FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Split Payment na Reforma Tributária Brasileira: da superação dos desafios internacionais à eficiência na tributação do consumo

Rafael Leite Cairo

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 31.01.2025

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

A temática de trabalho proposta circunscreve-se ao mecanismo de *split payment* no contexto da Reforma Tributária brasileira, que visa à modernização e eficiência na arrecadação do Imposto sobre Valor Agregado. Enquanto questão central de pesquisa, busca-se aferir se o *split* brasileiro representa resposta coerente às transformações da economia digital, corrigindo falhas do método atual de apuração e cobrança e, se o formato desenhado (Inteligente, Simplificado e Manual) elimina os obstáculos apontados na experiência internacional à reconfiguração do sistema de recolhimento dos tributos sobre o consumo.

Desse modo, o estudo perpassa pela identificação de modelos de pagamento segregado implementados internacionalmente, destacando-se a União Europeia e América Latina, os objetivos almejados, desafios impostos e conclusões acerca da viabilidade em cada cenário jurídico-econômico. A fim de realizar-se o devido cotejo analítico com o formato autorizado na Emenda Constitucional nº 132/2023, e erigido na Lei Complementar nº 214/2025 (pendente de regulamentação por atos conjuntos do Comitê Gestor do IBS e da RFB), é imprescindível apontar o panorama fático-jurídico que ensejou o surgimento, bem como semelhanças e diferenças entre os modelos internacionais e o modelo brasileiro.

Ao fim e ao cabo, as premissas acima delineadas permitirão constatar se o modelo brasileiro é capaz de superar as ressalvas apontadas nos principais documentos internacionais - especialmente a interferência no fluxo de caixa das empresas, ausência de celeridade na restituição de créditos e custos de implantação -, e proporcionar à tributação a eficiência intrínseca ao estado da arte da tecnologia. Por fim, será possível realizar juízo propositivo acerca de que cautelas adotar,

considerando as especificidades do Brasil, e perquirir eventuais adaptações necessárias ao sistema tributário do consumo com vistas a permitir o adequado funcionamento do pagamento fracionado.

Vive-se na era digital. As empresas digitais dominam o ranking das dez maiores empresas do mundo, com as 5 mais valiosas. Ademais, os bens e serviços intangíveis passam a representar parcela significativa do mercado, chegando ao montante de 90% em 2020 na S&P 500. À luz desse cenário, as relações de cunho econômico, social e tributário sofrem mutações significativas.

O sistema tributário brasileiro, por sua vez, padece de ineficiências e mecanismos defasados, que sequer acompanham as novas bases econômicas advindas da economia digital. Nesse contexto, o mecanismo de *split payment* tem por escopo incorporar à Administração Tributária as inovações tecnológicas inerentes à era digital, sobretudo através do aperfeiçoamento da cobrança e fiscalização. Do montante pago pelo adquirente, segrega-se o valor devido ao fornecedor, sendo-lhe entregue o valor líquido referente ao bem ou serviço, e o valor relativo ao tributo sobre o consumo é repassado ao erário.

Frise-se que a evolução tecnológica dos meios de pagamento é intrinsicamente responsável pelo crescimento exponencial das plataformas digitais de *marketplace,* um dos elementos característicos da economia digital. Dentre as medidas disruptivas que propiciaram a revolução na forma de consumir, reduziu-se o custo da confiança da transação comercial digital, através de mecanismo de pagamento por meio do qual os valores entregues pelo consumidor são direcionados a uma conta segregada (*escrow account*), e somente entregues ao vendedor se o comprador atestar que recebeu a mercadoria no padrão adequado.

Assim, sem olvidar os eventuais desafios que envolvem a implantação de sistemas tecnológicos, sobretudo em relação à cobrança, fiscalização e recolhimento tributários, pretende-se investigar se as principais críticas ao *split payment* se impõem como obstáculo jurídico à sua adoção, bem como em que medida as objeções à sua implementação a nível internacional subsistem ante o modelo desenhado no Brasil.

