da liquidação, o que limita sua capacidade de impedir, e não apenas de punir, a apropriação do tributo. Há, contudo, um meio menos gravoso dentro do próprio mecanismo: o procedimento padrão, que segrega apenas o saldo devido após a dedução das parcelas já extintas. Daí decorre que o fluxo de contingência e o procedimento simplificado, por reterem valores potencialmente superiores ao devido, somente satisfazem a exigência de necessidade enquanto forem excepcionais e temporários. O modelo polonês da conta vinculada, que preserva o numerário na titularidade do fornecedor, também demonstra que há desenhos menos restritivos à liquidez, ainda que com maior complexidade operacional.

Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, os ganhos arrecadatórios e concorrenciais — somados à proteção do adquirente de boa-fé na cadeia de créditos — tendem a justificar os custos do procedimento padrão, que se resumem

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

essencialmente à perda do diferimento temporal do saldo devido. A ponderação é menos favorável nos fluxos baseados em estimativa, nos quais se somam retenção excedente, complexidade e risco de perda temporária do crédito pelo adquirente. Ela se torna desfavorável se a retenção excedente se prolongar ou se tornar recorrente. Em síntese, o procedimento padrão supera o teste com maior folga; o fluxo de contingência o supera desde que a devolução seja efetiva e tempestiva; e o procedimento simplificado, sobretudo quando aplicado a operações entre empresas por força do artigo 33, § 2º-A, é o ponto mais vulnerável do desenho.

3.4 Não cumulatividade, regime de créditos e custo financeiro do capital de giro

3.4.1 A não cumulatividade ampla e o crédito condicionado ao pagamento

A não cumulatividade constitui pilar estrutural do imposto sobre valor agregado e, na reforma, foi erigida a parâmetro amplo de tributação do consumo, assegurando ao contribuinte o direito de compensar, com o montante devido, o tributo "cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente", excetuadas apenas as de uso ou consumo pessoal e as hipóteses constitucionalmente previstas (Brasil, Constituição, art. 156-A, § 1º, VIII). Conforme a doutrina especializada na matéria, a exemplo de Carrazza e de Melo, a não cumulatividade não configura mera técnica de apuração, mas verdadeiro direito do contribuinte, oponível ao Fisco e insuscetível de esvaziamento por restrições infralegais desproporcionais.

A Lei Complementar nº 214/2025 adotou, no artigo 47, o chamado crédito financeiro condicionado: o contribuinte do regime regular somente pode apropriar o crédito quando o débito da operação de aquisição houver sido extinto por alguma das modalidades do artigo 27. A regra rompe com a tradição do ICMS e do IPI, em que o crédito decorria do destaque do imposto no documento fiscal, independentemente de seu efetivo recolhimento pelo fornecedor. É exatamente aqui que o *split payment* revela sua dupla função. De um lado, ele combate a fraude consistente na geração de créditos sem o correspondente pagamento na etapa anterior. De outro, ele protege o adquirente de boa-fé, que, ao pagar por meio de instrumento sujeito ao mecanismo, tem assegurada a extinção do débito do fornecedor e, por consequência, o direito ao crédito. Não por acaso, o artigo 48 da

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

mesma lei dispensa a exigência de extinção do débito enquanto não estiverem implementados o *split payment* e o recolhimento pelo adquirente — solução coerente com a autorização constitucional analisada na seção 3.3.2.

Daí emerge questão sensível: ao operar a retenção no instante da liquidação financeira, o mecanismo precisa assegurar que o valor segregado corresponda efetivamente ao saldo devido, já computadas as parcelas extintas, sob pena de converter-se em antecipação que desconsidera a não cumulatividade e onera indevidamente o sujeito passivo. O procedimento padrão responde a essa exigência por meio da consulta em tempo real. Nas hipóteses de contingência e no procedimento simplificado, entretanto, a retenção pode exceder o efetivamente devido, transferindo-se ao contribuinte o ônus financeiro do excesso até sua devolução. Reitere-se que a autorização constitucional para condicionar o crédito ao recolhimento não imuniza a regulamentação concreta: o condicionamento financeiro é válido como técnica, mas pode tornar-se restrição material desproporcional à não cumulatividade se a regulamentação produzir, na prática, perda ou retardamento injustificado do crédito.

