

Split payment na reforma tributária brasileira: solução eficiente para o combate à sonegação fiscal ou obstáculo à sustentabilidade financeira das empresas?

Split payment in the brazilian tax reform: an efficient solution for combating tax evasion or an obstacle to the financial sustainability of companies?

Matheus Neves Soares¹

Arthur Castro Santos²

Luiz Felipe Riccetto³

RESUMO

A Reforma Tributária brasileira, inaugurada pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 e regulamentada pelas Leis Complementares n.os 214/2025 e 68/2024, promove profunda reconfiguração do sistema de tributação sobre o consumo, com a substituição dos tributos existentes pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Nesse contexto, o mecanismo do split payment — consistente no fracionamento automático do pagamento de uma operação comercial, com destinação direta de parcela correspondente ao tributo à autoridade fiscal, por intermédio de plataformas digitais e sistemas financeiros integrados — emerge como instrumento central para a arrecadação automática e para o combate à sonegação fiscal. O presente artigo analisa, sob perspectiva jurídico-tributária e econômica, a viabilidade, os benefícios e os riscos decorrentes da adoção do split payment no Brasil, investigando se tal mecanismo representa avanço modernizador do sistema fiscal ou ameaça desproporcional ao fluxo de caixa, à liquidez e à competitividade das empresas, especialmente das pequenas e médias. A pesquisa emprega metodologia dedutiva, com base em pesquisa bibliográfica, legislativa e análise comparativa internacional, tomando como referências os modelos adotados na Itália e na Bulgária.

¹ Graduando em Direito - Instituição: Universidade Presbiteriana Mackenzie
Endereço: Osasco, São Paulo, Brasil - E-mail: matheus.soarez@hotmail.com

² Graduando em Direito - Instituição: Universidade Presbiteriana Mackenzie
Endereço: São Paulo, São Paulo, Brasil - E-mail: arcastrosantos10@outlook.com

³ Graduando em Direito - Instituição: Universidade Presbiteriana Mackenzie
Endereço: São Paulo, São Paulo, Brasil - E-mail: luizfelipericcetto0@gmail.com

Conclui-se que o split payment possui potencial arrecadatário significativo, mas sua legitimidade e eficiência dependem de planejamento normativo criterioso, transição tecnológica adequada e preservação dos princípios constitucionais tributários.

Palavras-chave: split payment; reforma tributária; CBS; IBS; sonegação fiscal; fluxo de caixa; segurança jurídica.

ABSTRACT

The Brazilian Tax Reform, introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Complementary Laws Nos. 214/2025 and 68/2024, promotes a profound restructuring of the consumption taxation system, replacing existing taxes with the Contribution on Goods and Services (CBS) and the Tax on Goods and Services (IBS). In this context, the split payment mechanism — consisting of the automatic division of payment in a commercial transaction, with the portion corresponding to the tax being directly remitted to the fiscal authority through integrated digital platforms and financial systems — emerges as a central instrument for automatic revenue collection and for combating tax evasion. This article analyzes, from a legal-tax and economic perspective, the feasibility, benefits, and risks arising from the adoption of split payment in Brazil, investigating whether such a mechanism represents a modernizing advance of the fiscal system or a disproportionate threat to the cash flow, liquidity, and competitiveness of companies, especially small and medium-sized ones. The research employs a deductive methodology, based on bibliographic and legislative research and international comparative analysis, taking as references the models adopted in Italy and Bulgaria. It is concluded that split payment has significant revenue potential, but its legitimacy and efficiency depend on careful normative planning, adequate technological transition, and preservation of constitutional tax principles.

Keywords: split payment; tax reform; CBS; IBS; tax evasion; cash flow; legal certainty.

INTRODUÇÃO

A aprovação da Emenda Constitucional n.º 132, em 20 de dezembro de 2023, representa o marco jurídico mais relevante da história tributária brasileira nas últimas décadas. Ao reformular integralmente a tributação sobre o consumo, o constituinte derivado instituiu novo paradigma arrecadatário, assentado sobre os alicerces da simplificação, da transparência, da neutralidade e da eficiência fiscal. No bojo dessa transformação estrutural, ganha especial relevo o mecanismo denominado split payment, instrumento de arrecadação automática que promete conferir ao Estado

controle imediato e direto sobre parcela dos tributos devidos nas operações comerciais, eliminando, ao menos em tese, o intervalo temporal entre a ocorrência do fato gerador e o efetivo recolhimento do tributo.

O split payment, em sua concepção operacional, opera mediante o fracionamento automático do valor pago em uma transação comercial: no momento em que o consumidor efetua o pagamento ao fornecedor, os sistemas bancários e financeiros integrados segregam, de forma imediata, o montante correspondente à carga tributária incidente na operação, destinando-o diretamente ao erário, sem que o contribuinte de direito tenha acesso ou controle sobre tais valores. Tal arquitetura elimina, estruturalmente, a figura do contribuinte como agente intermediário entre o momento da tributação e o momento do recolhimento, o que representa ruptura paradigmática em relação ao modelo tradicional de apuração periódica e recolhimento posterior dos tributos sobre o consumo.

A adoção desse mecanismo no contexto brasileiro, no entanto, não é isenta de complexidades e controvérsias. Apesar de sua potencial eficiência arrecadatória e de sua contribuição ao combate à sonegação fiscal — fenômeno que, segundo estimativas da Receita Federal do Brasil, corresponde a cifras superiores a quinhentos bilhões de reais anuais —, o split payment suscita preocupações legítimas quanto ao impacto sobre o capital de giro das empresas, à liquidez do setor produtivo e à capacidade operacional das pequenas e médias empresas de se adaptarem à nova arquitetura tecnológica e jurídica.