Em 2017, estudo encomendado pela Comissão Europeia chegou à conclusão de que haveria a redução ou extinção das fraudes MTIC e Carrossel mediante a introdução do pagamento segregado. Porém, como aspecto negativo, decorreria elevado custo de conformidade e administrativo para implantação, bem como prejuízo ao fluxo de caixa das empresas.

Ocorre que o Brasil já possui sistemas fiscais informatizados, como SPED, NFe, NFCe e EFD. Lembrando que a Nota Fiscal deve estar vinculada ao pagamento eletrônico. No Brasil, a *via crucis* ocorre no momento posterior, de relatórios e compensações. Além disso, quanto à celeridade na apuração e eventual restituição de créditos, convém ressaltar que a tecnologia da época do referido estudo já avançou bastante.

A atual tributação do consumo brasileira produziu distorções de tal relevância que impuseram a Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Insta salientar que o contencioso tributário estadual representou 16,1% do PIB em 2020. Deste montante, o contencioso de ICMS representava 95,9%.

A bem da verdade, o sistema tributário do consumo introduzido pela Reforma visa a suprir déficit em relação ao modelo ideal de Imposto sobre o Valor Agregado, a exemplo da adoção de princípios fundamentais como a tributação no destino. Porém, trata-se de *design* implementado internacionalmente desde 1968 na França, de modo que já mostra sinais de anacronismo.

Percebe-se, portanto, que o sistema tributário precisa se adaptar à Economia Digital. Em verdade, a Revolução Digital impõe uma Revolução Tributária.

Se por um lado a adoção do modelo teórico ideal de IVA proposto pela OCDE teria o condão de afastar diversas distorções no Brasil (ex: princípio do destino), verifica-se que a forma de apuração através do método subtrativo de crédito destacado na fatura fiscal, que observa o *design* recomendado, imputa ineficiências significativas.

Segundo a OCDE, o IVA deve utilizar como forma de apuração o método subtrativo indireto do imposto-contra-imposto, ou *tax on tax.* Assim, considerando a base de cálculo do IVA, que corresponde ao valor total da operação, encontra-se o imposto a pagar, sendo deduzido desse montante o imposto devido na operação anterior que resultou na entrada de mercadorias, e destacado na Nota Fiscal de entrada.

Nada obstante o escopo de autofiscalização através do mero destaque do crédito na fatura fiscal, a experiência prática refletiu a insuficiência no combate à fraude de geração de créditos fictícios. Desse modo, buscou-se condicionar o direito ao crédito ao efetivo recolhimento do tributo, nos termos do art. 156-A, §5º, II, da CRFB.

Trata-se de problemática experimentada a nível internacional. Por exemplo, em estudo encomendado pelo Parlamento Europeu, estimou-se que a fraude de IVA (Missing Trader Intra-community Fraud – MTIC) implique evasão de montante em torno 60 bilhões de euros por ano.

No Brasil, por sua vez, destaca-se a fraude das empresas "noteiras", que simulam operações no intuito de criar créditos tributários fictícios. Os documentos fiscais são emitidos com destaque do ICMS, gerando crédito aos destinatários na apuração do imposto devido em operações posteriores. Assim, o participante do esquema usa esses créditos para pagar menos impostos ao seu Estado, causando prejuízos ao erário e à concorrência.

Porém, considerando a forma de apuração, declaração e recolhimento mensais, a exigência normativa de efetivo recolhimento como condição ao creditamento implicaria a impossibilidade de precificação da mercadoria ou serviço ao adquirente, uma vez que somente ao fim do período de apuração seria possível aferir o eventual adimplemento tributário por parte do fornecedor; bem como

restaria por delegar as atividades de fiscalização e cobrança ao adquirente e imputar-lhe responsabilidade tributária subsidiária, em agressão ao princípio da capacidade contributiva, além de suprimir a premissa da não-cumulatividade do novo IVA Dual.