3.4.2 Os riscos do procedimento simplificado

O procedimento simplificado merece exame específico. A Lei Complementar nº 214/2025 destina-o, preferencialmente, às operações cujo adquirente não seja contribuinte do regime regular, isto é, sobretudo às vendas ao consumidor final. Autoriza, ainda, o CGIBS e a RFB a torná-lo obrigatório para essas operações enquanto o procedimento padrão não estiver em funcionamento adequado (art. 33, § 6º). Nessas operações, o impacto sobre a cadeia de créditos é reduzido, pois o adquirente não apropria créditos.

A redação dada pela Lei Complementar nº 227/2026 alterou esse quadro em dois pontos. O recolhimento simplificado pode agora alcançar outros débitos do contribuinte (art. 33, § 3º, II). Além disso, a mera ausência de identificação dos valores de IBS e CBS na transação implica opção por esse procedimento (art. 33, § 2º-A). Como o recolhimento simplificado não gera crédito ao adquirente do regime regular (art. 33, § 7º, II), uma operação entre empresas liquidada sem as informações exigidas pode produzir efeito duplamente gravoso. De um lado, a retenção se dá por

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

percentual desvinculado do débito real. De outro, o direito de crédito do comprador passa a depender da extinção do débito do fornecedor por outra via.

Essa configuração não é, em si, inconstitucional, mas eleva o grau de exigência sobre o dever de informação e de cooperação entre Fisco, contribuintes e agentes de pagamento, previsto como princípio no artigo 145, § 3º, da Constituição. Um erro operacional na transmissão de dados não deveria ter por consequência a perda, ainda que temporária, do direito ao crédito, sob pena de se transformar falha instrumental em restrição material à não cumulatividade.

3.4.3 O custo financeiro do capital de giro

A esse aspecto liga-se o custo financeiro do capital de giro. No regime tradicional, a empresa recebe o preço integral, inclusive a parcela correspondente aos tributos, e somente os recolhe na data de vencimento, geralmente no mês seguinte ao da ocorrência do fato gerador. Durante esse intervalo, os recursos permanecem em seu caixa e compõem, de fato, uma fonte de financiamento de curto prazo. Com o *split payment*, esse financiamento implícito desaparece. O Quadro 4, meramente ilustrativo e construído com valores e alíquota hipotéticos, permite visualizar o efeito.

Quadro 4 – Simulação hipotética do efeito do *split payment* sobre o caixa do fornecedor (valores fictícios)

Situação	Valor recebido pelo fornecedor na liquidação	Tributo recolhido na liquidação	Momento do recolhimento do saldo
Regime tradicional (sem *split*)	R$ 125.000,00	R$ 0,00	Vencimento posterior (R$ 10.000,00 líquidos de créditos)
Split padrão (consulta em tempo real)	R$ 115.000,00	R$ 10.000,00	Na liquidação
Contingência (sem consulta)	R$ 100.000,00	R$ 25.000,00	Na liquidação, com devolução de R$ 15.000,00 em até 3 dias úteis

Fonte: Elaboração própria. Valores hipotéticos, sem correspondência com alíquotas efetivamente fixadas. Premissas: operação de R$ 100.000,00, alíquota combinada de 25% (tributo de R$ 25.000,00, cobrado "por fora"), com R$ 15.000,00 do débito já extintos por compensação com créditos.

O Quadro 4 evidencia que, no procedimento padrão, o impacto consiste essencialmente na perda do diferimento temporal do saldo devido, e não em aumento da carga tributária. Nos fluxos em que a segregação excede o devido,

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

soma-se a esse efeito o custo do excesso temporariamente retido. Essa indisponibilidade representa custo de oportunidade e pode afetar a liquidez, em especial de empresas com margens estreitas ou ciclos financeiros longos — aquelas que concedem prazo aos clientes, mas pagam fornecedores à vista. O efeito tende a ser mais sensível nas operações parceladas e na antecipação de recebíveis, pois a lei determina que a segregação ocorra em cada liquidação e que a antecipação não altere essa obrigação (art. 34, II e III), o que pode reduzir o valor líquido disponível para desconto junto a instituições financeiras. A magnitude desses efeitos no Brasil, contudo, somente poderá ser aferida após a implantação do mecanismo.

