www.revistaft.com.br

Revista FT | ISSN 1678-0817 | v. 30, n. 164, 2026 | DOI: 10.69849/w3n5pp07

O *split payment* na reforma tributária brasileira: os limites da arrecadação automatizada diante da capacidade contributiva, da livre iniciativa e da neutralidade tributária

Split payment in Brazilian tax reform: the limits of automated tax collection in light of the ability-to-pay principle, freedom of enterprise and tax neutrality

Kauan Di Gennaro Souza[1]

Brunna Gachet[2]

Leonardo Siqueira[3]

RESUMO

A reforma tributária brasileira, inaugurada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada, entre outros diplomas, pelas Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026, introduziu modificações substanciais na sistemática de tributação sobre o consumo, destacando-se a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do mecanismo de recolhimento na liquidação financeira das operações, denominado *split payment*. O presente artigo tem por objetivo analisar criticamente a compatibilidade constitucional desse mecanismo com os princípios da capacidade contributiva, da livre iniciativa, da proporcionalidade e da neutralidade tributária, especialmente diante de seus potenciais impactos sobre o fluxo de caixa e o capital de giro das empresas. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada no método jurídico-dogmático, com procedimentos bibliográficos, documentais e análise comparativa de experiências internacionais. Examina-se a estrutura normativa do recolhimento automatizado, sua relação com a não cumulatividade e os riscos decorrentes da antecipação da arrecadação, da retenção de valores superiores aos efetivamente devidos e da demora na disponibilização de recursos aos contribuintes. Conclui-se que o *split payment* não configura, por sua própria

[1] Universidade Presbiteriana Mackenzie – Campinas/São Paulo - Brasil
[2] Universidade Presbiteriana Mackenzie – Campinas/São Paulo - Brasil
[3] Universidade Presbiteriana Mackenzie – Campinas/São Paulo - Brasil

natureza, mecanismo incompatível com a Constituição Federal, mas sua legitimidade depende de implementação proporcional, transparente e acompanhada de garantias efetivas de correção de erros, restituição tempestiva e preservação da atividade econômica.

Palavras-chave: Reforma tributária; Split payment; Capacidade contributiva; Livre iniciativa; Neutralidade tributária.

ABSTRACT

The Brazilian tax reform, introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated, among other provisions, by Complementary Laws No. 214/2025 and No. 227/2026, has brought substantial changes to consumption taxation, particularly through the establishment of the Tax on Goods and Services (IBS), the Contribution on Goods and Services (CBS), and a tax collection mechanism operating at the financial settlement of transactions, known as split payment. This article aims to critically examine the constitutional compatibility of this mechanism with the principles of ability to pay, freedom of enterprise, proportionality, and tax neutrality, particularly in light of its potential effects on corporate cash flow and working capital. The research adopts a qualitative approach based on the legal-dogmatic method, using bibliographic and documentary research, as well as a comparative analysis of international experiences. It examines the legal framework of automated tax collection, its relationship with the non-cumulative taxation system, and the risks associated with accelerated collection, excessive withholding, and delays in making financial resources available to taxpayers. The study concludes that split payment is not inherently incompatible with the Brazilian Constitution, provided that its implementation is proportionate, transparent, and supported by effective safeguards for correcting errors, ensuring timely refunds, and preserving economic activity.

Keywords: Tax reform; Split payment; Ability to pay; Freedom of enterprise; Tax neutrality.

1 INTRODUÇÃO

A tributação sobre o consumo é um dos principais instrumentos de financiamento do Estado brasileiro, mas sua estrutura foi historicamente marcada por fragmentação normativa, multiplicidade de competências e recorrentes controvérsias sobre apuração e recolhimento. A coexistência de diferentes regimes de incidência, cumulatividade, creditamento e fiscalização

produziu um sistema de elevados custos de conformidade, insegurança jurídica e distorções capazes de influenciar decisões empresariais sobre organização produtiva, localização de estabelecimentos e estruturação de operações.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, inaugurou uma transformação estrutural da tributação sobre o consumo, ao estabelecer a substituição gradual dos tributos anteriores por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal. A reforma tem por objetivos a simplificação, a transparência, a redução de distorções e o fortalecimento da neutralidade, por meio de uma não cumulatividade ampla. Mas não se limitou à estrutura dos tributos: introduziu também instrumentos que alteram a dinâmica de apuração, fiscalização e arrecadação, incorporando sistemas de pagamento ao funcionamento do regime tributário.

Destaca-se, nesse cenário, o *split payment*, mecanismo pelo qual os valores do IBS e da CBS são segregados e recolhidos no momento da liquidação financeira das transações, disciplinado principalmente pelos arts. 31 a 35 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, com as alterações da Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Diferentemente da sistemática tradicional, em que o contribuinte recebe o valor da operação e posteriormente apura e paga os tributos, a arrecadação passa a vincular-se à própria circulação financeira, de modo que parte dos recursos pagos pelo adquirente é direcionada ao Fisco antes de ingressar na disponibilidade do fornecedor. Pretende-se, com isso, ampliar a eficiência arrecadatória, reduzir o inadimplemento, combater fraudes e conferir segurança ao aproveitamento de créditos.

Embora legítimas, essas finalidades suscitam questionamentos sobre a compatibilidade entre os objetivos arrecadatórios e os direitos dos contribuintes. A segregação automatizada pode modificar o momento em que os recursos deixam de estar disponíveis à empresa, interferindo no fluxo de caixa e no capital de giro, sobretudo de empresas com margens reduzidas ou que dependem das receitas para custear obrigações de curto prazo. É certo que os valores correspondentes aos tributos devidos não se destinam à livre apropriação pelo contribuinte; a questão, portanto, não é afirmar um direito de financiar-se com recursos tributários, mas verificar se o Estado pode transferir aos particulares custos de liquidez e riscos operacionais sem salvaguardas adequadas. A análise envolve a livre iniciativa (art. 170 da Constituição), a

capacidade contributiva (art. 145, § 1º) e a neutralidade (art. 156-A, § 1º, e art. 2º da LC nº 214/2025), e exige examinar a adequação, a necessidade e a proporcionalidade dos ônus impostos.

Formula-se, assim, o seguinte problema de pesquisa: em que medida o *split payment* pode ser considerado constitucionalmente legítimo diante de seus potenciais impactos sobre a capacidade contributiva, a livre iniciativa, a neutralidade tributária e a disponibilidade financeira das empresas? A hipótese é a de que o recolhimento automatizado, em abstrato, é compatível com a Constituição, que o autoriza expressamente, mas sua aplicação pode revelar situações questionáveis quando a segregação ultrapassar o montante devido, produzir restrições financeiras desproporcionais, dificultar o aproveitamento de créditos ou não for acompanhada de mecanismos efetivos de correção e restituição.

O objetivo geral é analisar criticamente a constitucionalidade do *split payment*, com atenção aos limites materiais impostos pelos princípios que protegem os contribuintes e a atividade econômica. Como objetivos específicos, pretende-se compreender o funcionamento jurídico do mecanismo, examinar sua relação com a não cumulatividade, identificar seus efeitos sobre o fluxo de caixa, investigar experiências internacionais e propor critérios interpretativos que conciliem eficiência arrecadatória e direitos fundamentais. A relevância científica decorre do novo paradigma em que a Administração passa a atuar na liquidação financeira das relações privadas; a relevância prática, de seus reflexos sobre investimentos, custos de financiamento e gestão do passivo tributário. Após esta introdução, o artigo apresenta a revisão da literatura, a metodologia, a análise dos resultados e as conclusões.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 A reforma tributária brasileira e a reorganização da tributação sobre o consumo

A compreensão do *split payment* pressupõe o exame da reorganização promovida pela EC nº 132/2023. O sistema anterior caracterizava-se pela coexistência de PIS, COFINS, ICMS, ISS e IPI, cada qual com regras próprias de incidência, apuração, creditamento e fiscalização, o que favorecia controvérsias sobre hipóteses de incidência, operações interestaduais e aproveitamento de créditos. O novo modelo aproxima o Brasil dos sistemas de tributação sobre o valor agregado, preservando, contudo, a repartição de competências: a CBS permanece federal e o IBS é compartilhado entre os entes subnacionais. O art. 149-B da Constituição impõe regras comuns aos dois tributos quanto a fatos geradores, bases de

cálculo, sujeitos passivos, imunidades e regimes, e a LC nº 214/2025, alterada pela LC nº 227/2026, concretiza essas disposições.

A reforma deve ser compreendida como transformação institucional, e não apenas como substituição de tributos, pois alcança as relações entre contribuintes e Administração, os procedimentos de fiscalização e os instrumentos de arrecadação. O *split payment* insere-se nessa dimensão operacional: ao relacionar as informações fiscais à liquidação financeira, reduz a distância entre a operação, sua identificação pelo Fisco e o recolhimento, ampliando a rastreabilidade e reduzindo o inadimplemento de tributos destacados. A maior integração entre o sistema tributário e os meios de pagamento, porém, suscita questionamentos sobre a extensão da intervenção administrativa nas relações privadas, sobretudo quando o mecanismo afeta a disponibilidade de recursos antes do processamento das compensações e da apuração periódica, o que exige interpretá-lo de forma coerente com os princípios que justificaram a própria reforma.

A reorganização do Sistema Tributário Nacional, contudo, não afasta a necessidade de observância dos limites constitucionais ao exercício da competência tributária. Conforme esclarece Leandro Paulsen, a Constituição Federal estabelece de maneira taxativa as competências atribuídas aos entes federativos, delimitando os tributos que poderão ser instituídos e as condições para o exercício dessa prerrogativa. Nesse contexto, é necessário distinguir a competência para instituir tributos, vinculada à atividade legislativa, das funções administrativas de fiscalização e arrecadação, que podem ser atribuídas a terceiros nas hipóteses legalmente admitidas. Desse modo, a autorização constitucional para instituir e disciplinar determinada exação não implica liberdade irrestrita na definição dos instrumentos destinados à sua arrecadação, os quais permanecem submetidos às disposições constitucionais e legais pertinentes.[4]

Essa compreensão deve ser conjugada com as limitações constitucionais ao poder de tributar, que não se restringem às garantias expressamente previstas no art. 150 da Constituição Federal. O sistema constitucional tributário compreende tanto regras de observância obrigatória quanto princípios cuja aplicação exige interpretação sistemática, considerando os direitos e interesses juridicamente protegidos. Nesse sentido, a segurança jurídica, a capacidade contributiva e a neutralidade tributária constituem parâmetros relevantes para a atuação estatal, de modo que a legitimidade da instituição de determinado tributo não afasta a

[4] PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2026. Cap. V, item 32, a partir da p. 87.

necessidade de avaliar a conformidade constitucional dos mecanismos utilizados para sua exigência e arrecadação.[5]

Essa perspectiva assume especial relevância no contexto da reforma tributária, sobretudo diante da instituição do IBS e da CBS e da adoção de instrumentos de arrecadação automatizada, como o *split payment*. Embora os arts. 149-B e 156-A da Constituição Federal estabeleçam as bases para a disciplina desses tributos, sua operacionalização deve observar os demais princípios constitucionais aplicáveis, especialmente a neutralidade tributária. Conforme a compreensão desenvolvida por Paulsen, a tributação deve interferir o mínimo possível nas decisões dos agentes econômicos, evitando distorções que influenciem a organização das atividades empresariais, os processos produtivos e as alternativas de financiamento. Assim, a implementação de mecanismos destinados a ampliar a eficiência arrecadatória deve ser examinada também à luz de seus potenciais efeitos sobre a atividade econômica, de modo a conciliar os objetivos da Administração Tributária com as garantias constitucionais dos contribuintes.[6]

2.2 O split payment como instrumento de arrecadação tributária

A expressão *split payment* designa mecanismos pelos quais uma transação financeira é dividida em parcelas destinadas a beneficiários distintos, separando a contraprestação devida ao fornecedor do montante destinado ao tributo. A técnica admite diferentes configurações, desde contas vinculadas até o recolhimento direto às autoridades fiscais no momento da liquidação. No Brasil, o art. 31 da LC nº 214/2025 determina que os prestadores de serviços de pagamento eletrônico e as instituições operadoras de sistemas de pagamentos segreguem e recolham o IBS e a CBS ao Comitê Gestor e à Receita Federal, de modo que a própria infraestrutura financeira passa a executar etapas do recolhimento. Isso não implica, necessariamente, alteração do sujeito passivo da obrigação principal: a legislação distingue o dever de segregar e recolher da responsabilidade tributária pelos débitos incidentes sobre as operações.