O presente artigo propõe-se a investigar, com rigor científico e criticidade jurídica, se o split payment, na forma como delineado na Reforma Tributária brasileira, constitui efetiva solução modernizadora para o combate à evasão fiscal, ou se representa, ao revés, risco desproporcionalmente oneroso à sustentabilidade financeira das empresas e à livre iniciativa, direito fundamental protegido pelo artigo 170 da Constituição Federal de 1988. Para tanto, o estudo analisa o conceito e o funcionamento do mecanismo, os benefícios e os riscos esperados, a experiência internacional — com ênfase nos modelos italiano e búlgaro — e os desafios jurídicos, econômicos e tecnológicos que a implementação do split payment impõe ao ambiente institucional brasileiro.

A tese central defendida neste trabalho é a de que o split payment não deve ser tratado como solução absoluta nem descartado como instrumento de opressão fiscal. Trata-se de ferramenta de potencial eficiência cuja legitimidade e sucesso dependem da harmonização entre arrecadação estatal, segurança jurídica, capacidade econômica do contribuinte e preservação da atividade empresarial. Somente mediante planejamento normativo criterioso, transição tecnológica responsável e mecanismos compensatórios adequados será possível extrair os benefícios do split payment sem sacrificar a vitalidade do tecido produtivo nacional. Em termos metodológicos, a pesquisa utiliza o método dedutivo, partindo de premissas gerais sobre tributação e reforma fiscal

para analisar especificidades do split payment. Recorre-se à pesquisa bibliográfica em doutrina tributária nacional e estrangeira, à pesquisa legislativa com análise da EC 132/2023 e das Leis Complementares correlatas, e à análise comparativa internacional. A estrutura do artigo é organizada em sete capítulos que, sequencialmente, constroem o argumento central da pesquisa.

1 REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E O NOVO PARADIGMA ARRECADATÓRIO

1.1 O Sistema Tributário Anterior e suas Disfuncionalidades Históricas

O sistema tributário brasileiro, nas décadas que antecederam a Reforma de 2023, notabilizou-se por sua complexidade estrutural, sua ineficiência arrecadatória e pela multiplicidade de tributos sobrepostos que incidiam sobre o consumo de bens e serviços. A convivência simultânea do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Programa de Integração Social (PIS), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) — de competência estadual — e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) — de competência municipal — gerava um ambiente tributário de extrema complexidade, cujos custos de conformidade (compliance costs) pesavam de forma assimétrica sobre os diferentes setores econômicos.

Segundo levantamento do Banco Mundial, o Brasil chegou a ocupar posição de destaque negativo no ranking global de facilidade para o pagamento de tributos, com empresas despendendo, em média, mais de 1.500 horas anuais apenas para cumprir obrigações tributárias acessórias (BANCO MUNDIAL, 2022). A guerra fiscal entre estados, decorrente da autonomia normativa do ICMS, distorcia os fluxos de investimento e criava incentivos perversos à alocação ineficiente de recursos produtivos. A cumulatividade de tributos, por sua vez, impactava o custo Brasil e reduzia a competitividade das exportações nacionais no mercado internacional.

Paralelamente, a sonegação fiscal atingia patamares alarmantes. Estudos do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) e da Receita Federal indicavam que a evasão tributária no Brasil superava anualmente a marca de quinhentos bilhões de reais, representando percentual significativo do Produto Interno Bruto nacional (IBPT, 2022). Esse fenômeno era, em grande medida, favorecido pela própria arquitetura do sistema: a apuração periódica dos tributos, com recolhimento diferido no tempo, criava janelas de oportunidade para a manipulação de notas fiscais, a emissão de créditos fictícios e a omissão de receitas, práticas recorrentes no ambiente empresarial brasileiro.

1.2 A Emenda Constitucional n.º 132/2023 e a Arquitetura do Novo Sistema

A Emenda Constitucional n.º 132, promulgada em 20 de dezembro de 2023, representa a mais profunda reforma estrutural do sistema tributário brasileiro desde a Constituição de 1988. Sua aprovação, precedida de décadas de debates doutrinários, propostas legislativas e negociações federativas, é resultado de longo processo político que consolidou o consenso em torno da necessidade de simplificação, unificação e modernização da tributação sobre o consumo. A EC 132/2023 institui, em linhas gerais, a substituição dos cinco principais tributos incidentes sobre o consumo — PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS — por dois novos tributos de caráter dual: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados e municípios, gerido por um Comitê Gestor. Além destes, prevê-se a criação do Imposto Seletivo (IS), de caráter extrafiscal, incidente sobre bens e serviços considerados nocivos à saúde ou ao meio ambiente.

A CBS e o IBS são concebidos como tributos sobre o valor adicionado (IVA), não cumulativos, com incidência em todas as etapas da cadeia produtiva, assegurando o direito ao crédito amplo nas operações anteriores. Esse modelo aproxima o Brasil do padrão adotado pela maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), eliminando as distorções decorrentes da cumulatividade e da seletividade discricionária dos tributos extintos.

A regulamentação infraconstitucional da Reforma foi promovida, inicialmente, pelas Leis Complementares n.os 68/2024 e 214/2025, que disciplinaram, respectivamente, os aspectos operacionais do IBS e da CBS, incluindo as regras de apuração, creditamento, recolhimento e, de especial relevância para o presente estudo, o mecanismo de arrecadação por split payment. A Lei Complementar n.º 214/2025, em particular, detalha a arquitetura do regime de split payment, estabelecendo as bases jurídicas para a segregação automática dos tributos no momento do pagamento das operações comerciais.

1.3 O Split Payment como Instrumento Central da Nova Arrecadação

O split payment emerge, na arquitetura da Reforma Tributária, como um dos instrumentos mais inovadores e, simultaneamente, mais controvertidos do novo sistema. Sua inclusão no modelo arrecadatório representa escolha deliberada do legislador pela automação e pela antecipação do recolhimento dos tributos, com o objetivo declarado de eliminar a inadimplência e a sonegação nas operações sujeitas à CBS e ao IBS.