O *split payment*, então, desponta como mecanismo de recolhimento instantâneo do tributo, isto é, por ocasião da liquidação financeira da operação comercial, capaz de afastar a incerteza no cumprimento e direito ao crédito, viabilizando a norma jurídica condicionante do efetivo recolhimento.

Outra grave fragilidade da sistemática do IVA referente à forma de apuração diz respeito ao ICMS declarado e não pago.

O elevado índice tem causado grandes impactos na arrecadação dos Estados, resultando em prejuízos diretos ao erário e, consequentemente, à sociedade. Esse déficit tributário gera distorções econômicas significativas, pois o consumidor - contribuinte de fato - suporta o valor do imposto embutido nos preços finais dos produtos e serviços, haja vista a transferência do encargo econômico-financeiro, sem que isso se converta em retorno, na forma de investimentos em infraestrutura, saúde, educação e segurança, por exemplo.

No intuito de compensar o *tax gap* decorrente da ausência de conformidade, a alíquota do imposto é aumentada sucessivamente pela Administração Tributária.

Ocorre que apenas pequena parcela de contribuintes se revela como devedores contumazes, os quais costumam declarar o ICMS, mas deixam de adimplir o imposto intencionalmente, confiando na falta de *enforcement* do sistema. Utilizam os valores que deveriam ser pagos ao fisco como fluxo de caixa adicional para financiar suas operações. Portanto, o financiamento através da inadimplência programada compõe a estrutura de capital da empresa.

Através de dados do Rio Grande do Sul, muito embora o significativo prejuízo ao erário atribuído aos devedores contumazes (cerca de 40% da inadimplência total do imposto), estes representam percentual ínfimo dos contribuintes de ICMS, isto é, 1,5% dos estabelecimentos com cadastro ativo.

O mecanismo de pagamento segregado tem o condão de modificar a sistemática contábil, uma vez que, considerando o recolhimento do tributo por ocasião da liquidação financeira da operação comercial, o montante relativo ao IBS não mais transitará pela contabilidade das empresas.

De forma preponderante, adota-se o trabalho exploratório como modelo de pesquisa, buscando-se apurar a eficiência do *Split Payment* no combate à fraude, sonegação e inadimplência programada, de modo a atender ao princípio da praticabilidade, favorecendo a Administração Tributária, sem olvidar a imperiosa transposição dos grandes entraves constatados na experiência internacional, especialmente a restituição dos créditos e fluxo de caixa.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

1. Contextualização fática

1.1 Em que consiste o *split payment*? Qual o panorama fático-jurídico de surgimento no Brasil e no mundo, e os principais desafios encontrados à sua implementação nas experiências internacionais?

- Legislação tributária
- Doutrina tributária nacional e internacional

2. Referencial teórico-normativo

2.1 Qual a legislação aplicável ao *split payment* no Brasil, modalidades previstas e funcionamento? A Reforma Tributária introduziu modificações normativas capazes de incorporar o mecanismo à tributação do consumo?

- Legislação tributária
- Doutrina tributária nacional
- Jurisprudência

3. Abordagem analítica

3.1 Quais as semelhanças e diferenças do formato brasileiro em relação às experiências internacionais? O *split* brasileiro é capaz de superar as principais críticas constantes dos estudos internacionais?

3.2 Que vantagens são esperadas do ponto de vista da eficiência do sistema tributário?

- Legislação tributária
- Doutrina tributária nacional e internacional
- Jurisprudência

4. Recomendações finais

4.1 Qual o formato ideal para o *split payment* no Brasil? Que cautelas adotar em razão das especificidades brasileiras?

- Legislação tributária
- Doutrina tributária nacional e internacional
- Jurisprudência
- Conclusões da pesquisa

3. Justificativa da relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

Da autorização normativa veiculada no âmbito do art. 156-A, §5º, I e II, da CRFB, decorreu a previsão do mecanismo de pagamento segregado na Lei Complementar nº 214 de 16 de janeiro de 2025, carecendo, ainda, de regulamentação por "atos conjuntos do Comitê Gestor do IBS e da RFB", nos termos do art. 31, § 2º da aludida lei complementar.