O art. 34, inciso V, alínea “b”, da Lei Complementar nº 214/2025 estabelece expressamente que esses agentes não serão responsáveis tributários pelo IBS e pela CBS incidentes sobre as operações cujos pagamentos liquidem.

---

[5] PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2026. Cap. IV, item 23, p. 58.
[6] PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2026. Cap. IV, item 29, a partir da p. 81.

O inciso IV do mesmo dispositivo, por sua vez, preserva a responsabilidade do sujeito passivo pelo eventual saldo a recolher, observados o momento do fato gerador e o prazo de vencimento. Disso decorre a distinção entre a execução instrumental do recolhimento e a responsabilidade jurídica pela obrigação: as instituições de pagamento desempenham funções legalmente determinadas para viabilizar a transferência dos recursos, sem que isso represente, por si só, a substituição do contribuinte na relação jurídico-tributária.

A natureza jurídica do *split payment* tem sido objeto de investigação doutrinária recente. Prata (2026) examina o instituto sob a perspectiva da sujeição passiva e sustenta que sua estrutura não deve ser confundida com mecanismos tradicionais de substituição tributária ou transferência da responsabilidade pelo tributo.

A distinção é importante porque a automatização não dispensa a correta identificação da obrigação, do sujeito passivo, do fato gerador e do montante devido, nem afasta o direito do contribuinte de fiscalizar os valores recolhidos em seu nome. A participação de terceiros na arrecadação é admissível quando prevista em lei, mas não autoriza a supressão de direitos ou a transferência indiscriminada de riscos operacionais. O *split payment* deve ser compreendido, portanto, como técnica de arrecadação associada à liquidação financeira, com efeitos sobre a extinção dos débitos, cuja validade depende da observância do regime constitucional e legal aplicável.

A adequada compreensão dessa distinção pressupõe o exame da estrutura da obrigação tributária. Conforme ensina Luciano Amaro, sujeito passivo é o devedor da obrigação tributária, ou seja, a pessoa que tem o dever de prestar ao sujeito ativo o objeto da obrigação. Como o Código Tributário Nacional classifica as obrigações em função de seu objeto, também a sujeição passiva se desdobra: sujeito passivo da obrigação principal é "a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária" (art. 121), em consonância com o conteúdo pecuniário atribuído a essa obrigação pelo art. 113, § 1º; sujeito passivo da obrigação acessória é "a pessoa obrigada às prestações que constituam o seu objeto" (art. 122), isto é, prestações positivas ou negativas não pecuniárias. O autor esclarece que as obrigações acessórias "são deveres instrumentais ou formais, cometidos aos indivíduos (não necessariamente contribuintes ou responsáveis tributários), no interesse da arrecadação ou da fiscalização de tributos", e que, "não obstante essa denominação", independem da obrigação principal, que pode sequer existir.[7]

[7] AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025, 2025. Cap. X, item 2, a partir da 313; Cap. XIII, item 2, p.399.

No polo passivo da obrigação principal, o sujeito passivo é gênero que abrange duas espécies: o contribuinte, que tem "relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador" (art. 121, parágrafo único, I), e o responsável, cuja obrigação, sem que revista a condição de contribuinte, decorre de disposição expressa de lei (art. 121, parágrafo único, II). Amaro identifica o contribuinte como o "personagem principal" do acontecimento descrito na hipótese de incidência, e o responsável como um terceiro, situado fora do binômio Fisco-contribuinte, cuja presença "traduz uma modificação subjetiva no polo passivo da obrigação". Trata-se, na classificação doutrinária retomada pelo autor, da distinção entre sujeito passivo direto e sujeito passivo indireto. Em ambos os casos, porém, está-se diante de devedores de uma soma em dinheiro, pois a obrigação principal tem sempre por conteúdo uma prestação pecuniária.[8]

O autor sublinha, ademais, que a eleição do responsável não pode ser feita arbitrariamente. O art. 128 do CTN exige que o terceiro esteja vinculado ao fato gerador e, mais do que isso, que a natureza do vínculo lhe permita "fazer com que o tributo seja recolhido sem onerar seu próprio bolso". É o caso da fonte pagadora do imposto de renda, que pode ser eleita responsável precisamente porque a lei lhe assegura a retenção do tributo, descontando-o do valor devido ao beneficiário. A comparação é útil para o *split payment*: as instituições que operam a liquidação financeira também se encontram em posição de segregar o tributo antes de repassar os recursos ao fornecedor, de modo que, em tese, poderiam ser colocadas pelo legislador na condição de responsáveis. A Lei Complementar nº 214/2025, contudo, optou deliberadamente por não o fazer.[9]

Com efeito, ao estabelecer, no art. 34, inciso V, alínea "b", que os prestadores de serviços de pagamento eletrônico e as instituições operadoras de sistemas de pagamentos não serão responsáveis tributários pelo IBS e pela CBS incidentes sobre as operações cujos pagamentos liquidem, a lei complementar afastou expressamente a sua sujeição passiva indireta. Esses agentes não ocupam, portanto, o polo passivo da obrigação principal, nem como contribuintes, nem como responsáveis: o dever de segregar e recolher os valores que lhes é imposto enquadra-se na categoria dos deveres instrumentais estabelecidos no interesse da arrecadação, cujo sujeito passivo, nos termos do art. 122 do CTN, é a pessoa obrigada à respectiva prestação. Diversamente da fonte pagadora, que é devedora do tributo retido, o

---

[8] AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Cap. X, itens 2, 3.3, 4 e 4.1, a partir da p.313.

[9] AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Cap. X, item 7.1, a partir da p.327.

agente de liquidação apenas executa a transferência de recursos destinados à satisfação de obrigação alheia. A qualificação, contudo, não é pacífica na doutrina, e será retomada adiante, na análise da estrutura jurídica do mecanismo. O débito permanece titularizado pelo contribuinte que realiza o fato gerador, conclusão reforçada pelo inciso IV do mesmo dispositivo, ao preservar a sua responsabilidade pelo saldo eventualmente não extinto.

A distinção repercute, igualmente, no plano da extinção da obrigação. Para Amaro, o pagamento "é o modo natural de extinção da obrigação tributária" e, nas obrigações pecuniárias, "o devedor paga quando entrega, ao credor, a quantia que corresponde ao objeto da obrigação". No *split payment*, a entrega é materialmente operada pela instituição de pagamento, mas o pagamento é do contribuinte, a cujo débito deve ser imputado e em cujo favor devem ser produzidos os efeitos extintivos. Tratando-se de tributos cujo recolhimento é comandado pela lei sem que o obrigado deva aguardar qualquer providência da autoridade administrativa, aplica-se a observação do autor de que o pagamento, ainda que insuficiente, satisfaz a obrigação na medida do valor recolhido, pois, "mesmo que não haja homologação, o pagamento feito extingue (embora parcialmente) a obrigação tributária", cabendo ao Fisco exigir a diferença. É exatamente essa a lógica do art. 34, inciso IV, da LC nº 214/2025. Confundir o executor instrumental do recolhimento com o devedor do tributo comprometeria essa estrutura: de um lado, deslocaria para quem não realiza o fato gerador uma obrigação que a lei expressamente lhe recusou; de outro, obscureceria a posição do contribuinte como titular tanto do dever de pagar quanto dos direitos decorrentes do pagamento, inclusive o de conferir e questionar os valores segregados e o de reaver eventuais excessos.[10]

2.3 A praticabilidade tributária e a automatização da arrecadação

A evolução tecnológica da Administração Tributária, com documentos fiscais eletrônicos, cruzamento de dados e processamento automatizado de declarações, ampliou a capacidade de acompanhar operações e identificar inconsistências. O *split payment* aprofunda essa tendência, pois não se limita à análise posterior de informações: integra o próprio recolhimento à dinâmica financeira das operações. Sua principal justificativa é aumentar a efetividade da arrecadação e reduzir o não recolhimento de tributos sobre operações documentadas, o que permite compreendê-lo como instrumento de praticabilidade tributária, voltado a tornar a execução das obrigações mais eficiente por meio da padronização e da automação.

---

[10] AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. SRV, 2025. Cap. XIII, itens 3 e 4, a partir da p.401; Cap. XII, item 1, a partir da p.389.

A praticabilidade, contudo, não autoriza simplificar a arrecadação à custa de garantias fundamentais, devendo coexistir com a legalidade, a transparência e o controle dos atos administrativos. A automação não elimina a natureza jurídica das decisões que lhe servem de fundamento, e os sistemas devem observar os elementos legais da obrigação, como base de cálculo, alíquota, benefícios e hipóteses de extinção. A precisão tecnológica não se confunde com a correção jurídica: uma operação pode ser processada com eficiência e, ainda assim, gerar recolhimento incorreto se as informações forem incompletas ou mal interpretadas. Por isso, a praticabilidade encontra limite em sua própria finalidade, que é viabilizar uma tributação legítima e eficiente, e exige mecanismos de identificação, contestação e correção de inconsistências.

2.4 A capacidade contributiva e sua projeção sobre os mecanismos de arrecadação

A capacidade contributiva, prevista no art. 145, § 1º, da Constituição, vincula a imposição fiscal à aptidão econômica do contribuinte, impedindo que o ônus tributário seja distribuído de maneira dissociada das condições materiais dos sujeitos tributados. Na tributação sobre o consumo, estruturada sobre operações e não diretamente sobre renda ou patrimônio, a identificação individualizada dessa capacidade é mais complexa, o que não torna o princípio irrelevante: a própria reforma incorporou mecanismos de justiça fiscal e de redução da regressividade, e a capacidade contributiva pode orientar não apenas a identificação da base tributável, mas também a avaliação da razoabilidade dos instrumentos de cobrança.

É necessário, porém, distinguir a capacidade contributiva da disponibilidade financeira momentânea. A operação tributável revela capacidade econômica, mas não garante que o contribuinte disponha, a todo momento, de recursos para suportar os efeitos financeiros da forma de arrecadação; inversamente, dificuldades de liquidez não tornam inexistente ou ilegítima a obrigação. Como o *split payment* não altera a hipótese de incidência nem a base de cálculo, mas o momento e a forma de disponibilização dos recursos, a crítica constitucional não pode basear-se apenas na afirmação de que a segregação antecipada viola a capacidade contributiva. O princípio exerce função interpretativa, articulado à proporcionalidade, à vedação ao confisco, à livre iniciativa e à neutralidade, evitando-se equiparar incapacidade financeira transitória a ausência de capacidade econômica tributável.

A doutrina de Hugo de Brito Machado Segundo oferece parâmetros relevantes para essa delimitação. Ao comentar o art. 145, § 1º, da Constituição Federal, o autor explica que a graduação dos impostos conforme a capacidade econômica significa que o tributo deve variar

conforme a capacidade do contribuinte de dispor de recursos econômicos, ou seja, conforme sua "aptidão para contribuir com o sustento do Estado". A cláusula "sempre que possível", por sua vez, não submete o princípio à vontade do legislador ou às circunstâncias econômicas, mas significa "na máxima medida possível": a capacidade contributiva é de observância sempre possível, variando apenas o grau ou a intensidade de sua realização conforme as peculiaridades de cada tributo. Nos tributos calculados em função de produtos, e não das pessoas que os industrializam ou consomem, a aferição dessa capacidade dá-se de modo "apenas indireto, ou reflexo", característica que se projeta sobre a tributação do consumo e, portanto, sobre o IBS e a CBS.[11]

O autor também delimita o objeto do princípio. A capacidade contributiva "deve ser revelada na prática do fato que preenche o suporte fático da norma de tributação", não sendo possível exigir o tributo de forma aleatória de qualquer pessoa dotada de capacidade econômica para contribuir. Além disso, o princípio deve ser conciliado com a legalidade, de modo que a mera manifestação de riqueza não autoriza a cobrança de tributo não previsto em lei. Aplicadas ao *split payment*, essas premissas indicam que a medida do que pode ser legitimamente segregado é o tributo efetivamente devido sobre a operação liquidada, tal como definido em lei. A parcela retida que eventualmente exceda esse montante não encontra fundamento na manifestação de capacidade contributiva revelada pelo fato gerador, ainda que o contribuinte disponha de recursos para suportá-la.[12]

Quanto à questão de saber se o autor distingue a aptidão econômica para suportar o tributo das condições financeiras de cumprimento da obrigação, verifica-se que essa distinção não é formulada expressamente em termos de liquidez ou de fluxo de caixa. A obra oferece, contudo, elemento importante para sustentá-la ao tratar das obrigações acessórias. Machado Segundo critica a visão segundo a qual basta que tais deveres estejam previstos em norma válida e sejam exigíveis de todos sem quebra da igualdade, pois essa compreensão "sequer considera a possibilidade de o ônus representado pelo cumprimento da obrigação acessória ser muito superior à capacidade de suportá-la revelada pelo contribuinte". Para o autor, o custo de cumprimento dos deveres tributários representa "um custo oculto da tributação", que "não é apenas uma questão econômica ou política, mas jurídica por igual", invocando, nesse sentido, a advertência de Rubens Gomes de Sousa de que "o peso do poder fiscal não se faz sentir

---

[11] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026, 2026. Item 3.12.1, p. 78.