A lógica subjacente ao split payment parte de um diagnóstico preciso: em um sistema de apuração periódica, o contribuinte de direito arrecada o tributo embutido no preço pago pelo consumidor final, mas somente o recolhe ao erário após decorrido o prazo de apuração. Durante esse intervalo, o valor correspondente ao tributo permanece sob domínio do contribuinte, que pode utilizá-lo como fonte de capital de giro, ou, em casos de má-fé ou dificuldade financeira, deixar de recolhê-lo ao erário. O split payment elimina estruturalmente esse intervalo, transferindo a responsabilidade do recolhimento das mãos do contribuinte para os sistemas financeiros e bancários integrados.

Trata-se, portanto, de mecanismo que reconfigura a própria natureza jurídica do contribuinte de direito no contexto dos tributos sobre o consumo: de agente responsável pelo recolhimento ativo do tributo, o contribuinte passa a ser mero sujeito passivo da operação de segregação automática, operada pelos intermediários financeiros. Tal mudança tem implicações profundas tanto para a eficiência arrecadatória quanto para a sustentabilidade financeira das empresas, razão pela qual merece análise cuidadosa e multidimensional.

2 CONCEITO, FUNCIONAMENTO E LÓGICA OPERACIONAL DO SPLIT PAYMENT

2.1 Definição e Natureza Jurídica

O termo split payment, de origem anglo-saxônica, significa, em tradução literal, "pagamento dividido" ou "pagamento fracionado". Em sua acepção técnico jurídica, designa o mecanismo pelo qual, no momento da liquidação financeira de uma operação comercial, o valor total pago é automaticamente segregado em duas parcelas: uma destinada ao fornecedor do bem ou prestador do serviço, correspondente ao valor líquido da operação; e outra, correspondente ao tributo incidente, destinada diretamente à conta do ente tributante, sem trânsito pelo caixa do contribuinte de direito.

Do ponto de vista da natureza jurídica, o split payment pode ser caracterizado como técnica de substituição tributária na fonte financeira, na medida em que transfere para os intermediários financeiros — bancos, operadoras de cartões de crédito e débito, fintechs e demais agentes do sistema de pagamentos — a responsabilidade pela segregação e repasse do montante tributário. Tal caracterização tem implicações diretas sobre o regime de responsabilidade tributária, a relação jurídica entre o contribuinte e o Fisco e os mecanismos de controle e fiscalização aplicáveis.

Héctor Villegas (2001, p. 319), ao tratar dos mecanismos de retenção na fonte nos sistemas tributários comparados, já identificava a tendência histórica dos Estados modernos de transferir ao setor privado — e, em especial, às instituições financeiras — a função de agentes de arrecadação, fenômeno que o split payment leva ao seu extremo lógico ao eliminar qualquer discricionariedade do contribuinte no processo de recolhimento.

2.2 Funcionamento Operacional no Contexto Brasileiro

No modelo delineado pela Lei Complementar n.º 214/2025 e pelos atos regulamentares subsequentes, o split payment opera de forma integrada com os sistemas de pagamentos eletrônicos e com a infraestrutura do Pix — plataforma de pagamentos instantâneos gerida pelo Banco Central do Brasil. Quando o consumidor efetua o pagamento por uma operação sujeita à CBS e ao IBS, o sistema financeiro, com base nos dados da nota fiscal eletrônica (NF-e) ou da nota fiscal de consumidor eletrônica (NFC-e), identifica automaticamente a alíquota aplicável e procede à bifurcação do fluxo financeiro: o valor líquido é creditado na conta do fornecedor ou prestador, enquanto o montante correspondente ao tributo é imediatamente transferido para a conta única do ente tributante competente.

Esse processo pressupõe elevado grau de integração tecnológica entre os sistemas da Receita Federal, das administrações tributárias estaduais e municipais, do Banco Central e dos agentes do sistema financeiro privado. A identificação do tributo incidente em cada operação exige o cruzamento, em tempo real, das informações constantes das notas fiscais eletrônicas com as alíquotas aplicáveis — que podem variar conforme a natureza do bem ou serviço, a localização das partes, o regime tributário do contribuinte e eventuais incentivos ou benefícios fiscais.

Cumpra observar que o modelo brasileiro de split payment contempla diferentes modalidades de implementação, distinguindo-se entre o split payment pleno — no qual a totalidade do tributo é segregada no ato do pagamento — e modalidades parciais ou graduais, nas quais a segregação pode ser modulada ou diferida em função do porte do contribuinte, do setor econômico ou do regime tributário aplicável. Tal flexibilidade normativa, embora complexifique a operacionalização do sistema, é considerada necessária para acomodar a heterogeneidade do tecido empresarial brasileiro.

2.3 Distinção em Relação a Mecanismos Similares

É necessário distinguir o split payment de mecanismos tributários análogos, com os quais pode ser confundido. O split payment difere da substituição tributária tradicional porque, nesta, a responsabilidade pelo recolhimento é atribuída a um contribuinte que integra a cadeia produtiva (substituto tributário), ao passo que naquele a segregação é operada por agentes externos à relação

comercial — as instituições financeiras. Difere também da retenção na fonte de impostos diretos, como o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), por incidir sobre tributos indiretos, de caráter real e plurifásico.

Igualmente, o split payment deve ser distinguido do regime de caixa de recolhimento do IVA, adotado em alguns países para beneficiar pequenas empresas, pelo qual o tributo só é recolhido quando o fornecedor efetivamente recebe o pagamento do comprador. O split payment vai além: não apenas vincula o recolhimento ao momento do pagamento, mas elimina completamente o trânsito dos valores tributários pelas contas do contribuinte, o que representa impacto qualitativo muito mais significativo sobre a gestão financeira empresarial.

