

Revista de Direitos Fundamentais e Tributação – RDFT

ISSN: 2594-858X

DOI: <https://doi.org/10.47319/rdft.v9n1.116>

Seção: Artigos

O *split payment* na reforma tributária e a (des)necessidade da medida cautelar fiscal como garantia do crédito tributário**Split payment in the tax reform and the (un)necessity of the tax precautionary measure as a guarantee of tax credit****El *split payment* en la reforma tributaria y la (in)necesidad de la medida cautelar fiscal como garantía del crédito tributario**Jamil Fuad Gurian¹**Resumo**

A Emenda Constitucional número 132/2023 instituiu um novo modelo tributário dual no Brasil, baseado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), com destaque para a adoção do mecanismo do *split payment*, ou pagamento separado, como forma de retenção automática do tributo no momento da liquidação financeira. Esse novo sistema transfere a responsabilidade pelo recolhimento do tributo às operadoras de pagamento, com o objetivo de mitigar inadimplência e sonegação, bem como fortalecer a previsibilidade da arrecadação. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a (des)necessidade da medida cautelar fiscal, prevista na Lei nº 8.397/1992, frente à implementação do *split payment*. A pesquisa parte da hipótese de que a automatização da arrecadação torna obsoleto o uso da cautelar em operações regulares, ainda que subsista sua utilidade em situações específicas em contextos de fraude. A metodologia empregada é qualitativa, com base em revisão doutrinária e análise normativa. Como resultado, pretende-se avaliar a compatibilidade da medida cautelar fiscal com os novos princípios introduzidos pela reforma tributária, notadamente o da cooperação entre fisco e contribuinte. Conclui-se que a medida cautelar fiscal, embora tensionada pelo novo arranjo normativo, pode ser reconfigurada como instrumento subsidiário, resguardando sua eficácia em nichos não cobertos pela automação plena da arrecadação tributária.

Palavras-chave: Split Payment. Reforma Tributária. Medida Cautelar Fiscal. Crédito Tributário. Princípios.

¹ Mestre e Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), Brasil. Pesquisador do Instituto de Aplicação de Tributos (IAT), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-0919-2401>. E-mail: fuadgurian@hotmail.com.

Abstract

The Constitutional Amendment Number 132/2023 introduced a new dual tax model in Brazil, based on the Tax on Goods and Services (IBS) and the contribution on goods and services (CBS), highlighting the implementation of the split payment mechanism, which provides automatic withholding of tax at the time of financial settlement. This new system shifts the responsibility for tax collection to payment system operators, aiming to reduce tax evasion, as well as enhance predictability in revenue collection. In this context, the present article aims to analyze the (un)necessity of the fiscal precautionary measure, as provided by Law No. 8,397/1992, due to the implementation of split payment. The hypothesis is that the automation of collection renders the use of the precautionary measure obsolete in standard operations, although it may still be relevant in specific scenarios, such as the ones connected to fraud. The methodology adopted is qualitative, based on literature review and normative analysis. The study seeks to assess the compatibility of the fiscal precautionary measure with the principles introduced by the tax reform, especially the principle of cooperation between tax authorities and taxpayers. It is concluded that, although challenged by the new normative framework, the fiscal precautionary measure may be reconfigured as a subsidiary instrument, preserving its effectiveness in sectors not yet fully integrated into the automated tax collection system.

Keywords: Split Payment. Tax Reform. Fiscal Precautionary Measure. Tax Credit. Principles.

Resumen

La Enmienda Constitucional numero 132/2023 instituyó un nuevo modelo tributario dual en Brasil, basado en el Impuesto sobre Bienes y Servicios (IBS) y en la Contribución sobre Bienes y Servicios (CBS), destacándose la adopción del mecanismo de *split payment*, o pago separado, como forma de retención automática del tributo en el momento de la liquidación financiera. Este nuevo sistema transfiere la responsabilidad por el recaudo del tributo a las operadoras de pago, con el objetivo de mitigar la morosidad y la evasión, así como fortalecer la previsibilidad de la recaudación. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar la (in)necesidad de la medida cautelar fiscal, prevista en la Ley n.º 8.397/1992, frente a la implementación del *split payment*. La investigación parte de la hipótesis de que la automatización del recaudo vuelve obsoleto el uso de dicha medida en operaciones regulares, aunque subsista su utilidad en situaciones específicas en contextos de fraude. La metodología empleada es cualitativa, basada en revisión doctrinal y análisis normativo. Como resultado, se pretende evaluar la compatibilidad de la medida cautelar fiscal con los nuevos principios introducidos por la reforma tributaria, especialmente el de cooperación entre fisco y contribuyente. Se concluye que la medida cautelar fiscal, aunque tensionada por el nuevo arreglo normativo, puede ser reconfigurada como instrumento subsidiario, preservando su eficacia en nichos no cubiertos por la plena automatización del recaudo tributario.