[12] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026, 2026. Item 3.12.1, p.78; item 5.5.1, p.127.

apenas diretamente, isto é, sob forma de redução de capacidade econômica do contribuinte: a sua atuação indireta, sob a forma de interferência administrativa nas atividades privadas, não é menos importante".[13]

Essa construção confirma a distinção adotada neste trabalho. Há, de um lado, a capacidade econômica revelada pelo fato gerador, que justifica a existência e a dimensão da obrigação tributária e que o *split payment*, em princípio, não altera. Há, de outro, os ônus decorrentes do modo pelo qual a obrigação é cumprida e arrecadada, os quais não se confundem com o tributo, mas nem por isso são juridicamente indiferentes: devem guardar razoabilidade e proporcionalidade em relação à finalidade a que se destinam e à capacidade do sujeito passivo de suportá-los. É nesse segundo plano que se situam os efeitos da antecipação do recolhimento sobre o capital de giro das empresas. Raciocínio semelhante decorre do princípio da simplicidade, introduzido no art. 145, § 3º, da Constituição pela EC nº 132/2023, a respeito do qual o autor afirma que, "sempre que houver um modo mais simples de se cumprir um dever ou prestar uma informação, com igual proveito e eficiência, será inconstitucional a adoção da forma mais complexa".[14]

Por fim, o autor reconhece que a praticabilidade, princípio implícito que fundamenta, entre outras técnicas, a instituição de responsáveis tributários e a quantificação estimada de valores, é instrumento legítimo de efetividade do sistema tributário. Ressalva, porém, que esse princípio existe para tornar possível a efetivação das regras de competência tributária e, por isso, "não pode ser levado às últimas consequências, sendo invocado na tentativa de legitimar práticas que reconhecidamente conduzem à tributação em desconformidade com essas normas". Nos exemplos analisados pelo autor, a adoção de valores estimados é admitida desde que preservada a possibilidade de o contribuinte demonstrar que o montante real é diverso (CTN, art. 148). Transposta ao *split payment*, essa lição sugere que a utilização de percentuais presumidos de segregação somente se compatibiliza com a capacidade contributiva se acompanhada de mecanismos efetivos de impugnação e de correção tempestiva das diferenças.[15]

2.5 A livre iniciativa como limite à atuação tributária estatal

---

[13] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Item 5.1, p. 109.
[14] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Item 3.12.8, p. 92.
[15] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026, 2026. Item 3.12.5, p.88.

A livre iniciativa é fundamento da República (art. 1º, IV) e da ordem econômica (art. 170) e assegura aos particulares a organização e o desenvolvimento de atividades econômicas nos limites da ordem jurídica. Não constitui garantia absoluta contra intervenções estatais, devendo harmonizar-se com a função social da propriedade, a defesa do consumidor e a livre concorrência. A tributação é forma legítima de intervenção, mas a legitimidade do tributo não implica ausência de limites quanto aos instrumentos de cobrança, que devem evitar restrições desnecessárias ou excessivas ao funcionamento das empresas.

A atividade econômica depende da contínua circulação de recursos, e a redução da liquidez empresarial pode afetar fornecedores, trabalhadores e consumidores. Por isso, a forma de arrecadação não é indiferente à livre iniciativa: ainda que o Estado possa exigir os tributos instituídos, a escolha dos instrumentos deve observar racionalidade e proporcionalidade, com atenção especial à previsibilidade dos efeitos de mecanismos que interferem na circulação financeira privada. A livre iniciativa não impede o *split payment*, mas é parâmetro para avaliar se sua implementação impõe restrições justificáveis ou transfere ao contribuinte custos excessivos, considerando a continuidade da atividade, as diferenças entre contribuintes e a existência de alternativas menos restritivas.

Inserir neste ponto: definição doutrinária de um ou mais conceitos relevantes e sua articulação com a proteção constitucional da atividade econômica. Recomenda-se utilizar a obra para delimitar conceitos jurídicos, evitando transformar definições isoladas em conclusões que dependam de fundamentação adicional.

2.6 A neutralidade tributária e a não cumulatividade no IVA dual

A neutralidade ocupa posição central no IVA dual: o art. 156-A, § 1º, da Constituição a impõe ao IBS, e o art. 2º da LC nº 214/2025 estende ao IBS e à CBS o dever de evitar distorções nas decisões de consumo e na organização da atividade econômica. Em um tributo sobre o valor agregado, essa finalidade realiza-se sobretudo pela não cumulatividade, que permite recuperar o tributo suportado nas etapas anteriores e evita sua acumulação ao longo das cadeias. Sua efetividade, porém, depende não só da previsão abstrata do crédito, mas das condições de reconhecimento e aproveitamento, pois créditos de difícil utilização podem comprometer a neutralidade ao impor custos financeiros relevantes e prolongados.

Nesse sentido, Dengo (2026) desenvolve análise crítica sobre a técnica de não cumulatividade instituída pela Lei Complementar nº 214/2025, questionando sua conformidade com o modelo constitucional estabelecido pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

A questão é especialmente relevante diante da vinculação entre crédito e extinção do débito. O art. 47 da LC nº 214/2025 condiciona, como regra, a apropriação dos créditos à extinção dos débitos das operações de aquisição, e o art. 48 dispensa essa condição quando não implementadas as modalidades de recolhimento ali indicadas. O *split payment* integra, assim, a estrutura concebida para viabilizar a extinção dos débitos e o correspondente aproveitamento de créditos, mas essa integração não elimina o risco de efeitos financeiros adversos quando segregação e apropriação ocorrerem em momentos distintos. Um sistema formalmente não cumulativo pode gerar distorções quando prazos, procedimentos e restrições de disponibilidade financeira impuserem custos desiguais, o que exige examinar a neutralidade também em sua dimensão financeira e operacional.

Hugo de Brito Machado Segundo identifica na neutralidade a principal vantagem da tributação plurifásica não cumulativa: o ônus incidente sobre os produtos "tende a ser o mesmo, pouco importando se são mais ou menos sofisticados os produtos, ou se passam por um maior ou um menor número de operações desde sua produção até o consumo". O autor observa, ainda, que a sistemática do crédito financeiro realiza "em muito maior intensidade o valor subjacente à não cumulatividade" e que, no caso do IBS e da CBS, promete-se no texto constitucional a adoção de uma técnica de crédito financeiro ampla, "o que já começa a ser contrariado pela regulamentação em lei complementar, que contempla diversas restrições de validade duvidosa ao princípio". Adverte, também, que os mecanismos de controle concebidos para combater fraudes conduzem não raro a "restrições desarrazoadas ao uso de créditos, que acabam por atingir contribuintes honestos".[16]

Ao comentar o art. 47 da LC nº 214/2025, o autor sustenta que o dispositivo contraria entendimento historicamente seguido em relação ao ICM, ao ICMS e ao IPI, ao fazer depender o direito ao creditamento do pagamento do tributo nas operações anteriores. Segundo Machado Segundo, o direito ao crédito "começa, no plano da lei complementar, a ser tratado como 'favor', cheio de controles, ressalvas e restrições", quando, por mais de cinquenta anos, prevaleceu a compreensão de que ele não depende do efetivo pagamento do tributo incidente nas etapas anteriores, mas de sua incidência sobre elas: "Não importa se foi pago: é relevante saber que é devido". Essa orientação, registra o autor, foi acolhida por praticamente toda a literatura especializada, destacando-se a observação de José Eduardo Soares de Melo de que a expressão "montante cobrado" não pode ser interpretada

[16] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Item 3.12.2, p.80.

literalmente, “porque a efetiva cobrança (arrecadação) escapa ao conhecimento do adquirente das mercadorias ou tomador dos serviços”.[17]

O autor acrescenta duas razões pelas quais o crédito não pode, como regra, depender do recolhimento anterior. A primeira decorre da própria lógica do tributo sobre o valor agregado: a incidência sobre o valor total da operação, com o abatimento dos créditos, é “apenas uma outra metodologia que deve, ou pelo menos deveria, chegar ao mesmo resultado” que a tributação direta do valor acrescentado, de modo que não faz sentido condicionar o abatimento a um pagamento que muitas vezes escapa ao controle do adquirente. A segunda refere-se à cumulatividade resultante da negativa do crédito: se o elo seguinte é impedido de creditar-se porque o anterior não recolheu o tributo, aquele suportará tributação maior, enquanto o Fisco continuará cobrando do inadimplente e, ao final, receberá “duas vezes, pois já o terá recebido quando ao elo seguinte negou o direito ao crédito”. Por essas razões, conclui que o art. 47 deve ser interpretado em conjunto com o art. 48 da mesma lei e com o art. 156-A, § 5º, II, da Constituição, preservando-se a regra de que o direito ao crédito não depende do efetivo recolhimento, salvo nas hipóteses do art. 48.[18]

Nessa leitura, o condicionamento do crédito à extinção do débito só se legitima nas situações em que estiverem implementados o recolhimento na liquidação financeira ou o recolhimento pelo adquirente. Para o autor, a restrição é aceitável nesses casos porque o pagamento “já é de conhecimento do Fisco tão logo ocorre” e porque o recolhimento terá sido feito no âmbito da própria operação de cujo creditamento se cogita, sendo fácil ao adquirente demonstrá-lo. Daí decorre uma consequência relevante para o presente estudo: é precisamente a implementação do *split payment* que autoriza a lei complementar a vincular o crédito à extinção do débito. Se o mecanismo é o fundamento que torna constitucionalmente admissível essa vinculação, o seu funcionamento deve assegurar que a extinção do débito e o correspondente direito ao crédito ocorram com exatidão e sem demora; do contrário, o adquirente voltaria a ter seu crédito condicionado a fatos que escapam ao seu controle, reproduzindo o problema que a doutrina historicamente procurou afastar.[19]

O autor também aponta a dimensão financeira do problema. Observa que o recolhimento por *split payment*, ainda que isento de erros, “levará em conta apenas a metade desta equação,

---

[17] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários ao art. 47, p.75.
[18] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários ao art. 47, p. 75.
[19] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários ao art. 48, p. 82.

justamente aquela que interessa à Fazenda Pública", pois segrega o débito incidente sobre a operação, calculado por alíquota elevada justamente por ser o tributo não cumulativo, deixando o confronto com os créditos para momento posterior. E, ao comentar o art. 35 da LC nº 214/2025, ressalta que a neutralidade "se deve refletir não apenas na definição de alíquotas e hipóteses de incidência, mas também na forma de apuração e cálculo do tributo, prazos de recolhimento etc.": se o mecanismo for adotado para alguns meios de pagamento e não para outros, os contribuintes poderão, licitamente, estimular os adquirentes a preferir os meios não sujeitos à segregação antecipada. A advertência confirma que a neutralidade do IBS e da CBS não se esgota no resultado nominal da apuração, alcançando também os efeitos financeiros e as escolhas econômicas induzidas pela forma de arrecadação.[20]

3 METODOLOGIA

O estudo desenvolve-se por meio de pesquisa jurídica qualitativa, de finalidade exploratória, descritiva e analítica, fundamentada no método jurídico-dogmático. Adota-se o método dedutivo, partindo das premissas constitucionais que disciplinam o poder de tributar para avaliar a conformidade da arrecadação automatizada, com o auxílio da interpretação sistemática e teleológica. Quanto aos procedimentos, a pesquisa é bibliográfica e documental, abrangendo artigos acadêmicos, obras doutrinárias e estudos sobre tributação do consumo, capacidade contributiva, livre iniciativa, neutralidade, não cumulatividade e impactos financeiros do recolhimento automatizado.

Entre os trabalhos especificamente relacionados ao tema, destacam-se os estudos de Peroto e Conte (2025), Prata (2026), Dengo (2026), Salgado (2026) e Martinez e Santos (2026), que abordam diferentes dimensões jurídicas, operacionais e financeiras da sistemática.

A pesquisa documental baseia-se na Constituição de 1988, na EC nº 132/2023, nas Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026, nos atos regulamentares editados até novembro de 2026 e em informações institucionais da Receita Federal e do Comitê Gestor do IBS, sendo esse o recorte temporal adotado. O estudo contempla ainda análise comparativa das experiências da Itália e da Polônia, não para reproduzir soluções estrangeiras, mas para identificar questões comuns relativas à arrecadação, à disponibilidade financeira, ao creditamento e à restituição.