Desse modo, justifica-se a relevância prática do presente trabalho à luz do escopo de inspirar, de forma crítica e propositiva, e com respaldo nas experiências internacionais, a implementação de regulamentação de modelo de *split payment* apto a eliminar as distorções e ineficiências na tributação sobre o consumo que conduzem à fraude, inadimplência programada e complexidade, bem como fomentar a composição de interesses arrecadatórios da Administração Tributária e a simplificação, previsibilidade e segurança jurídica almejadas pelos contribuintes.

O método de crédito na fatura fiscal apresenta problemas de ordem prática que demonstram a sua fragilidade: 1) restrições, atraso e glosa no pagamento dos créditos; 2) custo de conformidade elevado, em razão de obrigações acessórias (empresas brasileiras gastam muitas horas a mais em conformidade; 3) custo administrativo de fiscalização e cobrança; 4) todos esses fatores conduzem à litigiosidade (contencioso tributário brasileiro atingiu o montante de 5,69 trilhões de reais em 2020, que representa 74,8% do PIB); 6) fraude e evasão; 7) inadimplência programada.

Portanto, trata-se de mecanismo por si só inovador, em consonância com a economia digital, que conduz, consequentemente, o caráter de ineditismo ao presente trabalho.

Por fim, a análise do formato brasileiro em cotejo com as experiências internacionais, com vistas a alcançar a viabilidade do *design* posto na Lei Complementar nº 214/2025, bem como as adaptações eventualmente necessárias, revela o potencial de impacto do trabalho. Ressalta-se que o

Governo Federal sinaliza, inclusive, que o s*plit* é capaz de reduzir a alíquota de referência em 3%, e, em última instância, arrefecer o *tax gap*.

4. Familiaridade com o objeto de pesquisa

O autor do presente trabalho é membro da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, onde atuou em núcleo específico de contencioso judicial do ICMS, atual tributo sobre o consumo a nível estadual. Desse modo, experimentou os conflitos decorrentes das distorções e ineficiências do sistema tributário do consumo, constando-se que ora as próprias regras estruturantes estimulam o litígio, ora fixam lacunas exploradas pelos meios fraudulentos.

Muito embora como decorrência da atuação profissional busque-se eficácia na arrecadação tributária, não se olvida da necessária ruptura com o paradigma da fiscalização, alicerçada na fiscalização robusta e aplicação de sanções. Com efeito, a ineficiência da lógica adversarial, só por si, implica a adoção do paradigma da confiança nas relações jurídico-tributárias, incumbindo às autoridades fiscais emitirem incentivos corretos, e contribuindo para a construção de sistema orientado pela simplicidade, com obrigações acessórias uniformes e compreensíveis, além da transparência das informações e comunicação, o que acarreta redução do custo de conformidade e litígios, favorecendo, inclusive, a competitividade das empresas.

5. Bibliografia preliminar

CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. *O devedor contumaz no direito tributário:* premissas teóricas, conceito e regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Vandresse, B., Cilli, V., Walsh, C., Vanhee, T., et al., *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method : final report*, Publications Office, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2778/649636

FIORIN, Ricardo. A concorrência desleal no âmbito tributário: a responsabilidade do Poder Judiciário, 2018. Disponível em: https://emporiododireito.com.br/leitura/a-concorrencia-desleal-no-ambito-tributario-a-responsabilidade-do-poder-judiciario

GRYZIAK, Bartosz. European Union - Split Payment across the European Union. Review and Analysis, v. 31, Issue: International VAT Monitor, 2020, n. 1. Published online: January 8, 2020.