3 BENEFÍCIOS ESPERADOS: ARRECADAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E REDUÇÃO DE FRAUDE

3.1 Incremento da Eficiência Arrecadatória

O principal argumento favorável ao split payment reside em sua capacidade de maximizar a eficiência arrecadatória ao eliminar o risco de inadimplência e de sonegação nos tributos sobre o consumo. Em um sistema tradicional de apuração periódica, o Fisco está sujeito ao que a doutrina denomina "risco de contraparte tributário": o contribuinte pode, por dificuldades financeiras ou por má-fé, deixar de recolher ao erário os valores que arrecadou de seus clientes a título de tributo embutido no preço. O split payment transforma esse risco estrutural em realidade praticamente impossível, ao fazer com que os valores tributários nunca cheguem às mãos do contribuinte.

A redução da inadimplência tributária tem impactos imediatos sobre a arrecadação pública: sem a janela temporal entre a cobrança do tributo no preço e seu efetivo recolhimento, o Fisco passa a receber os recursos de forma contínua e previsível, alinhada ao fluxo real das operações econômicas. Isso contribui para uma gestão mais eficiente da receita pública, reduz a necessidade de contingenciamentos orçamentários e fortalece a capacidade de planejamento fiscal dos entes federativos.

Segundo projeções da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB, 2024), a implementação plena do split payment poderia elevar a arrecadação efetiva dos tributos sobre o consumo em um percentual entre 10% e 20%, recuperando receitas que atualmente se perdem em decorrência de inadimplência voluntária, fraudes e insolvência empresarial. Esses números, embora estimativos, indicam a magnitude do potencial arrecadatório do mecanismo.

3.2 Combate à Sonegação e às Fraudes Fiscais

Para além do combate à inadimplência, o split payment possui eficácia especial no

enfrentamento de modalidades específicas de sonegação fiscal que atualmente desafiam as administrações tributárias brasileiras. A mais relevante delas é a denominada "fraude carrossel" ou "fraude de missing trader", amplamente documentada nos sistemas de IVA europeus, pela qual contribuintes simulam operações comerciais para obter créditos tributários fictícios, ao passo que a empresa responsável pelo recolhimento do imposto na ponta vendedora simplesmente desaparece antes de efetuar o recolhimento.

Em um ambiente de split payment pleno, esse tipo de fraude se torna estruturalmente inviável: como o tributo é segregado no momento do pagamento, não existe oportunidade para que o contribuinte venda créditos sem o correspondente recolhimento do imposto na operação de saída. O sistema elimina, portanto, o incentivo econômico fundamental da fraude carrossel, que é justamente a possibilidade de acumular créditos sem o correspondente débito real.

Além da fraude carrossel, o split payment dificulta práticas recorrentes como a nota fria (emissão de notas fiscais por valores inferiores ao efetivamente praticado), a omissão de receitas e o aproveitamento indevido de créditos tributários, uma vez que a segregação automática é realizada com base nos dados das notas fiscais eletrônicas, cujas inconsistências podem ser detectadas em tempo real pelos sistemas de inteligência fiscal.

3.3 Transparência e Controle em Tempo Real

O split payment representa, ainda, salto qualitativo na capacidade de fiscalização e controle da arrecadação tributária pelo Estado. Ao integrar os fluxos financeiros aos documentos fiscais eletrônicos em tempo real, o mecanismo gera base de dados de extraordinária riqueza informacional, que permite às administrações tributárias monitorar, com precisão inédita, o comportamento arrecadatório de cada contribuinte, identificar anomalias estatísticas e direcionar esforços de fiscalização para segmentos de maior risco.

Essa capacidade de fiscalização proativa, baseada em dados massivos e análise automatizada, representa modernização fundamental em relação ao modelo reativo de fiscalização tributária atualmente prevalente no Brasil, caracterizado pela verificação posterior de declarações e pela autuação ex post facto. A migração para um modelo preventivo, ancorado no controle em tempo real proporcionado pelo split payment, reduz os custos de fiscalização, aumenta a percepção de risco do infrator e contribui para a formação de uma cultura de compliance tributário mais robusta no ambiente empresarial.

Nesse sentido, coadunam-se com a lógica do split payment os princípios da transparência fiscal e da boa governança tributária preconizados pela OCDE em suas recomendações sobre administração tributária moderna (OCDE, 2021). A disponibilidade de dados transacionais em tempo real permite, igualmente, melhor planejamento das políticas fiscais e maior precisão nas

projeções de receita, reduzindo a assimetria informacional que historicamente favoreceu o contribuinte em detrimento do erário.

4 RISCOS ECONÔMICOS: FLUXO DE CAIXA, LIQUIDEZ E IMPACTOS SETORIAIS

4.1 O Impacto sobre o Capital de Giro Empresarial

A despeito dos inegáveis benefícios arrecadatários do split payment, sua implementação suscita preocupações econômicas de elevada gravidade para o setor produtivo. O mais imediato e significativo desses impactos recai sobre o capital de giro das empresas — o conjunto de recursos de curto prazo que sustentam as operações correntes do negócio. Na estrutura atual, o tributo sobre o consumo arrecadado pelo contribuinte de direito — e que este deve repassar ao Fisco — integra, durante o período de apuração, o caixa da empresa, funcionando como fonte temporária de financiamento das atividades operacionais.

No regime de split payment pleno, essa fonte de financiamento é completamente eliminada: os recursos correspondentes aos tributos sobre o consumo nunca chegam às mãos do contribuinte, implicando redução imediata e permanente do volume de caixa disponível para o financiamento das operações. Para setores com ciclos operacionais longos — como a construção civil, a indústria de manufatura e o agronegócio —, nos quais o prazo médio de recebimento das vendas é significativamente superior ao prazo médio de pagamento dos fornecedores, essa redução de caixa pode traduzir-se em severas dificuldades financeiras.