---

[20] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários aos arts. 32 e 35, p. 59.

A análise desenvolve-se em quatro etapas: identificação das finalidades e características do *split payment*; exame de seus efeitos sobre o fluxo de caixa e a não cumulatividade; confronto com os princípios da capacidade contributiva, da livre iniciativa, da neutralidade e da proporcionalidade; e formulação de propostas interpretativas e institucionais. A pesquisa não envolve levantamento empírico nem resultados estatísticos; as situações econômicas analisadas são hipotéticas e ilustrativas, de modo que as conclusões visam identificar parâmetros jurídicos para a implementação e o controle do mecanismo, e não quantificar seus impactos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A disciplina jurídica do split payment na Lei Complementar nº 214/2025

A regulamentação evidencia o propósito de integrar a arrecadação do IBS e da CBS ao processamento financeiro das operações. O art. 27 da LC nº 214/2025 prevê como modalidades de extinção dos débitos a compensação com créditos, o pagamento pelo contribuinte, o recolhimento na liquidação financeira, o recolhimento pelo adquirente e o pagamento por responsável, o que demonstra que o *split payment* não é mero procedimento tecnológico, mas instrumento incorporado à disciplina jurídica da satisfação dos débitos. O art. 31 atribui às instituições de pagamento a segregação e o recolhimento e, com as alterações da LC nº 227/2026, estabelece dois procedimentos: o padrão (art. 32) e o simplificado (art. 33).

No procedimento padrão, a operação deve ser vinculada à transação de pagamento e aos valores dos tributos incidentes, e o art. 32, § 3º, determina que, antes de disponibilizar os recursos ao fornecedor, a instituição consulte o sistema do Comitê Gestor e da Receita Federal para identificar o valor a segregar, correspondente à diferença positiva entre os débitos da operação e as parcelas já extintas pelas modalidades do art. 27. O mecanismo não foi concebido, portanto, como retenção automática do valor integral destacado. Quando a consulta não puder ser realizada, o § 4º prevê a segregação com base nas informações recebidas, seguida da apuração dos valores exigíveis e da transferência dos excedentes ao fornecedor em até três dias úteis.

Essa disciplina revela preocupação com falhas de comunicação entre os sistemas, mas também que a indisponibilidade temporária de valores superiores ao devido é possibilidade reconhecida pela própria lei. A questão, assim, não é apenas a existência do dever de

devolver, mas a suficiência dos mecanismos para prevenir efeitos financeiros desproporcionais, o que depende das circunstâncias operacionais, do volume envolvido e do termo inicial dos prazos. O Decreto nº 12.955/2026, relativo à CBS, e a regulamentação do IBS buscam estruturar a operação do mecanismo, mas as normas infralegais devem viabilizar sua execução sem ampliar obrigações ou criar restrições não autorizadas pela lei complementar e pela Constituição.

A análise de Hugo de Brito Machado Segundo sobre a LC nº 214/2025 permite aprofundar o exame da estrutura jurídica do mecanismo. Ao comentar o art. 27, o autor observa que o tributo devido pode ser satisfeito por recolhimento do próprio contribuinte, por recolhimento do adquirente, por *split payment* ou por aproveitamento de créditos. Quanto ao recolhimento pelo adquirente, esclarece que "não é de suportar ônus que se cogita, mas de efetivo pagamento, em termos técnicos e jurídicos", pelo qual se extingue a relação jurídica tributária correspondente. O *split payment* propriamente dito seria a versão automática dessa mesma técnica: a instituição que intermedeia o pagamento, ao recebê-lo, segrega a quantia correspondente ao tributo e a destina ao Fisco, "retirando das mãos do contribuinte o numerário destinado à satisfação do débito correspondente ao IBS e à CBS incidentes na operação". Confirma-se, assim, que o recolhimento na liquidação financeira constitui modalidade de pagamento, dotada de efeito extintivo sobre o débito do contribuinte.[21]

O autor aponta, contudo, diversas dificuldades de execução. Adverte que "nem tudo que é automático é, só por isso, infalível", podendo haver falhas de concepção ou de funcionamento do sistema, e que a afirmação de que o sistema reterá automaticamente o valor devido "parte-se da premissa de que não haverá jamais divergência, imprecisão ou dúvida sobre o montante desse valor, bem como sobre saber se ele é mesmo devido ou não". O risco seria reduzido se a retenção se limitasse aos valores destacados pelo próprio contribuinte no documento fiscal, mas "nada garante ao contribuinte que a retenção só ocorrerá nesses casos, e pelos valores que ele próprio apontar". Soma-se a isso a imputação automática dos valores retidos à quitação de outros débitos do período, formando-se uma espécie de conta-corrente gerida em plataforma eletrônica do Fisco, e não nos livros do contribuinte. Nas palavras do autor, "tudo parece ficar fora do alcance do sujeito passivo da obrigação tributária".[22]

---

[21] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários aos arts. 27 e 32, p.50.

[22] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed., Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários aos arts. 27 e 31, p.50.

Essas dificuldades projetam-se sobre o procedimento de consulta previsto no art. 32. Para Machado Segundo, quem processa o pagamento desconta o débito inteiro e "depois consulta a Fazenda para saber quanto ela deseja receber desse valor"; se a consulta não puder ser efetuada, o débito é transferido integralmente ao Fisco, com posterior devolução do excesso. O autor sustenta que o regulamento deve restringir a impossibilidade de consulta a defeitos técnicos, não podendo ela consistir "no mero silêncio voluntário do Fisco", e critica a ausência de sanção para o descumprimento do prazo de três dias úteis, o que seria "um convite a fazer dele letra morta, como o 'imediata e preferencial restituição' do art. 150, § 7º, da CF/1988". Mais grave, segundo o autor, é a hipótese de divergência entre contribuinte e Fisco quanto ao valor devido, pois o tributo já estará recolhido e o pedido de restituição poderá esbarrar no art. 166 do CTN. Por isso, conclui que, sendo o recolhimento antecipado e integral a regra, e cabendo ao contribuinte a iniciativa de pleitear o ajuste, "trata-se da volta do *solve et repete*".[23]

No que se refere à responsabilidade pelos valores segregados, o autor diverge da qualificação adotada pela lei complementar. Para ele, a afirmação de que os prestadores de serviços de pagamento são responsáveis por "segregar e recolher" os valores, mas não são responsáveis tributários, "parece um mero jogo de palavras": se a retenção ocorrer e a destinação não se completar, o Fisco poderá exigir a quantia do prestador do serviço de pagamento, "e não mais do contribuinte", de modo que aquele seria, "sem dúvida", um responsável tributário, apesar do que dispõe o texto legal. O autor reforça a crítica comparando o mecanismo com o recolhimento pelo adquirente previsto no art. 36, no qual o adquirente é reconhecido como responsável, embora a sistemática seja, em essência, a mesma. Em sentido convergente, sustenta que a regra do art. 34, IV, deve ser lida com reservas: ela significa apenas que o valor retido integrará a apuração do período, cabendo ao contribuinte recolher eventual saldo, mas não autoriza o Fisco a exigir dele, que recebeu apenas o valor líquido da venda, uma segunda vez o tributo retido que, por falha da sistemática, não tenha chegado aos cofres públicos.[24]

A crítica exige precisar a distinção proposta na seção 2.2. A exclusão da responsabilidade tributária pelo art. 34, V, "b", impede que as instituições de pagamento sejam chamadas a responder pelo IBS e pela CBS incidentes sobre as operações cujos pagamentos liquidam, como se fossem devedoras do tributo em si. Não afasta, porém, o dever de entregar ao Fisco

---

[23] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários aos arts. 31 e 32, p. 56.

[24] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários aos arts. 34 e 36, p. 62.

os valores que efetivamente segregaram, e é quanto a esses valores que a observação de Machado Segundo se mostra pertinente. A solução contrária seria, aliás, incompatível com a orientação do próprio autor em sua obra geral, na qual endossa o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que administradoras de cartão de crédito não podem ser responsabilizadas pelo ISS devido por seus clientes, pois não estão vinculadas ao fato gerador e não teriam "como saber quais pagamentos diriam respeito ao ISS, ao ICMS, ou a operações isentas ou não tributadas". No modelo da LC nº 214/2025, essa dificuldade é enfrentada pela atribuição ao originador da transação do dever de informar o vínculo entre o pagamento e a operação, bem como os valores dos tributos incidentes. O dever da instituição de pagamento circunscreve-se, assim, à execução da segregação a partir das informações recebidas e da consulta aos sistemas fiscais, não abrangendo a qualificação jurídica das operações ou a definição do montante devido.[25]

Por fim, o autor observa que o uso da tecnologia na arrecadação "não tem retirado responsabilidades do contribuinte": se o sistema cobrar mais que o devido, o contribuinte "com muito custo, e sorte, conseguirá a restituição, e nada mais que isso", ao passo que erros para menos continuam ensejando lançamento de ofício e multas. Daí sua defesa de que a sistemática seja implantada gradualmente e, de preferência, em caráter facultativo, de modo a estimular que o Fisco a regulamente e a aplique de forma a torná-la "realmente interessante ao contribuinte, e não uma armadilha para a volta do *solve et repete* à margem de um devido processo legal". A advertência reforça a conclusão de que a validade do *split payment* depende menos de sua concepção abstrata do que das garantias concretas de precisão, transparência e correção que acompanharem sua execução.[26]

4.2 O procedimento simplificado e os riscos de retenção superior ao débito efetivamente devido

No procedimento simplificado do art. 33 da LC nº 214/2025, a segregação não considera os débitos e as parcelas extintas de cada operação, mas percentuais preestabelecidos sobre o valor das operações, que podem ser diferenciados por setor ou contribuinte, com base em metodologia uniforme previamente divulgada que considere a alíquota média e o histórico de utilização de créditos (§ 2º). A lei estabelece expressamente que tais percentuais não

---

[25] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Item 5.5.1, p. 127. Cf. também MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, **2026**. Comentários ao art. 32, p. 59.

[26] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários aos arts. 30 e 35, p. 54.

guardarão relação com os débitos efetivamente incidentes, o que é característica fundamental para a análise jurídica: a estimativa pode viabilizar a arrecadação quando não for possível identificar de imediato os valores de cada transação, mas introduz a possibilidade de divergência entre o montante segregado e o débito real.

Embora a LC nº 227/2026 qualifique o procedimento como opcional, sua voluntariedade deve ser avaliada à luz do conjunto do dispositivo. O § 2º-A estabelece que a transação originada sem identificação dos valores de IBS e CBS implica opção pelo procedimento simplificado, e o § 6º permite que ato conjunto determine sua utilização nas operações com adquirentes fora do regime regular enquanto o procedimento padrão não funcionar adequadamente. Os valores segregados extinguem os débitos na ordem do § 3º, e os remanescentes são transferidos ao fornecedor em até três dias úteis contados da conclusão da apuração (§ 4º). Como esse termo inicial é mais remoto do que o de certas hipóteses do procedimento padrão, o impacto sobre o fluxo de caixa depende também do tempo necessário à conclusão da apuração.

O problema agrava-se quando os percentuais não refletem a situação do contribuinte, como em empresas com expressivo volume de créditos ou operações com tratamento diferenciado. Isso não conduz automaticamente à inconstitucionalidade, pois presunções e padronizações podem ser admitidas quando conferem eficiência ao sistema e são acompanhadas de instrumentos de correção. A legitimidade da simplificação pressupõe, porém, critérios transparentes, tecnicamente fundamentados e revisáveis, e a publicidade metodológica exigida pelo § 2º deve vir acompanhada de meios efetivos de questionamento. Se o percentual produzir retenções sistematicamente superiores aos débitos, a questão deixa de ser operacional e passa a envolver a proporcionalidade dos efeitos patrimoniais, devendo-se impedir que a eficiência sirva de justificativa para a manutenção injustificada de recursos dos contribuintes.