Palabras Clave: Split Payment. Reforma Tributaria. Medida Cautelar Fiscal. Crédito Tributario. Principios.

Introdução

A Emenda Constitucional n. 132/2023 inaugurou a mais profunda reforma tributária talvez já vista no país. Seu objetivo central foi simplificar o sistema, reduzir a cumulatividade, combater a guerra fiscal e mitigar a litigiosidade que há décadas marcam a tributação no Brasil.

Nesse processo, tributos de competências diversas foram substituídos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), organizando-se um modelo dual de incidência sobre consumo.

A simplificação foi acompanhada da adoção de mecanismos tecnológicos inovadores, como o *split payment*, criado pela Lei Complementar nº 214/2025. Tal sistema automatiza a separação e o repasse do tributo no momento do pagamento da operação, transferindo ao sistema financeiro a responsabilidade pelo recolhimento. O

modelo visa reduzir a evasão, garantir maior eficiência arrecadatória e alinhar o Brasil a experiências internacionais já consolidadas.

Diversos países utilizam mecanismos semelhantes com resultados significativos na diminuição da inadimplência fiscal. No Brasil, espera-se que o *split* elimine boa parte da necessidade de medidas repressivas de cobrança, reforçando um ambiente de cooperação entre Fisco e contribuintes. Todavia, sua introdução suscita questionamentos relevantes acerca da utilidade e da legitimidade de instrumentos processuais já existentes.

Entre esses instrumentos está a medida cautelar fiscal, criada pela Lei n. 8.397/1992. Essa medida permite ao Estado tornar indisponíveis bens do contribuinte quando identificados indícios de fraude, esvaziamento patrimonial ou risco à efetividade da cobrança. Embora concebida para assegurar a arrecadação, a cautelar sempre foi alvo de críticas por seu caráter gravoso e pela tensão que provoca com direitos fundamentais, como propriedade e devido processo legal.

A consolidação do *split* levanta, então, uma questão central: ainda há espaço para a medida cautelar fiscal em um modelo que busca neutralizar riscos de inadimplência já na origem da operação? Essa indagação ganha relevo diante do princípio da cooperação, reforçado pela reforma. Se o sistema busca privilegiar a colaboração entre administração e contribuinte, seria legítimo manter um mecanismo de viés eminentemente repressivo?

Por outro lado, a análise não pode ignorar que o *split* não é imune a falhas. Transações com criptoativos, pagamentos realizados em sistemas descentralizados ou operações fora do alcance da rede bancária oficial podem escapar ao controle automatizado. Nessas hipóteses, seria razoável admitir que a cautelar continue a existir como instrumento residual, acionável apenas em situações excepcionais?

Ademais, o *split* pode desempenhar papel inédito na defesa do contribuinte. Como o sistema registra automaticamente a separação do tributo, tais registros podem constituir prova objetiva de adimplemento ou de inexistência de dolo, invertendo a lógica de um processo tributário frequentemente marcado por presunções em desfavor do sujeito passivo.

Diante dessas tensões, o presente estudo tem por objetivo examinar se o *split payment* torna a medida cautelar fiscal obsoleta ou se ambos podem coexistir de forma complementar. Busca-se compreender em que medida a cautelar deve ser restringida, reinterpretada ou ressignificada à luz da nova realidade constitucional, sem perder de vista os riscos de eventuais lacunas de controle.

O presente estudo adota abordagem qualitativa, baseada em revisão doutrinária e análise normativa. Foram consultadas bases e periódicos jurídicos relevantes (publicações 2010–2025), relatórios institucionais (CARF, PGFN) e literatura comparada sobre experiências europeias de *split payment*.

Ainda, este estudo é de caráter doutrinário e interpretativo, não realizando mensuração econométrica do impacto do *split payment* sobre a quantidade de litígios tributários existentes no país. A efetividade prática do argumento depende de dados operacionais sobre cobertura do sistema e de decisões administrativas e judiciais futuras.

Mais do que uma contraposição entre dois instrumentos, o que se pretende demonstrar é que a transição para o *split payment* exige repensar a função da medida cautelar fiscal.