3.4.4 A praticabilidade tributária como critério de equilíbrio

A doutrina dedicada à praticabilidade tributária, na linha de autoras como Derzi e Costa, admite técnicas de massificação e simplificação da arrecadação, desde que não sacrifiquem o núcleo da capacidade contributiva e contem com mecanismos de correção que reaproximem a tributação da realidade de cada contribuinte. Sob essa perspectiva, o procedimento padrão, que segrega apenas o saldo devido, é a concretização mais próxima desse equilíbrio; os fluxos baseados em estimativa só se justificam como exceção, temporária e acompanhada de devolução rápida.

3.5 *Split payment* e ordem econômica

3.5.1 Livre iniciativa, livre concorrência e neutralidade

No plano da ordem econômica, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 170, erige a livre iniciativa e a livre concorrência como fundamentos da atividade econômica, admitindo a intervenção estatal de forma proporcional e funcionalmente justificada. Barroso enfatiza que a atuação do Estado no domínio econômico deve ser compatível com os fundamentos constitucionais da ordem econômica, especialmente a valorização da livre iniciativa e a busca do desenvolvimento. Sob essa perspectiva, o *split payment* situa-se em zona de tensão. De um lado, promove a eficiência arrecadatória, a isonomia concorrencial e o combate à evasão, na medida em que retira do agente econômico inadimplente a vantagem competitiva indevida decorrente do não recolhimento. De outro, ao afetar o fluxo de caixa e a liquidez das empresas, pode repercutir sobre o livre exercício da atividade

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

econômica, exigindo juízo de proporcionalidade entre o interesse arrecadatório e a proteção das garantias do contribuinte.

O argumento concorrencial tem assento constitucional próprio. O artigo 146-A autoriza a lei complementar a estabelecer critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, e o artigo 156-A, § 1º, informa o IBS pelo princípio da neutralidade, reproduzido no artigo 2º da Lei Complementar nº 214/2025, segundo o qual os tributos devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica. A sonegação é, em si, fator de distorção, pois permite ao agente evasor praticar preços que o contribuinte cumpridor não consegue acompanhar. O *split payment*, ao reduzir essa possibilidade, serve à neutralidade. Mas a neutralidade também é afetada se o mecanismo impuser custos desiguais conforme o meio de pagamento utilizado, o porte da empresa ou o setor de atuação — por exemplo, se operações liquidadas em espécie ou por instrumentos ainda não integrados permanecerem fora do alcance do mecanismo durante longo período, criando incentivo à migração para meios menos rastreáveis.

3.5.2 Pequenas empresas e tratamento favorecido

A Constituição assegura tratamento favorecido às empresas de pequeno porte (art. 170, IX, e art. 179), o que impõe atenção especial aos efeitos do mecanismo sobre esse segmento. O impacto do *split payment* tende a ser assimétrico segundo o porte empresarial, por ao menos quatro razões.

A primeira é o custo de adaptação tecnológica. A integração entre sistemas de emissão de documentos fiscais, meios de pagamento e conciliação financeira envolve custos em grande parte fixos — contratação ou atualização de sistemas de gestão, parametrização e treinamento — que, diluídos em receita menor, representam proporção maior do faturamento das pequenas empresas.

A segunda é a liquidez. Empresas menores costumam operar com reservas de caixa reduzidas, e a perda do diferimento temporal do tributo, irrelevante para uma grande companhia, pode exigir recomposição de capital de giro em empresa de pequeno porte.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

A terceira é o acesso ao crédito. A recomposição dessa liquidez tende a ocorrer em condições mais onerosas para empresas menores, que enfrentam custo de crédito mais elevado e menor poder de negociação com instituições financeiras.

A quarta é a dependência da antecipação de recebíveis. Pequenos varejistas e prestadores de serviços recorrem com frequência ao desconto de vendas a prazo, e a regra de que a antecipação não altera a obrigação de segregar (art. 34, III) tende a reduzir o valor antecipável.

A implantação gradual — cuja primeira fase, segundo a expectativa atual, seria facultativa —, bem como a possibilidade de o ato conjunto prever hipóteses de adoção facultativa (art. 35, § 2º, II), constituem instrumentos pelos quais a regulamentação pode calibrar o impacto sobre esse público, em consonância com o mandamento constitucional. A calibragem pode envolver, por exemplo, prazos de adesão mais longos, prioridade na devolução de valores retidos a maior ou soluções gratuitas de integração oferecidas pela administração tributária.