A distinção entre os dois procedimentos é examinada criticamente por Hugo de Brito Machado Segundo. No procedimento padrão, a segregação toma por base os débitos destacados no documento fiscal, cabendo à instituição de pagamento consultar o Comitê Gestor e a Receita Federal sobre a parcela já extinta por outras modalidades, de modo que o valor recolhido guarda, ao menos em tese, relação com a operação liquidada. No procedimento simplificado, ao contrário, o montante segregado "não precisa guardar relação com o IBS e a CBS efetivamente devidos na operação", sendo definido por um "percentual preestabelecido" do valor da transação, que o autor qualifica como "outro nome encontrado

para a palavra alíquota, que entretanto não será fixado por lei, mas por ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e da Receita Federal". A observação acrescenta à análise uma dimensão de legalidade: a definição do montante retido passa a depender de ato infralegal, cuja metodologia, embora deva ser uniforme e previamente divulgada, não se submete ao mesmo grau de controle que a fixação legal de alíquotas.[27]

Quanto à natureza do procedimento simplificado, o autor sustenta que, como os valores retidos não guardam relação com os tributos efetivamente devidos e são utilizados para quitar débitos porventura existentes do contribuinte, "trata-se apenas de uma sistemática de antecipação – uma substituição tributária modernizada – depois sujeita a ajuste", com resultado semelhante ao do antigo ICMS-ST, sendo de se lembrar que "esse ajuste – e o juízo a respeito da devolução de eventuais excessos – é da Fazenda Pública". Registra, ainda, que, com as alterações da LC nº 227/2026, a ausência de destaque dos valores no documento fiscal passou a implicar presunção de opção pelo procedimento simplificado. Essa diferença estrutural repercute sobre os mecanismos de devolução: enquanto no procedimento padrão a transferência do excesso se vincula, como regra, ao resultado da consulta ou ao processamento da operação, no simplificado ela depende da conclusão da apuração do período. A crítica formulada pelo autor à ausência de sanção para o descumprimento do prazo de três dias úteis aplica-se, por isso, com maior intensidade ao procedimento simplificado, em que o termo inicial do prazo é mais remoto e a apuração do valor a devolver permanece sob o controle exclusivo da Administração.[28]

Os mecanismos de controle administrativo assumem, nesse contexto, papel central. Ao comentar a LC nº 227/2026, Machado Segundo destaca a previsão de que a Diretoria de Arrecadação e Cobrança do Comitê Gestor estabelecerá, em conjunto com a Receita Federal, mecanismo de acompanhamento, pelo fornecedor, do recolhimento realizado pelo adquirente (art. 32, IV). Para o autor, "seja no caso de recolhimento pelo adquirente 'manual', seja no caso de split payment, é importante que o fornecedor tenha essa informação, para que possa controlar se houve a retenção, quanto foi retido (se o valor devido, ou se maior que o devido) etc.". O dispositivo seria bem-vindo, mas "sua efetividade dependerá da transparência, da qualidade dos sistemas informatizados e da disponibilidade tempestiva dos dados". O autor ressalta, ademais, que a atribuição à mesma Diretoria do controle das retenções,

---

[27] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários aos arts. 32 e 33, p. 59.
[28] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Local: Editora, 2026. Comentários aos arts. 32 e 33, p. 59.

compensações e restituições do IBS (art. 32, II) reforça a compreensão do Comitê Gestor como credor do imposto para fins processuais, de modo que essa Diretoria poderá figurar como autoridade coatora em mandados de segurança impetrados contra atos que neguem compensações ou recusem restituições, o que confere relevância prática à precisa delimitação de suas competências.[29]

Por fim, o autor enfatiza que o funcionamento dos sistemas do Comitê Gestor deve observar "o devido processo legal tecnológico, especialmente com transparência e cognoscibilidade de suas atividades e dos critérios e parâmetros nelas observados". Essa exigência aplica-se diretamente à metodologia de definição dos percentuais do procedimento simplificado, cuja publicidade prévia, prevista no art. 33, § 2º, da LC nº 214/2025, só cumprirá sua função se permitir ao contribuinte compreender os critérios adotados e contestar sua aplicação. O autor alerta, ainda, para a vulnerabilidade da arquitetura tecnológica do IBS, estruturada em formato de estrela, com o Comitê Gestor ao centro, de modo que "qualquer defeito 'no sistema' fará toda a sistemática de apuração e recolhimento do IBS paralisar-se". A advertência tem especial relevância para o *split payment*: no procedimento padrão, a impossibilidade de consulta conduz à segregação integral dos débitos, de modo que falhas sistêmicas podem converter, na prática, um mecanismo concebido para recolher apenas o valor necessário em retenção do débito integral, com transferência dos excessos condicionada ao restabelecimento dos próprios sistemas que falharam.[30]

4.3 A antecipação do recolhimento e os impactos sobre o fluxo de caixa empresarial

Na sistemática tradicional, há um intervalo entre o ingresso dos recursos e o pagamento do tributo, durante o qual os valores integram temporariamente a disponibilidade financeira da empresa. O *split payment* altera essa dinâmica, pois o fornecedor passa a receber o valor da operação já deduzido da parcela segregada, o que reduz a liquidez temporária sobretudo quando o recebimento precedia o vencimento dos tributos. Não se deve concluir, porém, que todo o montante segregado represente perda patrimonial: os valores devidos já estão juridicamente destinados ao pagamento da obrigação, e sua transferência não aumenta a carga tributária. O que importa economicamente é o custo da alteração temporal e as condições de acesso aos recursos necessários à atividade.

---

[29] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 227/2026 comentada*: reforma tributária – IBS (processo administrativo) e ITCMD. 1ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. Comentários ao art. 32, p. 69.

[30] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 227/2026 comentada*: reforma tributária – IBS (processo administrativo) e ITCMD. 1ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026, 2026. Comentários aos arts. 34 e 35, p. 74.

Porto, Fossati e Vasconcelos (2026) destacam justamente a importância de examinar o custo da liquidez, em vez de tratar automaticamente todo o valor que deixa de transitar pelo caixa empresarial como prejuízo econômico.

O impacto depende da relação entre o valor segregado, o intervalo de antecipação, o custo de financiamento e as características de cada empresa: uma organização com recursos próprios suficientes será afetada de modo distinto daquela que depende continuamente de crédito bancário, e empresas com margens reduzidas, custos fixos elevados ou ciclos financeiros longos tendem a ser mais sensíveis. Considere-se, hipoteticamente, uma empresa que recebe imediatamente pelas vendas, mas tem obrigações operacionais com vencimento anterior à data tradicional de recolhimento. Com o *split payment*, a indisponibilidade dos recursos desde a liquidação poderá exigir capital próprio ou financiamento externo, e o custo adicional não corresponderá ao valor do tributo, mas ao custo de obtenção dos recursos durante o intervalo de indisponibilidade.

Essa distinção impede que a discussão se apoie em estimativas financeiramente inadequadas e, ao mesmo tempo, demonstra que a ausência de aumento nominal da carga não significa ausência de efeitos econômicos. A forma de arrecadação, o tempo de processamento dos créditos e a necessidade de financiamento podem gerar custos indiretos que, sem invalidar automaticamente a sistemática, devem ser considerados na avaliação de sua proporcionalidade e neutralidade.

Nesse contexto, Peroto e Conte (2025) identificam o impacto sobre o fluxo de caixa como um dos principais desafios associados à implementação do *split payment* no Brasil.

Os autores destacam também a relevância da adaptação tecnológica e da integração entre os sistemas fiscais e os meios de pagamento, o que confirma a necessidade de examinar o mecanismo sob perspectiva multidimensional, em que eficiência tributária e organização financeira dos contribuintes integram a mesma estrutura operacional.

Martinez e Santos (2026), ao analisarem os impactos contábeis do IBS e da CBS, também ressaltam a necessidade de adaptação dos controles internos e das informações financeiras empresariais ao funcionamento do novo sistema.

A convergência dessas análises indica que o *split payment* não é alteração procedimental restrita à esfera tributária, mas transformação que exigirá ajustes na gestão financeira, contábil e operacional das empresas, cujos custos devem integrar a avaliação da reforma. Sua

legitimidade pressupõe, assim, não apenas fundamento legal, mas implementação capaz de evitar desequilíbrios financeiros desnecessários.

4.4 O custo da liquidez e a distinção entre ônus tributário e ônus financeiro

A análise exige distinguir o ônus tributário do ônus financeiro. O primeiro decorre da incidência legal do tributo, segundo a hipótese de incidência, a base de cálculo e a alíquota; o segundo resulta do custo de disponibilizar recursos em determinado momento, seja por crédito, antecipação de recebíveis ou capital próprio. Como o *split payment* não altera bases de cálculo nem alíquotas, mas a forma e o momento do pagamento, eventuais custos adicionais não se confundem com a instituição ou majoração de tributos. O recolhimento antecipado pode, contudo, produzir efeitos financeiros mesmo com valor nominal inalterado: para a empresa com recursos próprios, manifesta-se como custo de oportunidade; para a que depende de financiamento externo, como encargos de crédito adicional.

O impacto do mecanismo não se mede, portanto, pela soma dos tributos recolhidos automaticamente, mas pela diferença temporal entre o recolhimento automatizado e o pagamento na sistemática anterior, pelo custo da indisponibilidade e pelos efeitos ligados ao aproveitamento de créditos, às devoluções de excessos e à duração dos procedimentos administrativos. O reconhecimento eficiente dos créditos reduz o valor segregado e limita os custos de liquidez; retenções superiores ao devido ou a impossibilidade de aproveitamento imediato os ampliam. Os efeitos são, assim, variáveis, o que recomenda cautela tanto diante de avaliações que presumem prejuízos inevitáveis quanto de interpretações que consideram irrelevante qualquer antecipação.

Essa distinção é fundamental para a aplicação da proporcionalidade. A existência de custo financeiro não prova, isoladamente, violação constitucional, pois diversas obrigações legais geram custos de conformidade; custos excessivos, persistentes ou desnecessários, porém, ganham relevância jurídica quando decorrem de escolhas administrativas incompatíveis com a ordem constitucional. Não se trata de garantir ao contribuinte uma forma de financiamento baseada em recursos tributários, mas de saber se o Estado pode impor encargos financeiros desproporcionais sem alternativas e mecanismos corretivos adequados.

4.5 Os efeitos sobre a não cumulatividade e o aproveitamento dos créditos tributários

A não cumulatividade é elemento estruturante do IBS e da CBS, e sua efetividade depende de regras que permitam recuperar o tributo suportado nas etapas anteriores. O art. 156-A, § 5º, II,

da Constituição autoriza condicionar o crédito à verificação do efetivo recolhimento do tributo na operação anterior, entre outras hipóteses quando houver recolhimento na liquidação financeira, de modo que o *split payment* tem fundamento constitucional específico. Essa autorização, contudo, não imuniza as regras de creditamento e os procedimentos de recolhimento contra questionamentos, devendo a lei complementar observar os limites constitucionais. Os arts. 47 e 48 da LC nº 214/2025 vinculam a segurança do creditamento à satisfação da obrigação na operação anterior, a fim de reduzir o uso de créditos relativos a débitos não recolhidos.

A sistemática pode, porém, gerar efeitos relevantes quando houver descompasso temporal entre a operação, a segregação e o reconhecimento dos créditos, sobretudo em cadeias com elevado volume de aquisições tributadas. Se a segregação ocorrer sem o reconhecimento adequado das parcelas já extintas, haverá necessidade de devolução posterior, e a indisponibilidade temporária, ainda que reversível, interfere na gestão financeira da empresa, especialmente quando as dificuldades forem recorrentes ou decorrerem de falhas estruturais do sistema.

Nesse contexto, a análise desenvolvida por Dengo (2026) é particularmente importante, pois questiona aspectos da conformação legislativa da não cumulatividade e sua relação com a estrutura constitucional do novo regime.

A crítica permite investigar se o modelo é compatível com a finalidade de impedir a incidência acumulada, sem confundir dificuldades operacionais de creditamento com a inexistência jurídica do direito ao crédito. O ponto central é verificar se a operacionalização do *split payment* preservará a efetividade do sistema não cumulativo: créditos formalmente reconhecidos, mas dependentes de procedimentos demorados, podem gerar distorções, e a informatização não garante a ausência de inconsistências. A não cumulatividade depende, portanto, da integração entre a identificação dos débitos, a segregação, o reconhecimento dos créditos e a restituição dos excessos, requisito para os próprios objetivos constitucionais da reforma.