O desafio de harmonizar eficiência arrecadatória com segurança jurídica, prevenindo abusos estatais e assegurando que a busca por arrecadação não se sobreponha aos novos princípios constitucionais e com a vinda do *split payment* que estruturam o sistema tributário nacional precisa ser enfrentado de modo a garantir harmonia sistêmica entre os novos mecanismos arrecadatórios e os princípios constitucionais tributários.

1. A medida cautelar fiscal no cenário atual

A medida cautelar fiscal foi instituída pela Lei n. 8.397/1992, em um contexto de preocupação com a eficácia da arrecadação tributária diante do crescente inadimplemento e das manobras patrimoniais utilizadas por contribuintes para frustrar a execução fiscal.

Trata-se de instrumento processual que confere ao Fisco a possibilidade de requerer, em caráter liminar, a indisponibilidade de bens e direitos do devedor tributário quando presentes provas de esvaziamento patrimonial, preservando a arrecadação tributária e evitando a ocorrência de fraudes.²

O legislador buscou conferir maior efetividade à tutela do crédito público, permitindo a constrição de patrimônio antes mesmo da constituição definitiva do débito. Essa característica aproxima a medida de institutos típicos do processo cautelar civil, mas com peculiaridades próprias, ligadas à supremacia do interesse público.

A finalidade da medida cautelar fiscal é assegurar a satisfação do crédito tributário, antecipando a proteção patrimonial em favor do Fisco. Ressalte-se que a cautelar, ao permitir a constrição sem contraditório prévio, necessita mandatoriamente obedecer a garantia do devido processo legal e da ampla defesa.³

Partindo de tais premissas, a medida cautelar fiscal suscita discussões acerca de sua compatibilidade com a principiologia constitucional contemporânea. Importante ter em conta que a cautelar fiscal, *per se*, se mal utilizada, pode afrontar princípios como o do devido processo legal, a proporcionalidade e o mínimo intervencionismo estatal.

Ainda, com a vinda da Emenda Constitucional nº 132/2023, ganha relevo a necessidade de observância do princípio da cooperação⁴ entre Fisco e contribuinte, que orienta uma relação menos conflituosa e mais transparente na esfera tributária.

²A medida cautelar fiscal é ação de titularidade da Fazenda Pública, cujo objetivo é decretar a indisponibilidade de bens e direitos do sujeito passivo da obrigação tributária, em especial quando o devedor tenta frustrar o pagamento da dívida. Foi introduzida em nosso ordenamento por meio da Lei 8.397/92, mas somente nos últimos anos passou a ser efetivamente utilizada. FERRAGUT, Maria Rita. *Responsabilidade Tributária*. 4ª ed, ver., atual., e ampl. – São Paulo: Noeses, 2020. P. 250.

³ (...) Significa dizer, portanto, que a Constituição Federal contempla outras limitações constitucionais ao poder de tributar, além daquelas estabelecidas pelo Artigo 150. Dessa forma, apenas para exemplificar, o devido processo legal e a universalidade de jurisdição constituem limitações constitucionais ao poder de tributar, de modo que a medida cautelar fiscal terá por limite esses e todos os demais direitos fundamentais. A restrição aos direitos individuais, provocada pela concessão de medida cautelar fiscal, há de ser mínima frente ao sistema de direitos fundamentais dos contribuintes. E há de ser suficiente o bastante, tendo-se em conta a efetividade da execução fiscal. A medida cautelar fiscal há de ser concretamente necessária, além de razoável e proporcional, em razão do seu caráter excepcional e invasivo. DINIZ, Marcelo de Lima Castro *et al.* *Medida Cautelar Fiscal in 30 Anos da Constituição Federal e o Sistema Tributário Brasileiro*. 1ª ed – São Paulo: Noeses, 2018. P. 785.

⁴ § 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. *FEDERAL, Constituição*. Título VI, Capítulo I, Seção I, Art. 145, § 3º.

Ora, partindo de uma premissa de coexistência amigável, a primeira tensão hermenêutica que se observa reside entre mecanismos repressivos (tal qual a cautelar fiscal) em detrimento de instrumentos colaborativos, que buscam privilegiar a confiança mútua e a previsibilidade.

O contraste entre a rigidez da medida e os ideais cooperativos da reforma evidenciam a necessidade de repensar sua função e limites, especialmente quanto à restrição de seu manejo pelo Poder Público.