NÚCLEO DE TRIBUTAÇÃO DO INSPER. *Contencioso tributário no Brasil: Relatório 2021 – Ano de referência 2020*. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: Insper, setembro 2024. Disponível em: https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/ac44b28d-85f9-432f-afd8-ff0de7cca343/content

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development.*Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report, OECD/G20*.Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing, 2015.

OECD. Redesigning Brazil's consumption taxes to strengthen growth and equity. Policy Brief. 2023, 5p. Disponivel em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-ainformacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/brazil-tax-policybrief-2023-final.pdf

OCDE (2020), Tendências do imposto sobre o consumo 2020: taxas de IVA/GST e impostos especiais de consumo, tendências e questões políticas, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/152def2d-en .

OLIVEIRA, Luciana Marques Vieira da Silva. *Tributação do consumo na Era Digital*: split payment e a reforma tributária. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

RUBINSTEIN, Flavio; e VETTORI, Gustavo. Closing the Brazilian Tax Gap: Public Shaming, Transparency and Mandatory Disclosure as Means of Dealing with Tax Delinquencies, Tax Evasion and Tax Planning. In: Derivatives & Financial Instruments, vol. 18, n. 1, 2016, 19p.

6. Cronograma de execução

	2025											2026	
Atividade	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	Horas
Pesquisa e revisão de bibliografia e jurisprudência													60h (30h por mês)
Organização da pesquisa													10h
Redação e entrega do projeto de pesquisa ajustado													10h
Redação da versão intermediária													60h (20h por mês)
Apresentação da versão intermediária													-
Redação da versão provisória													90h (30h por mês)
Conclusão da versão provisória													30h
Revisão e ajustes na versão provisória													30h (15h por mês)
Apresentação da versão provisória													-

SUMÁRIO PRELIMINAR

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação do Tema e Justificativa

1.2 Contextualização: Reforma Tributária e Economia Digital

1.3 Problema de Pesquisa e Questão Central

1.4 Metodologia

1.5 Estrutura do Trabalho

2 O MODELO DE IVA E A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL
2.1 Panorama do Sistema Tributário de Consumo
2.2 Emenda Constitucional nº 132/2023 e o Novo IVA Dual
2.3 Lei Complementar nº 214/2025 e Expectativa de Regulamentação
2.4 Dificuldades Estruturais:
2.4.1 Contencioso Tributário e Devedores Contumazes
2.4.2 Fraudes e "Empresas Noteiras"
2.4.3 Defasagem Tecnológica na Cobrança e Fiscalização

3 O MECANISMO DE SPLIT PAYMENT
3.1 Conceito e Fundamentos Gerais
3.2 Aplicações Internacionais
3.2.1 União Europeia: Metas de Redução de Fraudes e Custos
3.2.2 Experiências na América Latina
3.3 Críticas e Obstáculos Observados em Outros Países
3.3.1 Interferência no Fluxo de Caixa das Empresas
3.3.2 Celeridade na Restituição de Créditos
3.3.3 Custos de Conformidade e Administração
3.4 Estudos internacionais: Benefícios vs. Desafios

4 O SPLIT PAYMENT NO CONTEXTO BRASILEIRO
4.1 Formatos: Inteligente, Simplificado e Manual
4.2 Efeito no combate à fraude de créditos fictícios
4.3 Efeito no combate à inadimplência programada
4.4 Potencial redução da complexidade
4.5 Possíveis Implicações para o Fluxo de Caixa das Empresas
4.6 Celeridade na apuração e restituição de créditos em ambiente digital

5 ANÁLISE COMPARATIVA E POSSÍVEIS APRIMORAMENTOS
5.1 Comparação do modelo brasileiro com as experiências internacionais
5.2 Aspectos regulatórios e operacionais pendentes
5.3 Principais entraves apontados no exterior e sua superação no Brasil
5.4 Adequações e cautelas para implementação
5.5 Perspectivas de evolução tecnológica e fiscal

6 CONCLUSÃO
6.1 Recomendações práticas
6.2 Reflexão sobre a coerência do *split payment* perante a Economia Digital