A não cumulatividade constitui um dos elementos estruturantes do novo modelo de tributação sobre o consumo, cuja finalidade consiste em impedir que a incidência tributária se acumule ao longo das sucessivas etapas da cadeia econômica. Conforme explica Leandro Paulsen, a sistemática instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 representa uma ampliação significativa do direito ao creditamento em comparação com o regime anterior, especialmente

pela adoção do critério do crédito financeiro, que permite, como regra, a apropriação de créditos relativos às aquisições de bens e serviços vinculados à atividade econômica do contribuinte, independentemente de sua incorporação direta ao produto comercializado ou ao serviço prestado. Essa estrutura busca assegurar que a carga tributária final não seja influenciada pela quantidade de etapas da cadeia produtiva, preservando a neutralidade e a liberdade dos agentes econômicos na organização de suas atividades.[31]

Não obstante a amplitude desse regime, o exercício do direito ao creditamento encontra-se submetido às condições estabelecidas pela legislação complementar. Nesse sentido, os arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 214/2025 disciplinam a apropriação dos créditos de IBS e CBS, exigindo, como regra, a comprovação da operação mediante documento fiscal eletrônico idôneo e a extinção dos débitos tributários correspondentes. A própria legislação, entretanto, excepciona essa exigência quando não implementadas as modalidades de recolhimento na liquidação financeira da operação ou pelo adquirente, hipótese em que o destaque correto dos valores no documento fiscal eletrônico assume relevância para o reconhecimento dos créditos. Desse modo, verifica-se que o legislador estabeleceu uma vinculação entre a efetiva satisfação da obrigação tributária incidente sobre a operação anterior e o aproveitamento dos respectivos créditos pelo adquirente, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas.[32]

A compreensão dessa sistemática exige, ainda, distinguir o crédito tributário titularizado pelo Fisco dos créditos apropriáveis pelo contribuinte no regime de não cumulatividade. Conforme esclarece Paulsen, o art. 156 do Código Tributário Nacional contempla diferentes modalidades de extinção do crédito tributário, entre as quais se destacam o pagamento e a compensação, mecanismos pelos quais a obrigação pode ser satisfeita nas condições legalmente estabelecidas. No âmbito do IBS e da CBS, a Lei Complementar nº 214/2025 disciplina modalidades específicas de extinção dos débitos, incluindo a compensação com créditos e o recolhimento na liquidação financeira das operações. Assim, embora o *split payment* represente uma inovação quanto à forma de recolhimento, sua aplicação integra a sistemática de satisfação dos débitos tributários, produzindo consequências sobre as condições de aproveitamento dos créditos decorrentes das aquisições realizadas pelos contribuintes.[33]

---

[31] PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. Cap. XXX, item 216, a partir da p. 525.
[32] PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. Cap. XXX, item 216, a partir da p. 525.
[33] PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026, 2026. Cap. XXII, item 163, a partir da p. 365; cap. XXX, item 216, a partir da p. 525.

Sob a perspectiva constitucional, o condicionamento do crédito ao efetivo recolhimento não é, por si só, incompatível com a não cumulatividade, diante da autorização do art. 156-A, § 5º, II. Sua legitimidade, contudo, não dispensa o exame dos efeitos concretos, especialmente quando falhas no recolhimento automatizado, divergências na identificação dos débitos ou dificuldades de apropriação dos créditos produzirem descompasso temporal e custos financeiros adicionais. A efetividade da não cumulatividade deve ser aferida pelas condições jurídicas e operacionais de exercício do crédito, e a implementação do *split payment* exige mecanismos que impeçam que inconsistências ou atrasos injustificados imponham restrições desproporcionais, sob pena de comprometer os objetivos de simplificação e neutralidade da reforma.

4.6 A capacidade contributiva diante da antecipação da arrecadação

A capacidade contributiva relaciona-se à aptidão econômica para suportar a tributação; a liquidez, à disponibilidade de recursos em determinado momento. Uma empresa pode revelar capacidade econômica em suas operações e enfrentar dificuldades temporárias de caixa, assim como a disponibilidade momentânea de recursos não determina o valor devido. Não é adequado, por isso, sustentar que todo recolhimento anterior ao vencimento tradicional viole o princípio, pois a Constituição não assegura o direito de utilizar recursos tributários como fonte de financiamento. O princípio ganha relevância, porém, quando a forma de arrecadação produz efeitos patrimoniais desproporcionais ou dissociados da obrigação existente, exigindo verificar se o instrumento preserva a correspondência entre a exigência estatal e o montante devido.

Essa questão é mais evidente na segregação de valores superiores aos débitos, sobretudo sem devolução tempestiva, pois parte dos recursos indisponíveis não corresponde a obrigação exigível. A retenção de valores devidos funda-se na própria obrigação; a manutenção de excedentes resultantes de estimativas, erros ou inconsistências exige justificativa adicional, ligada à necessidade, à proporcionalidade e às garantias de restituição, e não pode servir para ampliar artificialmente os recursos à disposição do Estado. A proteção da capacidade contributiva integra, assim, um conjunto de garantias relativas à propriedade, à proporcionalidade e à atividade econômica.

A interpretação sistemática é exigida também pela estrutura constitucional: o art. 145, § 1º, refere-se aos impostos, enquanto a CBS é contribuição social, de modo que a aplicação do princípio à CBS demanda fundamentação sistemática, apoiada na justiça tributária, na

igualdade e na proporcionalidade, e não a simples transposição literal do dispositivo. Conclui-se que a capacidade contributiva não constitui impedimento abstrato ao *split payment*, mas contribui para identificar situações em que a arrecadação automatizada deixa de corresponder à obrigação ou produz consequências patrimoniais injustificadas.

A função da capacidade contributiva na estrutura constitucional da tributação é bem delineada por Luciano Amaro. O princípio, previsto no art. 145, § 1º, da Constituição, inspira-se na ordem natural das coisas, pois "onde não houver riqueza é inútil instituir imposto, do mesmo modo que em terra seca não adianta abrir poço em busca de água". Sua formulação jurídica, contudo, vai além da preocupação com a eficácia da norma de incidência: "quer-se preservar o contribuinte, buscando evitar que uma tributação excessiva [...] comprometa os seus meios de subsistência, ou o livre exercício de sua profissão, ou a livre exploração de sua empresa", entre outros direitos fundamentais. Nessa linha, o autor adota a lição de Geraldo Ataliba e Cléber Giardino, para quem a capacidade econômica corresponde à "real possibilidade de diminuir-se patrimonialmente, sem destruir-se e sem perder a possibilidade de persistir gerando a riqueza de lastro à tributação". Trata-se, ainda, de imperativo de justiça tributária, que se aproxima da igualdade sem nela se esgotar, pois dois contribuintes em situação idêntica têm direito não apenas a tratamento igual, mas também, cada um deles, "o direito de não serem tributados além de sua capacidade econômica". O autor sustenta, por fim, que o princípio informa também os impostos reais e indiretos, devendo, nesses casos, ser aplicado em função do contribuinte "de fato", e que outras espécies tributárias podem igualmente considerá-lo, o que reforça a possibilidade de sua utilização como parâmetro interpretativo no exame do IBS e da CBS.[34]

A mesma obra, todavia, permite identificar os limites da utilização do princípio como fundamento para questionar mecanismos de cobrança. Amaro observa que a ressalva "sempre que possível" abre campo para a conjugação da capacidade contributiva com outras técnicas tributárias e que sua efetivação deve ser harmonizada com os demais princípios constitucionais, "não a critério da autoridade, mas nos termos da lei". Na tributação indireta, ademais, a capacidade contributiva relevante é sobretudo a do contribuinte "de fato", cuja aferição se faz pelo consumo de bens e serviços, o que significa que o princípio atua primordialmente sobre a medida do gravame, e não sobre o momento ou a forma pela qual o contribuinte de direito recolhe o tributo. O autor recorda também que, nos tributos sujeitos ao

[34] AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Cap. IV, item 2, a partir da p. 111.

chamado lançamento por homologação, o adimplemento da obrigação "é já uma exigência incondicionada feita pela lei", de modo que a definição do momento do pagamento insere-se, em princípio, na esfera de conformação do legislador. De modo análogo, ao tratar da vedação ao confisco, que atua em conjunto com a capacidade contributiva, adverte que não se pretende outorgar à propriedade "uma proteção absoluta contra a incidência do tributo", tratando-se de critério que não constitui "preceito matemático" e que deve ser aplicado à vista das características da situação concreta. Daí se extrai que a simples antecipação do recolhimento não basta para caracterizar ofensa à capacidade contributiva. O princípio ganha relevância, porém, em duas hipóteses: quando o mecanismo de cobrança desvincula a exigência do montante efetivamente devido, alcançando valores que não correspondem à riqueza tributável revelada pela operação; e quando os efeitos financeiros da arrecadação passam a comprometer, de forma concreta, aquilo que o autor denomina "a livre exploração de sua empresa", ou seja, a possibilidade de o contribuinte persistir gerando a riqueza que serve de lastro à própria tributação.[35]

4.7 A livre iniciativa e a proteção da continuidade da atividade empresarial

Como demonstrado, a segregação automatizada pode modificar os fluxos de recebimento e exigir adaptações na gestão do capital de giro, consequências que, embora não violem isoladamente a Constituição, adquirem relevância jurídica quando restringem excessivamente o funcionamento das empresas. O art. 170 não assegura imunidade contra obrigações tributárias, mas impede obstáculos arbitrários ou desproporcionais à atividade econômica, e o poder de tributar não autoriza desconsiderar os efeitos dos procedimentos sobre a continuidade das atividades produtivas. O problema surge quando o recolhimento se associa a falhas operacionais, retenções excessivas ou atrasos persistentes na devolução: a empresa dependente de recursos de curto prazo é afetada não pelo tributo devido, mas pela indisponibilidade adicional causada pelo funcionamento inadequado do mecanismo. A livre iniciativa não pode ser invocada genericamente para afastar obrigações tributárias, mas sim diante de restrição concreta, relevante e injustificada.

As empresas possuem, ademais, diferentes capacidades de adaptação. Grandes organizações tendem a desenvolver com maior facilidade sistemas integrados, renegociar condições financeiras e acessar crédito, ao passo que pequenas e médias empresas podem enfrentar maiores dificuldades. Isso não torna o mecanismo incompatível com a livre iniciativa em

[35] AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.Cap. IV, itens 2, 2.1 e 3, a partir da p. 111; Cap. VIII, item 2.5, p. 269.

relação a qualquer categoria, mas evidencia a necessidade de considerar os efeitos distributivos dos custos de conformidade e financiamento, à luz do tratamento favorecido às empresas de pequeno porte (art. 170, IX) e da simplificação de suas obrigações (art. 179). Como o Simples Nacional tem disciplina própria, os efeitos dependem do regime aplicável, não se devendo presumir aplicação uniforme. A compatibilidade do *split payment* depende, assim, de procedimentos que preservem a continuidade das atividades e evitem restrições injustificadas à circulação dos recursos.

4.8 A neutralidade tributária sob a perspectiva financeira

A neutralidade, tradicionalmente associada a evitar que a tributação distorça decisões de produção, consumo, organização empresarial e alocação de recursos, tem previsão constitucional expressa para o IBS e é estendida à CBS pelo art. 2º da LC nº 214/2025. Sustenta-se neste estudo que ela não se restringe à comparação abstrata de alíquotas, bases e regras de creditamento, alcançando também os efeitos dos mecanismos de arrecadação, que podem influenciar decisões econômicas ao modificar o custo de financiamento. Um sistema que assegure formalmente o crédito pode produzir distorções se sua operação impuser custos financeiros desiguais, e o aproveitamento dos créditos, a duração das restituições e a frequência de retenções excessivas são fatores relevantes nessa avaliação. A neutralidade possui, assim, uma dimensão financeira que complementa sua concepção jurídica tradicional.

Isso não significa que todo custo de conformidade seja inconstitucional, pois toda estrutura tributária envolve administração e controle; o problema surge quando os custos são excessivos, desnecessários ou arbitrariamente distribuídos. Imaginem-se duas empresas com operações economicamente semelhantes, uma submetida a retenções sistematicamente superiores aos débitos e outra capaz de compensar integralmente os valores de imediato: surgirão diferenças de disponibilidade financeira decorrentes não do tratamento nominal, mas da forma como o mecanismo incide em cada caso. O *split payment* contribuirá para a neutralidade quando assegurar recolhimento eficiente e aproveitamento adequado dos créditos, e a comprometerá quando introduzir obstáculos financeiros injustificados, o que exige confrontar seus benefícios com seus efeitos concretos.

4.9 A proporcionalidade como parâmetro de controle constitucional

A proporcionalidade permite verificar se medidas de arrecadação impõem restrições justificáveis aos direitos dos contribuintes ou ultrapassam o necessário, e compreende a adequação (aptidão da medida para promover o fim), a necessidade (inexistência de

alternativa igualmente eficaz e menos restritiva) e a proporcionalidade em sentido estrito (relação entre benefícios públicos e custos impostos). A finalidade do *split payment*, que é ampliar a efetividade da arrecadação, reduzir o inadimplemento e integrar operações, documentos fiscais e recolhimento, é legítima, e o mecanismo é adequado, pois reduz o intervalo entre a transação e o ingresso dos valores nos cofres públicos e, com ele, as oportunidades de inadimplemento.