3.5.3 Integração entre pagamento e documento fiscal e a proteção de dados

Aspecto frequentemente negligenciado no debate é o da proteção de dados. O *split payment* pressupõe a vinculação, em larga escala e em tempo real, entre transações financeiras e documentos fiscais, o que amplia de modo significativo o volume de informações financeiras acessíveis à administração tributária. O tema comporta ao menos seis dimensões, que convém distinguir.

A primeira é o sigilo financeiro. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2.390/DF, reconheceu a constitucionalidade do acesso da administração tributária a dados bancários sem prévia autorização judicial, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001 (Brasil, Lei Complementar nº 105), compreendendo-o como transferência do sigilo, e não como sua quebra, desde que observadas garantias de confidencialidade e de finalidade (Brasil, ADI 2.390/DF). No *split payment*, porém, o fluxo não se limita à transferência pontual de informações bancárias ao Fisco: trata-se de vinculação sistemática e contínua de cada pagamento ao documento fiscal correspondente.

A segunda é a proteção constitucional de dados pessoais. A Emenda Constitucional nº 115/2022 (Brasil, Emenda Constitucional nº 115) incluiu a proteção

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

de dados pessoais entre os direitos fundamentais (art. 5º, LXXIX), reconhecendo-a como direito autônomo em relação ao sigilo. Seu alcance é relevante sobretudo nas operações com pessoas físicas, em que o documento fiscal vinculado ao pagamento revela hábitos de consumo.

A terceira é a legitimidade do tratamento tributário. O tratamento de dados pela administração tributária encontra fundamento na execução de competências legais (Brasil, Lei nº 13.709, art. 23) e no dever de atuação integrada das administrações tributárias previsto no artigo 37, XXII, da Constituição. Esse fundamento, contudo, delimita a finalidade: legitima o uso para a segregação, a apuração e a fiscalização do IBS e da CBS, e não para fins estranhos a essas competências.

A quarta é a observância da finalidade e da necessidade. Os princípios da finalidade e da necessidade (Brasil, Lei nº 13.709, art. 6º, I e III) impõem que se colete apenas o indispensável. No julgamento conjunto da ADI 6.649/DF e da ADPF 695/DF, o Supremo Tribunal Federal assentou que o compartilhamento de dados entre órgãos públicos pressupõe propósitos legítimos, específicos e explícitos, limitação ao mínimo necessário, publicidade, controle de acesso e registro eletrônico dos acessos para fins de responsabilização (Brasil, ADI 6.649/DF). Esses parâmetros são diretamente pertinentes à infraestrutura do *split payment*.

A quinta é a segurança da infraestrutura. A concentração, em plataforma pública, de dados de pagamento e de operações de toda a economia cria alvo de elevado valor para ataques. O dever de adotar medidas de segurança aptas a proteger os dados (Brasil, Lei nº 13.709, art. 46) ganha, aqui, dimensão sistêmica.

A sexta é o compartilhamento entre RFB, CGIBS e agentes de pagamento. O artigo 156-B, § 6º, da Constituição determina que o CGIBS e a administração tributária da União compartilhem informações fiscais. Os prestadores de serviços de pagamento, por sua vez, passam a receber dados fiscais — como o valor dos tributos e a identificação do documento — que não integravam sua atividade. A governança desse fluxo triangular, com definição de quem acessa o quê e para qual finalidade, ainda depende de regulamentação.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

A legitimidade do mecanismo depende, também sob esse aspecto, de que as informações coletadas sejam limitadas ao necessário para a segregação e a fiscalização, protegidas contra acessos indevidos e utilizadas exclusivamente para as finalidades legais.

4. Limitações do Estudo

Por analisar instituto ainda em implantação, o estudo apresenta limitações que devem ser explicitadas.

Em primeiro lugar, a implementação brasileira está incompleta: na data de corte, não havia ato conjunto fixando o cronograma nem os percentuais do procedimento simplificado, elementos decisivos para o juízo de proporcionalidade.

Em segundo lugar, a jurisprudência específica é incipiente, razão pela qual as conclusões sobre natureza jurídica e limites constitucionais são proposições dogmáticas, e não entendimentos jurisprudencialmente consolidados.