Luís Eduardo Schoueri (2023, p. 412) observa que "a retirada abrupta de fontes de financiamento implícitas do sistema tributário, sem adequada compensação, pode provocar desequilíbrios financeiros em empresas que, estruturalmente, dependem desses recursos para manter a continuidade de suas operações". O alerta é especialmente pertinente em um contexto de taxas de juros historicamente elevadas como as que caracterizam o ambiente macroeconômico brasileiro, nas quais a substituição do autofinanciamento tributário por crédito bancário representa aumento expressivo do custo financeiro das empresas.

4.2 Distorções Setoriais e Assimetrias de Impacto

Os impactos do split payment sobre o fluxo de caixa não se distribuem de forma homogênea pelo tecido empresarial, gerando assimetrias setoriais que merecem atenção diferenciada do legislador. Setores caracterizados por altas margens de lucro, ciclos curtos de estoque e recebimento predominantemente à vista — como o varejo de alimentos e bebidas e os

serviços de saúde — são menos vulneráveis ao impacto do split payment sobre o capital de giro, dado que a diferença temporal entre o pagamento dos fornecedores e o recebimento dos clientes é reduzida.

Em contraste, setores com ciclos operacionais mais longos, maior prazo de recebimento ou dependência de crédito comercial — como a construção civil, a indústria de bens de capital, o atacado e a exportação — tendem a ser desproporcionalmente afetados. No setor de exportações, em particular, já existe preocupação com a acumulação de créditos tributários não compensados de forma ágil, problema que o split payment pode agravar ao pressionar o caixa das empresas exportadoras que adquirem insumos tributados mas não geram débito na venda — vez que as exportações são, em regra, desoneradas.

Ademais, a implementação do split payment em operações de crédito — como vendas a prazo e financiamentos — levanta questão técnica relevante: se o tributo deve ser recolhido no momento do pagamento efetivo ou na data de emissão da nota fiscal, a resposta impacta diretamente o fluxo financeiro das empresas.

A cobrança antecipada do tributo sobre operações cujo recebimento está diferido no tempo equivale, economicamente, a um adiantamento compulsório de recursos ao Fisco, sem qualquer remuneração, o que pode configurar violação ao princípio da capacidade contributiva e ao direito ao não confisco, consagrados nos artigos 145, § 1.º, e 150, IV, da Constituição Federal.

4.3 Reflexos sobre a Competitividade e a Formação de Preços

A pressão sobre o fluxo de caixa decorrente do split payment pode transmitir-se ao mercado por via dos preços. Empresas que não conseguem absorver o aumento do custo financeiro resultante da imobilização de recursos tributários tendem a repassá-lo aos preços de seus produtos e serviços, o que pode gerar pressões inflacionárias, especialmente em setores onde a margem de negociação com o mercado é limitada. Esse fenômeno é particularmente preocupante em um país com histórico de instabilidade inflacionária como o Brasil, onde qualquer pressão adicional sobre os preços merece monitoramento cuidadoso. Há, ainda, risco de distorção competitiva entre empresas formais e informais. A economia informal, por não se sujeitar ao split payment, pode auferir vantagem competitiva artificial em relação às empresas formalmente estabelecidas, que arcarão com o custo financeiro da antecipação tributária. Se não adequadamente endereçado por políticas complementares de combate à informalidade, o split payment pode, paradoxalmente, contribuir para ampliar o setor informal da economia, em sentido contrário ao objetivo declarado de expansão da base tributária.

5 PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS DIANTE DA TRANSIÇÃO TECNOLÓGICA

5.1 Vulnerabilidade Específica das PMEs

O impacto do split payment sobre as pequenas e médias empresas (PMEs) merece análise apartada, dada a centralidade desse segmento na economia brasileira. Segundo dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2023), as micro e pequenas empresas respondem por mais de 99% dos estabelecimentos formais do país, empregam aproximadamente 54% da força de trabalho formal e contribuem com cerca de 30% do Produto Interno Bruto nacional. A vulnerabilidade específica desse segmento ao split payment decorre de três fatores interconectados: menor capacidade de absorção financeira, menor nível de digitalização e maior dependência do capital de giro como fonte primária de financiamento.

Em termos financeiros, as PMEs caracterizam-se por estruturas de capital mais frágeis, menor acesso ao crédito bancário e taxas de juro mais elevadas quando comparadas às grandes corporações. A eliminação do "float tributário" — período em que os valores dos tributos arrecadados permanecem em poder do contribuinte — representa perda financeira proporcional ao faturamento da empresa, mas com impacto relativo sobre o caixa muito superior para as PMEs do que para as grandes empresas, que dispõem de maior arsenal de instrumentos financeiros para compensar esse impacto.

5.2 O Desafio da Adequação Tecnológica

Além do impacto financeiro direto, as PMEs enfrentam desafio adicional relacionado à adequação tecnológica exigida pelo split payment. A operacionalização do mecanismo pressupõe integração entre os sistemas de emissão de documentos fiscais eletrônicos da empresa, os sistemas de pagamento e os sistemas das administrações tributárias, o que implica investimentos em hardware, software e capacitação de pessoal que podem ser proibitivos para pequenos negócios.

Estima-se que o custo médio de adequação tecnológica para implementação do split payment varie entre R\$ 15.000 e R\$ 80.000 por empresa, dependendo do porte, do setor e do nível atual de digitalização (FIESP, 2024). Para uma microempresa com faturamento anual de R\$ 360.000 — limite do Simples Nacional —, esse investimento representa percentual expressivo da receita, potencialmente comprometendo a viabilidade econômica do negócio no período de transição.

José Eduardo Soares de Melo (2023, p. 88) pondera que "qualquer reforma tributária que não contemple mecanismos diferenciados de tratamento para as micro e pequenas empresas contraria o mandamento constitucional insculpido no artigo 179 da Constituição Federal, que

impõe às diferentes esferas governamentais o tratamento jurídico diferenciado e favorecido para as empresas de pequeno porte". A implementação do split payment sem salvaguardas específicas para as PMEs poderia, portanto, configurar inconstitucionalidade por violação ao tratamento diferenciado constitucionalmente garantido.