De fato, em olhar perfunctório, quando confrontada com o novo arranjo constitucional, a cautelar fiscal mostra-se, em certa medida, incompatível, exigindo releitura que privilegie os princípios atuais. Todavia, como se verá nos capítulos seguintes, sua aplicação pode ser justificada em determinadas hipóteses.

2. O *split payment* na reforma tributária

O modelo de *split payment* surge como resposta à necessidade de reduzir a inadimplência e combater fraudes relacionadas ao Imposto sobre o Valor Agregado (IVA).

Seu funcionamento prático consiste em separar, no momento do pagamento de uma transação comercial, a parcela destinada ao fornecedor e a fração correspondente ao tributo devido. Esta última é direcionada automaticamente ao Fisco, eliminando a possibilidade de retenção ou apropriação indevida pelo contribuinte.⁵

No Brasil, a introdução do *split payment* encontra justificativa clara: a busca por maior eficiência arrecadatória e a redução dos altos índices de inadimplência tributária.

⁵ O *split payment*, ou “pagamento dividido”, pode ser entendido como a sistemática por meio da qual o recolhimento dos tributos se dá no momento do pagamento pelo bem ou serviço. Ou seja, ao efetuar o pagamento por um bem ou serviço, a quantia correspondente ao imposto é diretamente destinada ao cumprimento da obrigação tributária, sem ser repassada ao fornecedor do produto ou serviço (contribuinte) que gerou essa obrigação. PEROTO, Rafael Oliveira Beber *et al.* *Split Payment* na Reforma Tributária: desafios e entraves à implementação no contexto brasileiro *In Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 59, p. 443–467, 2025. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2664>. Acesso em: 18 set. 2025.

O novo desenho normativo visa mitigar o problema da “perda de caixa” do Estado, ao assegurar que a parcela correspondente ao tributo seja recolhida já no ato da operação, sem depender da posterior disponibilidade financeira do contribuinte.

Isso pois o problema da inadimplência no Brasil (dentro do qual se inclui a tributária) é seríssimo. Em dados obtidos junto ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF, tem-se que em junho de 2025 somou-se a monta de um trilhão e oitenta e cinco bilhões de reais⁶ em tributos em discussão, o que, obviamente, reflete no déficit arrecadatário.

Já em dívida ativa, em dados obtidos junto da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, somam-se aos valores supracitados a cifra de quase sessenta bilhões de reais sendo cobrados em sede de execução fiscal⁷.

Detalhe que tais dados ilustram apenas os débitos em discussão em âmbito federal, não contemplando as dívidas de competência estadual e municipal, o que certamente aumentaria tal número de forma significativa.

Diante da dimensão dos valores apontados, a adoção do *split payment* assume caráter de política pública prioritária. Além disso, sua efetividade depende de ampla cobertura operacional e de ajustes institucionais, podendo demandar medidas complementares de regularização e aplicação.

Por conseguinte, considerando a magnitude do problema, as vantagens previstas — diminuição da inadimplência, simplificação da fiscalização e maior previsibilidade arrecadatária — tornam-se especialmente relevantes, ainda que sob eventuais problemáticas normativas⁸.

⁶Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. *Dados gerenciais*. 2025. Disponível em: <<http://idg.carf.fazenda.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-2025/dados-abertos-gerenciais-202506-4.pdf>> Acesso em 18 set. 2025.

⁷ Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. *PGFN em números e anuário da PGFN*. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_2025_1303_10h19_corrigido_final.pdf> Acesso em 18 set. 2025.

⁸ Isso previne a inadimplência fiscal e simplifica o processo de fiscalização para o governo, que passa a ter controle direto sobre o montante devido. Além disso, o sistema pode ser uma ferramenta eficaz para combater fraudes fiscais, especialmente aquelas relacionadas a operações fictícias ou simulação de notas fiscais. NERIS, L. M. Tributação e Inteligência Artificial: a aplicação do split payment no Brasil sob a ótica da reforma tributária. *OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, [S. l.]*, v. 22, n. 10, p. e7526, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/7526>. Acesso em: 18 set. 2025.

Do ponto de vista do contribuinte, embora haja impacto sobre o fluxo de caixa, o modelo também pode representar maior segurança jurídica, já que afasta o risco de autuações baseadas em falta de recolhimento, dado que o sistema, em tese fará o direcionamento do tributo de forma imediata.

Nesse cenário, o *split payment* surge como instrumento que fortalece o princípio da cooperação⁹ (porém, em um sistema não construído em tal prisma), alinhando-se ao novo paradigma da reforma tributária. Trata-se, portanto, de instituto que demanda análise crítica de suas limitações e falhas potenciais.