Em terceiro lugar, não há dados empíricos brasileiros posteriores à implantação, o que impede aferir a magnitude dos efeitos sobre a arrecadação, a sonegação e a liquidez das empresas.

Em quarto lugar, os modelos internacionais comparados são heterogêneos quanto ao alcance, ao destino dos valores e ao contexto institucional, o que limita a transposição direta de seus resultados.

Em quinto lugar, a rapidez das alterações regulatórias pode tornar parte das informações desatualizada em curto prazo, o que justifica a data de corte adotada.

5. Considerações Finais

O exame do mecanismo de *split payment* evidencia que o instituto se situa no ponto de tensão entre dois conjuntos de valores constitucionalmente protegidos: de um lado, a eficiência arrecadatória e a isonomia concorrencial, que justificam o combate estrutural à sonegação fiscal; de outro, as garantias do contribuinte e os fundamentos da ordem econômica, que impõem limites à atuação do Estado no domínio tributário.

Quanto à eficácia, a experiência internacional oferece evidências institucionais favoráveis ao potencial antievasivo do mecanismo, representadas pelas sucessivas prorrogações dos regimes italiano e polonês e pela redução da

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

fraude carrossel relatada pela Polônia. Por sua natureza dogmática, o presente estudo não permite afirmar relação causal entre o mecanismo e a redução da sonegação. As mesmas experiências registram impacto sobre o fluxo de caixa das empresas, e a avaliação da Comissão Europeia recomendou cautela quanto a modelos de aplicação ampla. O caso romeno, por sua vez, demonstra que um desenho desproporcional pode conduzir à própria supressão do mecanismo.

Quanto à constitucionalidade, o estudo identificou uma mudança relevante no estado da questão. A objeção formal, fundada na suposta taxatividade do rol do artigo 156 do Código Tributário Nacional, perdeu força. Das três vias interpretativas examinadas — a não taxatividade do rol, reconhecida na ADI 2.405/RS; a autorização constitucional do artigo 156-A, § 5º, II, "b"; e a recondução do mecanismo ao pagamento —, considerou-se mais consistente a terceira, reforçada pela segunda. O Tema 302 do Supremo Tribunal Federal foi empregado apenas como analogia limitada, pois envolve substituição tributária, ao passo que os prestadores de serviços de pagamento não são responsáveis tributários.

O centro do debate desloca-se, assim, para o plano material. A autorização constitucional da técnica não equivale à constitucionalidade automática de qualquer regulamentação. A aplicação do teste de proporcionalidade indicou que o procedimento padrão o supera com maior folga, que o fluxo de contingência depende da efetividade da devolução e que o procedimento simplificado, sobretudo em operações entre empresas, é o ponto mais vulnerável do desenho.

Extraem-se, desse modo, critérios objetivos para aferir a legitimidade do regime concreto: a excepcionalidade dos fluxos baseados em estimativa; a preservação efetiva da não cumulatividade, sem converter falhas instrumentais em perda do crédito; a fixação dos percentuais do procedimento simplificado com metodologia transparente e aderente à carga efetiva; a devolução célere das retenções a maior, com encargos pelo atraso; a calibragem do impacto sobre pequenas empresas; e a proteção dos dados financeiros coletados, segundo os parâmetros fixados na ADI 6.649/DF. Quanto mais o regime concreto atender a esses critérios, mais sólida será sua sustentação constitucional.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

Conclui-se, portanto, que o *split payment* representa avanço potencialmente relevante na modernização da arrecadação e no combate à sonegação, cuja conformidade com a ordem constitucional dependerá menos da técnica em si do que da proporcionalidade e das salvaguardas de seu desenho normativo e regulamentar. Recomenda-se, para investigações futuras, acompanhar os atos conjuntos do CGIBS e da RFB sobre as etapas de implantação e os percentuais do procedimento simplificado, analisar empiricamente os prazos de devolução e os efeitos sobre a liquidez das empresas, por porte, e examinar a jurisprudência que vier a se formar.

Referências

Barroso, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed., SaraivaJur, 2022.

Brasil. ADI 1.917/DF (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade). Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, relator Min. Marco Aurélio, 18 dez. 1998.

---. ADI 2.390/DF (Ação Direta de Inconstitucionalidade). Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, relator Min. Dias Toffoli, 24 fev. 2016.