5.3 Mecanismos Compensatórios e Salvaguardas Necessárias

A doutrina tributária e a experiência internacional convergem para a necessidade de implementação de mecanismos compensatórios que mitiguem o impacto do split payment sobre as PMEs. Entre os instrumentos mais discutidos figuram: (i) a exclusão temporária ou permanente das PMEs do regime de split payment pleno, com sua manutenção no regime simplificado do Simples Nacional; (ii) a criação de linhas de crédito públicas subsidiadas específicas para a recomposição do capital de giro afetado; (iii) a criação de mecanismo de compensação automática de créditos tributários acumulados; e (iv) a adoção de período de transição gradual, com progressiva ampliação da base do split payment em função do porte do contribuinte.

O princípio constitucional da capacidade contributiva, previsto no artigo 145, § 1.º, da Constituição Federal, impõe ao legislador que as obrigações tributárias — e seus encargos acessórios — sejam calibrados em função da capacidade econômica de cada contribuinte. A adoção de um modelo uniforme de split payment, que imponha ônus financeiro idêntico a contribuintes com capacidades econômicas radicalmente distintas, pode ser questionada à luz desse princípio fundamental, abrindo espaço para contencioso tributário de significativa envergadura.

6 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: ITÁLIA (ÊXITO PARCIAL) E BULGÁRIA (FRACASSO)

6.1 O Modelo Italiano: Resultados Positivos com Limitações Estruturais

A Itália foi um dos primeiros países da União Europeia a adotar o split payment de forma sistemática para tributos sobre o consumo — o Imposto sobre Valor Acrescido (IVA). O mecanismo foi introduzido pelo Decreto-Lei n.º 1 de 2015, convertido na Lei n.º 15 de 2015, inicialmente restrito às transações envolvendo a Administração Pública como adquirente de bens e serviços (split payment pubblico). A lógica da escolha inicial é reveladora: o Estado, como comprador, estava em posição privilegiada para implementar o mecanismo de segregação, dado o controle direto sobre seus próprios fluxos de pagamento. Os resultados iniciais foram positivos: estudos do Ministério da Economia e Finanças italiano indicaram redução significativa da lacuna de IVA (VAT gap) nas transações com a Administração Pública, com incremento arrecadatário

estimado em 3,5 bilhões de euros nos primeiros dois anos de vigência (MEF ITALIA, 2017). Encorajado pelo sucesso inicial, o legislador italiano progressivamente ampliou o escopo do split payment para abranger outras categorias de contribuintes, notadamente as sociedades cotadas em bolsa e outras entidades de grande porte sujeitas a controles de governança mais rigorosos. Contudo, a experiência italiana também revelou limitações e efeitos colaterais relevantes. O setor empresarial italiano documentou acumulação expressiva de créditos de IVA não compensados em prazo razoável, decorrente do split payment nas vendas para a Administração Pública, o que gerou pressão sobre o caixa das empresas fornecedoras e motivou contencioso tributário de significativa magnitude. A Comissão Europeia, em pronunciamento de 2017, reconheceu os impactos negativos do split payment italiano sobre a liquidez das empresas e condicionou a autorização para extensão do mecanismo à adoção de medidas compensatórias.

O caso italiano demonstra que o split payment pode ser instrumento eficaz de combate à sonegação e de aumento da eficiência arrecadatória quando aplicado de forma seletiva e com adequada infraestrutura de compensação de créditos. Contudo, sua extensão indiscriminada, sem mecanismos de mitigação dos impactos sobre o fluxo de caixa, gera externalidades negativas que podem comprometer seus próprios objetivos.

6.2 O Caso Búlgaro: Lições de um Fracasso Institucional

A experiência da Bulgária com o split payment oferece lição ainda mais severa sobre os riscos de implementação precipitada e mal estruturada do mecanismo. A Bulgária adotou o split payment em 2002, como medida de combate à fraude e à evasão do IVA, que atingiam níveis alarmantes no país. O modelo búlgaro previa a segregação automática do IVA nos pagamentos bancários, com destino direto à conta do Fisco, de forma análoga ao que se propõe no Brasil.

Os resultados foram, todavia, desastrosos. A implementação do split payment bulgaro gerou crise de liquidez generalizada no setor empresarial, com especial gravidade para as PMEs, que viram seu capital de giro dramaticamente reduzido. O sistema bancário, despreparado tecnologicamente para operacionalizar o mecanismo com eficiência, acumulou erros de processamento que resultaram em cobranças indevidas, segregações incorretas e demora na restituição de valores equivocadamente retidos. O ambiente de negócios deteriorou-se rapidamente, com aumento das falências empresariais, retração dos investimentos e expansão da economia informal.

A resistência do setor empresarial e os impactos negativos sobre o crescimento econômico levaram o governo búlgaro a suspender o mecanismo em 2003, menos de um ano após sua implementação (AINSWORTH, 2010, p. 52-55). A experiência búlgara tornou-se referência paradigmática na literatura sobre os riscos do split payment mal implementado, sendo

frequentemente citada como antítese das condições mínimas necessárias para o sucesso do mecanismo: infraestrutura tecnológica adequada, período de transição suficiente, mecanismos de compensação ágeis e diálogo com o setor produtivo.

6.3 Lições Comparativas para o Brasil

A análise comparada dos modelos italiano e búlgaro permite extrair lições fundamentais para o caso brasileiro. Em primeiro lugar, o sucesso do split payment depende criticamente da maturidade tecnológica do sistema financeiro e das administrações tributárias. O Brasil dispõe de infraestrutura financeira digital de reconhecida excelência — o Pix é apontado internacionalmente como referência em sistemas de pagamento instantâneo —, o que representa vantagem comparativa significativa em relação à Bulgária de 2002. Contudo, a integração dessa infraestrutura com os sistemas das administrações tributárias estaduais e municipais — que no Brasil apresentam graus variados de sofisticação tecnológica — é desafio que não pode ser subestimado.