A adequação, porém, não encerra o exame. Quanto à necessidade, devem ser considerados a fiscalização eletrônica, o cruzamento de dados, o aprimoramento da cobrança e o monitoramento de contribuintes de maior risco. A existência dessas alternativas não torna o *split payment* desnecessário, pois a arrecadação na liquidação oferece vantagens preventivas que mecanismos posteriores não reproduzem integralmente, mas deve orientar procedimentos proporcionais e adaptáveis. A implementação gradual e a possibilidade de adoção facultativa previstas no art. 35 da LC nº 214/2025 revelam o reconhecimento das condições técnicas do sistema e recomendam avaliação contínua de custos e benefícios.

Na proporcionalidade em sentido estrito, os ganhos de eficiência devem ser confrontados com os efeitos financeiros impostos, considerando a gravidade, a duração, a frequência e a justificativa das restrições. Uma retenção pontual, corrigida de imediato e restituída a tempo, difere de uma retenção sistemática e prolongada, assim como uma obrigação tecnicamente necessária difere de exigência burocrática redundante. A proporcionalidade permite, assim, uma interpretação que não rejeita abstratamente o mecanismo, mas exige garantias que impeçam que a eficiência administrativa seja obtida mediante restrições excessivas aos contribuintes.

4.10 A experiência internacional e os desafios dos mecanismos de pagamento fracionado

A experiência estrangeira permite identificar questões recorrentes relativas à arrecadação, ao creditamento e à disponibilidade de recursos, especialmente nos modelos da Itália e da Polônia, ambos relacionados ao IVA. Na Itália, o pagamento fracionado foi adotado em determinadas operações, sobretudo com entidades públicas, para que a parcela do IVA fosse direcionada à arrecadação enquanto o fornecedor recebia a contraprestação, como forma de enfrentar fraudes em que o tributo era recebido e não recolhido. A autorização excepcional concedida no âmbito da União Europeia mostra que esses mecanismos exigem compatibilização com as regras gerais do imposto, e a documentação europeia registra a

preocupação com fornecedores que deixam de receber a parcela tributária e acumulam posições credoras, o que eleva a importância do ressarcimento.

Na Polônia, o mecanismo baseia-se na transferência da parcela do IVA para conta vinculada ao fornecedor, com aplicação obrigatória apenas em operações que atendem a requisitos de valor, natureza dos bens ou serviços e condição das partes, o que demonstra que a abrangência pode ser graduada e que a disciplina do uso dos recursos segregados é determinante para seus impactos econômicos. Essas experiências, porém, não podem ser transpostas automaticamente: o modelo brasileiro tem a particularidade de envolver dois tributos integrados de competências distintas, com procedimentos próprios de segregação, compensação, devolução e implementação gradual.

A comparação deve concentrar-se, portanto, nas questões institucionais comuns: a eficiência das restituições, a prevenção de retenções excessivas, a segurança dos sistemas de pagamento e os custos operacionais. A experiência internacional mostra, ainda, que mecanismos antifraude podem afetar empresas que cumprem regularmente suas obrigações, o que reforça a necessidade de instrumentos capazes de distinguir riscos de inadimplemento de necessidades financeiras legítimas, para que medidas preventivas não se convertam em restrições patrimoniais desproporcionais.

4.11 A importância dos mecanismos de restituição e ressarcimento

A restituição de pagamentos indevidos ou a maior e o ressarcimento de saldos credores possuem fundamentos e procedimentos distintos: a primeira visa recuperar valores recolhidos sem fundamento jurídico; o segundo decorre de créditos legitimamente constituídos no regime não cumulativo. O art. 38 da LC nº 214/2025 disciplina a restituição, observadas as condições legais e o art. 166 do CTN, e o art. 39 regula o ressarcimento, com prazos de apreciação de até trinta, sessenta ou cento e oitenta dias, conforme a hipótese, e regras para situações de fiscalização e de ausência de manifestação. Tais prazos não se confundem com os de transferência dos excedentes segregados nos procedimentos padrão e simplificado, de modo que a análise não pode presumir um prazo único de devolução para todos os valores ligados ao *split payment*.

A multiplicidade de procedimentos aumenta a importância da transparência: o contribuinte deve poder identificar a origem dos valores recolhidos, a modalidade de extinção, o tratamento dos créditos e o fundamento de cada retenção ou devolução. A efetividade da restituição depende não apenas de previsão normativa, mas da possibilidade concreta de

utilizá-la, e um procedimento complexo ou inacessível pode frustrar a recuperação mesmo quando reconhecido o direito material. Quanto maior a automação, maior a necessidade de registros verificáveis e de correção eficiente, e uma retenção justificada por contingência técnica pode tornar-se desproporcional se persistir após a identificação do erro. Os mecanismos de restituição e ressarcimento são, por isso, garantias essenciais do equilíbrio entre o poder de arrecadar e a proteção patrimonial dos contribuintes.

A natureza do direito à restituição deve ser compreendida a partir da própria estrutura da obrigação tributária. Luciano Amaro sublinha que a obrigação tributária é obrigação *ex lege*, cujo nascimento depende exclusivamente da ocorrência do fato previamente descrito na lei, e que o crédito dela decorrente é indisponível pela autoridade administrativa, a qual não é sua titular, mas "mera administradora, jungida ao rigoroso cumprimento da lei". Disso decorre que a Administração Tributária não dispõe de título jurídico para exigir ou conservar valores que excedam o montante legalmente devido. O autor critica, ademais, o tratamento conferido pelo Código Tributário Nacional ao pagamento indevido como hipótese de extinção do crédito tributário: o Código "chega ao exagero de falar em 'extinção do crédito tributário' nos casos de pagamento indevido (art. 168, I), o que confere ao 'crédito tributário' a condição de uma entidade metafísica", razão pela qual a repetição do indébito deve ser examinada em capítulo próprio, "já que de 'extinção de crédito tributário' seguramente não se trata". A observação é relevante para o presente estudo: o valor recolhido além do devido não extingue obrigação alguma, porque não há obrigação que lhe corresponda, e sua permanência nos cofres públicos carece de causa jurídica.[36]

Na mesma linha, Leandro Paulsen sistematiza o direito à repetição do indébito como decorrência direta da legalidade tributária: se o pagamento não encontra suporte na lei, o Estado não tem título para retê-lo, de modo que a restituição constitui consequência necessária, e não favor fiscal. O art. 165 do CTN assegura ao sujeito passivo a restituição total ou parcial do tributo, "independentemente de prévio protesto" e seja qual for a modalidade do seu pagamento, abrangendo tanto a cobrança ou o pagamento espontâneo de tributo indevido ou maior que o devido quanto o erro na identificação do sujeito passivo, na determinação da alíquota, no cálculo do montante do débito ou na elaboração ou conferência de documento relativo ao pagamento. Essas hipóteses guardam evidente correspondência com os riscos do *split payment* examinados nas seções anteriores, em que o valor segregado pode resultar de

[36] AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Cap. VIII, itens 2 e 2.1, p. 264; Cap. XIII, item 1, p. 399.

informações incompletas, de percentuais presumidos ou de falhas de processamento. O autor registra, ainda, que a restituição deve ser acompanhada da recomposição do valor do dinheiro no tempo, mediante a aplicação dos mesmos índices utilizados para a cobrança dos créditos fazendários, atualmente a taxa Selic no âmbito federal, sob pena de a Fazenda beneficiar-se financeiramente do recolhimento indevido.[37]

É à luz dessas premissas que deve ser interpretado o art. 38 da LC nº 214/2025, segundo o qual a restituição do IBS e da CBS pagos indevidamente ou a maior somente será devida se a operação não tiver gerado crédito para o adquirente e se tiver sido observado o disposto no art. 166 do CTN. A primeira condição é coerente com a não cumulatividade, pois evita que o mesmo valor seja simultaneamente aproveitado como crédito pelo adquirente e devolvido ao fornecedor. A segunda, porém, reintroduz no novo sistema a controvertida exigência de prova da não transferência do encargo financeiro. Amaro dirige críticas à lógica do art. 166, observando que o critério dos tributos que comportariam, "por sua natureza", a transferência do encargo é de difícil sustentação, uma vez que, sob o ponto de vista econômico, praticamente todos os tributos podem ser repassados aos preços. Machado Segundo é ainda mais incisivo: refere-se ao "odioso óbice do art. 166 do CTN", observa que a LC nº 214/2025 o terá "invocado e amplificado" e sustenta que a restrição "não deveria ser aplicável, via de regra, em nenhuma hipótese". O mesmo autor registra que as transferências em até três dias úteis previstas na lei complementar, como a do art. 29, § 1º, não estão sujeitas a restrições como a do art. 38, e aponta que, sendo o adquirente referido em diversos dispositivos como sujeito passivo, assiste-lhe legitimidade para pleitear a devolução quando o fornecedor não puder atender aos requisitos do art. 166, de modo que a repetição caberá "sem mais amarras ou óbices" ao comprador que a pleitear.[38]

Essa distinção tem consequência importante para o *split payment*. Os valores segregados além do débito efetivamente existente, seja por falha de consulta no procedimento padrão, seja pela aplicação de percentual presumido no procedimento simplificado, não constituem propriamente tributo indevidamente pago pelo contribuinte de direito e repassado ao adquirente, mas parcela do preço da operação que o mecanismo de arrecadação desviou provisoriamente para os cofres públicos. Por isso, sua devolução deve submeter-se aos procedimentos específicos de transferência previstos nos arts. 32 e 33 da LC nº 214/2025, e

[37] PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Cap. XXII, item 165, p. 368.
[38] AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Cap. XXII, item 165, p. 368; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. Comentários aos arts. 29, 31, 32 e 36, p. 53.

não às condições do art. 38. A conclusão é reforçada pela orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 201 da repercussão geral, no qual se reconheceu ser devida a restituição da diferença do ICMS pago a mais no regime de substituição tributária para frente quando a base de cálculo efetiva da operação for inferior à presumida. Se o procedimento simplificado configura, nas palavras de Machado Segundo, "uma substituição tributária modernizada", a mesma lógica impõe que a antecipação baseada em estimativa não autorize o Estado a conservar a diferença entre o valor presumido e o efetivamente devido.[39]

O mesmo raciocínio aplica-se, com as devidas adaptações, ao ressarcimento do saldo credor disciplinado no art. 39 da LC nº 214/2025. Embora o ressarcimento não se confunda com a restituição do indébito, pois decorre de créditos legitimamente constituídos no regime não cumulativo, também ele concretiza o dever de não manter em poder do Estado recursos que, segundo a própria lei, pertencem ao contribuinte. Os prazos de apreciação e de pagamento previstos na lei complementar devem ser compreendidos, portanto, como limites máximos para o cumprimento de um dever preexistente, e não como autorização para que os valores permaneçam indisponíveis até o seu termo. Como adverte Machado Segundo, prazos sem consequência objetiva e explícita para o seu descumprimento tendem a converter-se em "letra morta", a exemplo do que ocorreu com a "imediata e preferencial restituição" prevista no art. 150, § 7º, da Constituição. A legitimidade do *split payment* depende, assim, de que a restituição e o ressarcimento sejam tratados como garantias efetivas do contribuinte, inerentes à legalidade e à vedação ao enriquecimento sem causa do Estado, e não como concessões condicionadas à conveniência administrativa.[40]

4.12 A segurança jurídica e o direito de contestação na arrecadação automatizada

A segurança jurídica é indispensável à arrecadação automatizada, pois a previsibilidade das obrigações, a transparência dos critérios e o controle dos atos administrativos permitem aos contribuintes organizar suas atividades. No *split payment*, a operação envolve fornecedores, adquirentes, instituições de pagamento e os órgãos do IBS e da CBS, e falhas na transmissão ou interpretação das informações podem gerar recolhimentos incorretos, divergências cadastrais e dificuldade de identificar os valores devidos. A confiabilidade tecnológica é, assim, requisito necessário, mas não suficiente, para a legitimidade da arrecadação.

---

[39] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 593.849/MG*. Tema 201 da repercussão geral. Relator: Min. Edson Fachin, 19 out. 2016. MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Local: Editora, 2026. Comentários ao art. 33, p. 61.

[40] MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. Comentários ao art. 32, p. 59.

A segurança jurídica exige que o contribuinte tenha acesso às informações que determinaram os valores segregados e disponha de procedimentos para apontar inconsistências e obter decisão fundamentada. A automação não pode afastar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da Constituição): embora nem toda operação automatizada seja procedimento contencioso, a controvérsia sobre a legitimidade dos valores recolhidos deve permitir o exercício dessas garantias. Os registros devem identificar a operação, o documento fiscal, o débito, as parcelas extintas e a quantia segregada, pois a mera disponibilização de informações técnicas complexas não assegura sua compreensão.