---. ADI 2.405/RS (Ação Direta de Inconstitucionalidade). Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, relator Min. Alexandre de Moraes, 20 set. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, 2 out. 2019.

---. ADI 6.649/DF e ADPF 695/DF (Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental). Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, relator Min. Gilmar Mendes, 15 set. 2022.

---. Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 2, de 27 de maio de 2026. *Diário Oficial da União*, seção 1, 3 jun. 2026.

---. Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966). *Diário Oficial da União*, seção 1, 27 out. 1966.

---. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República, 1988, www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 set. 2026.

---. Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026. *Diário Oficial da União*, seção 1, 2026.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

---. Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. *Diário Oficial da União*, seção 1, 11 fev. 2022.

---. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. *Diário Oficial da União*, seção 1, 21 dez. 2023.

---. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. *Diário Oficial da União*, seção 1, 11 jan. 2001.

---. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. *Diário Oficial da União*, seção 1, 16 jan. 2025, www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em 28 set. 2026.

---. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. *Diário Oficial da União*, seção 1, 2026, www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em 28 set. 2026.

---. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. *Diário Oficial da União*, seção 1, 25 jul. 1991.

---. Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998. *Diário Oficial da União*, seção 1, 21 nov. 1998.

---. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). *Diário Oficial da União*, seção 1, 15 ago. 2018.

---. RE 593.849/MG (Recurso Extraordinário, Tema 201 da repercussão geral). Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, relator Min. Edson Fachin, 19 out. 2016.

---. RE 603.191/MT (Recurso Extraordinário, Tema 302 da repercussão geral). Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, relatora Min. Ellen Gracie, 1 ago. 2011.

---. Súmula nº 70. Supremo Tribunal Federal, 1963.

---. Súmula nº 323. Supremo Tribunal Federal, 1963.

---. Súmula nº 411. Superior Tribunal de Justiça, 2009.

---. Súmula nº 547. Supremo Tribunal Federal, 1969.

---. Súmula Vinculante nº 21. Supremo Tribunal Federal, 2009.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

---. Súmula Vinculante nº 28. Supremo Tribunal Federal, 2010.

Carrazza, Roque Antonio. *ICMS*. 21. ed., Juspodivm, 2026.

Comissão Europeia. *Analysis of the Impact of the Split Payment Mechanism as an Alternative VAT Collection Method: Final Report*. Publications Office of the European Union, 2017.

---. *Proposta de Decisão de Execução do Conselho que altera a Decisão de Execução (UE) 2017/784*. COM(2026) 281 final, 17 jun. 2026, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52026PC0281. Acesso em 28 set. 2026.

Costa, Regina Helena. *Praticabilidade e justiça tributária: exequibilidade de lei tributária e direitos do contribuinte*. Malheiros, 2007.

Derzi, Misabel Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. 4. ed., Fórum, 2021.

Itália. Decreto del Presidente della Repubblica n. 633, 26 ottobre 1972. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 1972.

---. Legge n. 190, 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 29 dez. 2014.

Melo, José Eduardo Soares de. *ICMS: teoria e prática*. 16. ed., Fórum, 2023.

Paulsen, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 14. ed., SaraivaJur, 2023.

Polônia. Ustawa o podatku od towarów i usług [Lei sobre o imposto sobre bens e serviços], de 11 de março de 2004. *Dziennik Ustaw*, 2004.

Romênia. Ordonanța de urgență nr. 78/2019 [Ordenança de Urgência do Governo nº 78/2019]. *Monitorul Oficial al României*, nr. 1031, 23 dez. 2019.

Sabbag, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 17. ed., SaraivaJur, 2025.

União Europeia. Decisão de Execução (UE) 2023/1552 do Conselho, que altera a Decisão de Execução (UE) 2017/784 (Itália). *Jornal Oficial da União Europeia*, 27 jul. 2023.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 28/08/2026 - **Accepted:** 29/09/2026
Vol: 13.20
DOI: 10.66104/55kgmd05
Pages: 1-36

---. Decisão de Execução (UE) 2025/373 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2025 (Polônia). *Jornal Oficial da União Europeia*, 2025.

---. Decisão de Execução (UE) 2026/1728 do Conselho, de 10 de julho de 2026, que altera a Decisão de Execução (UE) 2017/784 (Itália). *Jornal Oficial da União Europeia*, 2026.

---. Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 347, 11 dez. 2006, pp. 1-118.

CC BY