Em segundo lugar, a experiência italiana demonstra a importância de um sistema ágil e confiável de compensação de créditos tributários acumulados em decorrência do split payment. Sem mecanismo expedito de restituição ou compensação, a acumulação de créditos constitui, na prática, empréstimo compulsório não remunerado do contribuinte ao Estado, instituto vedado pelo artigo 150, IV, da Constituição Federal. O legislador brasileiro deve, portanto, assegurar que a implementação do split payment seja acompanhada de regime de compensação de créditos que impeça a imobilização indefinida de recursos empresariais nas contas do Fisco.

Em terceiro lugar, ambas as experiências reafirmam a necessidade de gradualismo e diálogo com o setor produtivo na implementação do split payment. A imposição unilateral e abrupta do mecanismo, sem período de adaptação e sem canais efetivos de consulta às partes afetadas, é fórmula comprovada de fracasso institucional. A reforma tributária brasileira tem o mérito de prever longo período de transição — com implementação gradual entre 2026 e 2033 —, o que representa oportunidade para ajustes e aperfeiçoamentos normativos em função dos resultados observados nos primeiros anos de vigência.

7 VIABILIDADE PRÁTICA NO BRASIL E NECESSIDADE DE EQUILÍBRIO REGULATÓRIO

7.1 Desafios Jurídico-Constitucionais

A implementação do split payment no ordenamento jurídico brasileiro deve necessariamente harmonizar-se com os princípios constitucionais tributários, cuja observância é

condição de validade de qualquer norma que integre o subsistema tributário nacional. Dentre os princípios que mais diretamente se relacionam com o tema, destacam-se o da capacidade contributiva (art. 145, § 1.º, CF), o da vedação ao confisco (art. 150, IV, CF), o da segurança jurídica, o da livre iniciativa (art. 170, caput, CF) e o do tratamento favorecido às micro e pequenas empresas (art. 179, CF).

A questão da constitucionalidade do split payment à luz da vedação ao empréstimo compulsório merece particular atenção. Conforme o artigo 148 da Constituição Federal, a União somente pode instituir empréstimos compulsórios mediante lei complementar e nas hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional. Se o split payment, na prática, imobilizar créditos tributários das empresas por período prolongado, sem remuneração e sem previsão de restituição, poderá configurar, materialmente, empréstimo compulsório disfarçado, atraindo a inconstitucionalidade da medida.

Roque Antonio Carrazza (2022, p. 356) adverte que "o legislador tributário não pode, a pretexto de combater a sonegação, adotar instrumentos que violem os direitos fundamentais do contribuinte ou desequilibrem a relação jurídico-tributária de forma desproporcional ao objetivo legítimo perseguido". Essa advertência encerra postulado essencial para a avaliação da constitucionalidade do split payment: o princípio da proporcionalidade, em seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, deve ser o parâmetro central de aferição da legitimidade do mecanismo.

7.2 Desafios Operacionais e Tecnológicos

Do ponto de vista operacional, a implementação do split payment no Brasil enfrenta desafios de significativa complexidade, decorrentes da natureza dual do novo sistema tributário e da heterogeneidade das administrações tributárias subnacionais. A CBS e o IBS, embora compartilhem base de cálculo e regime de não cumulatividade, são tributos de competências distintas — federal e estadual/municipal, respectivamente — e recolhidos em contas separadas. O split payment deve, portanto, ser capaz de segregar, em tempo real, não apenas o valor total do tributo, mas de distribuí-lo entre as contas da Receita Federal, dos estados e dos municípios, em proporções que variam conforme a localização da operação e as alíquotas aplicáveis.

Essa complexidade distribucional exige que o Comitê Gestor do IBS — órgão instituído pela EC 132/2023 para a gestão unificada do imposto de competência dos entes subnacionais — desenvolva infraestrutura tecnológica e normativa de considerável sofisticação antes da implementação plena do split payment. A ausência de padronização tecnológica entre as administrações tributárias estaduais e municipais, que atualmente operam em ecossistemas de sistemas distintos e com graus variados de integração digital, representa risco operacional que não

pode ser ignorado.

A integração com os sistemas de pagamento existentes — especialmente o Pix, cartões de crédito e débito e outras modalidades eletrônicas de pagamento — demanda protocolos de comunicação padronizados e capacidade de processamento em tempo real de volumes transacionais da ordem de bilhões de operações anuais. A experiência do Banco Central com o Pix demonstra que o Brasil possui capacidade técnica para desenvolver e operar infraestruturas de pagamento dessa magnitude, mas o prazo necessário para a integração entre os sistemas fiscais e financeiros deve ser realisticamente avaliado.

7.3 Propostas para um Modelo de Split Payment Equilibrado

Diante dos desafios identificados, propõe-se que o modelo brasileiro de split payment seja concebido e implementado com base nos seguintes princípios estruturantes: (i) gradualismo — a expansão do mecanismo deve ser progressiva, iniciando-se pelos grandes contribuintes e setores de maior risco fiscal, com extensão gradual às PMEs apenas após comprovação da eficácia e adequação tecnológica do sistema; (ii) seletividade — a aplicação do split payment deve ser calibrada em função do perfil de risco fiscal do contribuinte, evitando-se a imposição de ônus a contribuintes com histórico consistente de conformidade tributária; (iii) compensação ágil — o sistema deve prever mecanismo automático e expedito de compensação de créditos tributários acumulados em razão do split payment, vedando-se a imobilização prolongada de recursos empresariais. Adicionalmente, propõe-se: (iv) exclusão definitiva das microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional do regime de split payment pleno, dado que esse regime já contempla mecanismo simplificado de apuração e recolhimento unificado de tributos; (v) criação de linha de crédito pública subsidiada, no âmbito do BNDES ou de instituições financeiras públicas, específica para o financiamento do capital de giro das empresas afetadas pela transição para o split payment; e (vi) estabelecimento de instância de monitoramento e avaliação contínua dos impactos do split payment, com participação de representantes do setor produtivo e dos entes tributantes, para permitir ajustes normativos baseados em evidências empíricas.