A segurança jurídica depende, ainda, da estabilidade e da clareza da regulamentação. A implementação gradual exige comunicação adequada dos procedimentos, sobretudo quando mudarem os padrões técnicos dos sistemas de pagamento, e os atos administrativos devem respeitar os limites legais e conceder prazos razoáveis de adaptação. Em um sistema que pretende simplificar, a multiplicação de exigências técnicas de difícil compreensão produziria resultado contrário ao da reforma; a segurança jurídica no *split payment* envolve, portanto, transparência tecnológica, rastreabilidade das operações e mecanismos acessíveis de correção de erros.

4.13 A implementação gradual do split payment e a necessidade de acompanhamento institucional

A implementação do *split payment* exige articulação entre órgãos administrativos e participantes do sistema financeiro. O art. 35 da LC nº 214/2025 determina que a União e o Comitê Gestor aprovem orçamento para o desenvolvimento, a operação e a manutenção do sistema, prevê seu funcionamento simultâneo nos principais instrumentos de pagamento eletrônico de determinadas operações e autoriza sua implementação gradual. A adoção progressiva tem relevância constitucional, pois evita a imposição de obrigações sem infraestrutura suficiente e permite identificar inconsistências e efeitos financeiros não previsíveis em abstrato. O Decreto nº 12.955/2026, a Resolução CGIBS nº 6/2026 e os atos conjuntos e documentos técnicos da Receita Federal e do Comitê Gestor integram esse processo contínuo de desenvolvimento.

A existência de infraestrutura, contudo, não deve ser o único critério de sucesso. Recomenda-se que a Administração acompanhe indicadores como a frequência de falhas de processamento, o volume de valores segregados em excesso, o tempo de devolução, o número de divergências apontadas pelos contribuintes e a efetividade das correções, divulgando

periodicamente informações agregadas, pois a eficiência tributária não se resume à maximização da arrecadação, mas compreende o cumprimento das obrigações legais com o menor custo institucional e econômico possível. A implementação gradual deve funcionar, assim, como oportunidade de prevenir restrições desnecessárias, com avaliação permanente orientada pela conciliação entre eficiência e proteção dos contribuintes.

4.14 Os limites constitucionais da arrecadação automatizada: uma proposta interpretativa

A análise permite propor critérios para a interpretação constitucional do *split payment*. O primeiro é o reconhecimento de sua legitimidade abstrata: ao disciplinar a não cumulatividade do IBS, a Constituição admite expressamente o recolhimento na liquidação financeira, o que impede considerá-lo, em si, inconstitucional, sem afastar as demais garantias aplicáveis. O segundo é a correspondência entre os valores segregados e as obrigações efetivamente existentes, consideradas as parcelas já extintas, devendo os procedimentos estimativos vir acompanhados de instrumentos que impeçam a manutenção injustificada de valores superiores ao devido. O terceiro é a efetividade da devolução dos excedentes, avaliada pela acessibilidade do procedimento, pela clareza das informações e pela duração da indisponibilidade, sem prejuízo de interpretação proporcional dos prazos em situações excepcionais.

O quarto critério é a neutralidade, que não exige eliminar todos os custos operacionais, mas impede ônus excessivos decorrentes de falhas de integração ou de dificuldades sistemáticas de creditamento. O quinto é a livre iniciativa, que impõe considerar os efeitos sobre a continuidade das atividades, sobretudo quando a indisponibilidade decorrer de procedimentos incorretos ou prolongados, sem admitir o uso irrestrito de valores tributários como capital de giro. O sexto é a transparência, que assegura ao contribuinte acesso às informações necessárias para compreender os valores, identificar inconsistências e exercer seus direitos. O sétimo é a avaliação permanente da proporcionalidade, à luz das características concretas das operações, das alternativas menos restritivas e da suficiência das garantias. Esses critérios afastam a oposição abstrata entre interesses arrecadatórios e econômicos e orientam a harmonização entre eficiência e garantias fundamentais.

4.15 Perspectivas de aperfeiçoamento do mecanismo e prevenção de controvérsias tributárias

A prevenção de conflitos deve integrar os objetivos da implementação. A tecnologia pode reduzir controvérsias sobre o pagamento, mas também gerar discussões sobre valores segregados, apropriação de créditos e responsabilidade por falhas. São medidas relevantes: o aperfeiçoamento da consulta aos sistemas do Comitê Gestor e da Receita Federal, para a correta identificação dos débitos e das parcelas extintas; instrumentos acessíveis de acompanhamento individualizado dos recolhimentos, que permitam identificar divergências logo após sua ocorrência; procedimentos simples para corrigir erros de identificação, inconsistências cadastrais e divergências documentais; e a compatibilização dos procedimentos padronizados com as particularidades das operações e dos instrumentos de pagamento.

No procedimento simplificado, a metodologia dos percentuais deve explicitar as razões de sua adoção e as condições de revisão, pois dados históricos e estimativas estatísticas conferem racionalidade ao procedimento, mas não afastam seu questionamento quando produzirem resultados inadequados. A identificação dos excedentes deve ser acompanhada de transferência tempestiva, e a implementação exige orientações claras aos contribuintes e instituições de pagamento. A modernização tecnológica deve vir acompanhada do fortalecimento das garantias administrativas e da cooperação entre as estruturas do IBS e da CBS, para preservar a coerência entre apuração, recolhimento e aproveitamento de créditos. A implementação constitucionalmente adequada exige, assim, abordagem preventiva, orientada pela redução dos riscos de arrecadação incorreta e pelo fortalecimento da confiança entre contribuintes e Administração Tributária.

5 CONCLUSÃO

A EC nº 132/2023 estabeleceu as bases de um IVA dual formado pelo IBS e pela CBS e, entre os mecanismos de operacionalização do novo regime, instituiu o *split payment*, que segrega e recolhe os tributos no momento da liquidação financeira. A análise demonstrou que a sistemática integra os procedimentos tributários aos meios eletrônicos de pagamento e tem potencial para ampliar a eficiência administrativa, reduzir o inadimplemento e conferir segurança à não cumulatividade, mas seus efeitos ultrapassam a esfera arrecadatória, pois a alteração do momento em que os recursos são direcionados ao Estado pode afetar a disponibilidade financeira das empresas, os custos de financiamento e a gestão do capital de giro.

Esses efeitos não significam aumento da carga tributária nem afronta direta à capacidade contributiva, já que os valores devidos não se destinam à apropriação pelo contribuinte. A antecipação pode, contudo, gerar custos econômicos adicionais, sobretudo quando associada a retenções excessivas, dificuldades de creditamento ou demora na devolução, razão pela qual a distinção entre ônus tributário e ônus financeiro revelou-se indispensável: custos de liquidez não se confundem com majoração do tributo, mas ganham relevância constitucional quando resultam de procedimentos desnecessários ou desproporcionais. A capacidade contributiva, a livre iniciativa e a neutralidade devem ser interpretadas sistematicamente: a primeira não assegura o uso de valores tributários como financiamento, mas permite avaliar exigências que ultrapassem a obrigação existente; a segunda não impede a arrecadação automatizada, mas limita restrições excessivas à atividade econômica; a terceira exige que recolhimento e creditamento não produzam distorções injustificadas.

O legislador procurou reduzir esses riscos ao considerar as parcelas já extintas, prever a devolução dos excedentes e autorizar a implementação gradual, mas a efetividade dessas garantias dependerá da capacidade dos sistemas de identificar corretamente os valores, processar as operações com transparência e corrigir tempestivamente as inconsistências. A experiência internacional confirmou que o pagamento fracionado combate a evasão, mas exige atenção à disponibilidade financeira e ao aproveitamento de créditos, e o exame de proporcionalidade mostrou-se o instrumento adequado para avaliar a sistemática.

Conclui-se que **o *split payment* não constitui, por sua própria natureza, mecanismo incompatível com a Constituição Federal, mas sua legitimidade depende de implementação que preserve a proporcionalidade, a neutralidade tributária, a livre iniciativa e os direitos dos contribuintes**. A autorização constitucional para o recolhimento na liquidação financeira não afasta as demais limitações ao poder de tributar, e retenções superiores ao devido, restrições financeiras excessivas ou ausência de instrumentos de correção poderão gerar controvérsias a serem resolvidas à luz desses parâmetros. A resposta ao problema de pesquisa é, portanto, a de que o mecanismo possui legitimidade constitucional abstrata, mas sua aplicação encontra limites materiais e procedimentais que impedem que a eficiência arrecadatória seja alcançada mediante sacrifício desproporcional dos direitos dos contribuintes.

A principal contribuição do estudo é demonstrar que a discussão não se reduz à oposição entre o interesse estatal na arrecadação e o interesse empresarial na disponibilidade de recursos,

exigindo critérios que conciliem ambos. Recomenda-se que a implementação seja acompanhada de avaliação contínua, especialmente quanto à frequência de retenções excessivas, ao tempo de devolução e aos impactos sobre a não cumulatividade, pois somente a articulação entre eficiência administrativa, segurança jurídica e proteção da atividade econômica permitirá que o *split payment* contribua para um sistema tributário mais simples, transparente, neutro e constitucionalmente adequado.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026. Regulamenta a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d12955.htm. Acesso em: 8 nov. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 8 nov. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-normaatualizada-pl.html. Acesso em: 8 nov. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2026/leicomplementar-227-13-janeiro-2026-798657-normaatualizada-pl.html. Acesso em: 8 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional). Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 11 nov. 2026.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Atos conjuntos relativos à reforma tributária do consumo. Brasília, DF: Receita Federal, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria-do-consumo/legislacao/atos-conjuntos. Acesso em: 8 nov. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 593.849/MG*. Tema 201 da repercussão geral. Relator: Min. Edson Fachin, 19 out. 2016.

DENGO, Atílio. A nova técnica de não cumulatividade na LC n. 214: impactos e inconstitucionalidades. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 63, p. 77-105, 2026. DOI: https://doi.org/10.46801/2595-6280.63.3.2026.2853.

EUROPEAN UNION. Council Implementing Decision (EU) 2023/1552 of 25 July 2023 amending Implementing Decision (EU) 2017/784 as regards the period of authorisation for, and the scope of, the special measure derogating from Articles 206 and 226 of Directive 2006/112/EC. *Official Journal of the European Union*, 27 July 2023. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2023/1552/oj/eng. Acesso em: 8 nov. 2026.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2025 comentada*: reforma tributária – IBS, CBS e IS. 2. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 227/2026 comentada*: reforma tributária – IBS (processo administrativo) e ITCMD. Rio de Janeiro: SRV, 2026.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026.

MARTINEZ, Antonio Lopo; SANTOS, Fernando Ferreira dos. Contabilização do IBS e CBS: comparação internacional e impactos contábeis. *Revista Mineira de Contabilidade*, 2026. DOI: https://doi.org/10.51320/rmc.v27i1.1767.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026.

PEROTO, Rafael Oliveira Beber; CONTE, Raphaela. Split payment na reforma tributária: desafios e entraves à implementação no contexto brasileiro. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 59, p. 443-467, 2025. DOI: https://doi.org/10.46801/2595-6280.59.20.2025.2664.

POLÔNIA. Ministério das Finanças. Mechanizm podzielonej płatności (MPP). Varsóvia: Ministério das Finanças, 2026. Disponível em: https://podatki.gov.pl/podatki-firmowe/vat/poradniki-i-informatory/mechanizm-podzielonej-platnosci-mpp. Acesso em: 8 nov. 2026.

PORTO, Antônio José Maristrello; FOSSATI, Gustavo Schneider; VASCONCELOS, Pedro Mencarini. Split payment: o custo não está no caixa que se perde, mas no preço da liquidez. *Portal FGV*, 2 out. 2026. Disponível em: https://id125-1.lb.fgv.br/artigos/split-payment-o-custo-nao-esta-no-caixa-que-se-perde-mas-no-preco-da-liquidez. Acesso em: 8 nov. 2026.

PRATA, Fransérgio. O recolhimento na liquidação financeira (split payment) no IVA dual brasileiro: natureza jurídica, sujeição passiva e os limites constitucionais de um novo paradigma arrecadatório. *Revista Tópicos*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 34, p. 1-19, 2026. DOI: https://doi.org/10.70773/revistatopicos/780677977.

SALGADO, Vinícius. Reforma tributária e split payment: supressão do efeito Olivera-Tanzi nas finanças públicas? *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 26, n. 3, 2026. DOI: https://doi.org/10.55532/1806-8944.2026.311.