7.4 O Split Payment como Ferramenta de Modernização, não de Opressão

Em síntese, o split payment, adequadamente implementado, possui o potencial de transformar positivamente o sistema tributário brasileiro, aproximando-o dos padrões de eficiência e transparência dos sistemas fiscais mais avançados do mundo. Contudo, seu sucesso depende de que os objetivos arrecadatórios do Estado sejam perseguidos em estrita observância dos direitos fundamentais do contribuinte, da preservação da atividade empresarial e da manutenção de

condições equitativas de competição no mercado.

A reforma tributária que resulte na eliminação da sonegação à custa do sacrifício da sustentabilidade financeira das empresas não terá atingido seus objetivos: uma economia de negócios enfraquecidos, com menor capacidade de investimento e geração de empregos, produz, a médio prazo, base tributária menor, não maior. O dilema entre eficiência arrecadatória e sustentabilidade empresarial é, portanto, falso — as duas dimensões são complementares e interdependentes, devendo ser perseguidas de forma simultânea e integrada pelo legislador e pelo administrador tributário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico empreendido ao longo deste artigo permitiu demonstrar que o split payment, no contexto da Reforma Tributária brasileira, constitui mecanismo de considerável potencial, mas igualmente de significativos riscos, cuja adequada gestão é condição indispensável para que os objetivos declarados da Reforma sejam efetivamente alcançados.

Do ponto de vista dos benefícios, ficou evidenciado que o split payment pode contribuir de forma relevante para a redução da sonegação e da inadimplência tributária, para o incremento da eficiência arrecadatória e para a modernização do sistema de fiscalização, ao permitir o controle dos fluxos tributários em tempo real e com base em dados transacionais massivos. A eliminação estrutural do risco de contraparte tributário — isto é, a impossibilidade de o contribuinte de direito desviar os valores dos tributos antes de seu recolhimento — representa avanço qualitativo em relação ao modelo atual de apuração periódica.

Do ponto de vista dos riscos, a análise demonstrou que o split payment pode gerar impactos financeiros de gravidade considerável, especialmente sobre as PMEs, as empresas de setores com ciclos operacionais longos e as empresas com alta exposição a operações de crédito. A eliminação do float tributário equivale, economicamente, à retirada de uma fonte de financiamento implícita do sistema, cuja substituição por crédito bancário representa custo adicional que pode comprometer a competitividade de segmentos inteiros do tecido produtivo.

A análise comparativa internacional reforçou essas conclusões: enquanto a Itália demonstrou que o split payment pode ser eficaz quando implementado de forma seletiva e com infraestrutura adequada de compensação de créditos, a experiência búlgara revelou os riscos catastróficos de uma implementação precipitada, sem período de adaptação e sem mecanismos de mitigação dos impactos sobre o setor produtivo.

Diante desse quadro, a tese central sustentada neste artigo — de que o split payment não deve ser tratado como solução absoluta, mas como ferramenta de potencial eficiência cuja

legitimidade e sucesso dependem da harmonização entre arrecadação estatal, segurança jurídica, capacidade econômica do contribuinte e preservação da atividade empresarial — é plenamente corroborada pelas evidências analisadas.

O Brasil dispõe de infraestrutura tecnológica, expertise jurídica e, sobretudo, da experiência acumulada de outros países para desenhar um modelo de split payment que seja simultaneamente eficaz no combate à sonegação e respeitoso dos direitos fundamentais dos contribuintes. O longo período de transição previsto na EC 132/2023 — que se estende até 2033 — oferece janela de oportunidade única para o aperfeiçoamento normativo e tecnológico do mecanismo, em diálogo permanente com o setor produtivo e com a doutrina tributária.

O sucesso da Reforma Tributária, em última análise, não será medido apenas pelo incremento arrecadatário imediato, mas pela construção de um sistema tributário que seja simultaneamente mais eficiente, mais simples e mais justo — capaz de financiar adequadamente o Estado sem comprometer a vitalidade da economia que lhe serve de base.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Doing Business 2022: comparing business regulation in 190 economies. Washington, D.C.: World Bank Group, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei Complementar n.º 68, de 27 de dezembro de 2024. Regulamenta disposições referentes ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Brasília: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Lei Complementar n.º 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e regulamenta o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Brasília: Presidência da República, 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

IBPT — INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Sonegação fiscal no Brasil: estimativas e tendências. Curitiba: IBPT, 2022.

ITALIA. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Relazione sull'applicazione del meccanismo di split payment. Roma: MEF, 2017.

MELO, José Eduardo Soares de. IVA Brasileiro: CBS e IBS — análise do sistema de valor adicionado na reforma tributária. São Paulo: Dialética, 2023.

OCDE — ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Tax administration 2021: comparative information on OECD and other advanced and emerging economies. Paris: OECD Publishing, 2021.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Projeções de impacto arrecadatário da Reforma Tributária: nota técnica. Brasília: RFB, 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SEBRAE — SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Anuário do trabalho nos pequenos negócios 2023. Brasília: SEBRAE, 2023.

TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. Direito tributário (Steuerrecht). Trad. Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Fabris, 2008.

VILLEGAS, Héctor Belisario. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. 8. ed. Buenos Aires: Astrea, 2001.

ZILVETI, Fernando Aurelio. Princípios de direito tributário e a capacidade contributiva. São Paulo: Quartier Latin, 2004.