3. Convergências e tensões entre *split payment* e medida cautelar fiscal

A relação entre o *split payment* e a medida cautelar fiscal expõe uma das frentes mais sensíveis da reforma tributária brasileira: a transição de um sistema centrado na coerção para outro fundado na prevenção.

Essa passagem não se resume a um ajuste operacional; representa uma mudança de paradigma no modo como o Estado compreende a arrecadação, a inadimplência e o papel do contribuinte.

Enquanto o *split payment* ilustra o esforço de modernizar e automatizar o cumprimento das obrigações, a medida cautelar fiscal simboliza o modelo tradicional de repressão e de tutela coercitiva do crédito tributário.

A análise que segue busca identificar as zonas de convergência e tensão entre ambos os institutos, examinando se é possível conciliá-los dentro do mesmo ordenamento jurídico, e em que medida essa conciliação pode ou não trazer uma nova racionalidade tributária constitucionalmente orientada.

⁹ A cooperação tributária, vista sob a perspectiva do sujeito passivo, por isso mesmo, não pode ser encarada como um sistema de submissão do contribuinte às prerrogativas conferidas ao poder estatal. A colaboração – mesmo diante da existência de assimetrias inerentes à própria estrutura do Estado fiscal – tem na confiabilidade e na reciprocidade os principais bens jurídicos de proteção, que implicam, necessariamente, a observância do princípio da boa-fé. ANDRADE DOS SANTOS, Marivaldo. O Princípio Constitucional da Cooperação Tributária Introduzido pela Emenda n. 132/2023. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 56, p. 523–545, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2501>. Acesso em: 18 set. 2025.

3.1. A mudança estrutural do sistema arrecadatário: da repressão à prevenção

A reforma tributária marca uma inflexão paradigmática no modo como o Brasil lida com a arrecadação e a inadimplência.

Historicamente, o sistema tributário brasileiro foi construído sob a lógica da repressão e da desconfiança, em que a atuação fiscal ocorre de forma reativa, após o descumprimento da obrigação.

Medidas como a execução fiscal e especificamente a cautelar fiscal, são instrumentos desse ambiente, concebidos através da coerção e da tutela do crédito público, o que se faz essencial diante da suposta má-fé do contribuinte¹⁰.

Porém, com o surgimento do princípio da cooperação¹¹ entre Fisco e contribuinte, se impõe uma nova racionalidade nas relações tributárias.

Tal princípio, derivado da boa-fé objetiva e da eficiência administrativa, busca substituir a lógica conflituosa por uma postura colaborativa e transparente, na qual ambas as partes atuam para assegurar o cumprimento espontâneo da obrigação.

Em termos sistêmicos, a cooperação passa a funcionar como vetor hermenêutico que orienta a interpretação e aplicação de todas as normas tributárias, inclusive as de caráter sancionatório.

¹⁰ A coerção, elemento normativo fundamental, valoriza as *regras do jogo* e reconhece que, na realidade construída pelo Direito, não se pode abstrair que cada sujeito (portador de direitos ou de deveres) está desempenhando um papel em roteiros escritos e estruturados pelo Estado de Direito – isso tudo, obviamente, aceitas as premissas de que, no Estado contemporâneo, as normas são legitimadas pela vontade da maioria, que se manifesta, no teatro jurídico, pelos mecanismos democráticos de eleição e representação. OLIVEIRA, Julio M. Ação anulatória de débito fiscal *in Processo Tributário Analítico* – Volume 1. São Paulo: Noeses, 2015. P. 110.

¹¹ Cooperar, nesse caso, deve ser entendido como o meio pelo qual o poder fiscal e o contribuinte atuam, em conjunto, com a finalidade de apurar a obrigação tributária e o respectivo crédito tributário, mediante a observância das diretrizes constitucionais. Naturalmente que a cooperação tributária não constitui uma maneira de desconsiderar as posições antagônicas em que se encontram tais sujeitos, de tal sorte que a colaboração tributária não se presta a “desconhecer” a realidade objetiva da defesa dos interesses do fisco e dos interesses do contribuinte. DOS SANTOS, Marivaldo Andrade. O Princípio Constitucional da Cooperação Tributária Introduzido pela Emenda n. 132/2023. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 56, p. 523–545, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2501>. Acesso em: 9 out. 2025.

Ademais, à luz do *split payment*, o paradigma se altera de maneira profunda¹²: a arrecadação deixa de depender do comportamento posterior do sujeito passivo e passa a ocorrer de forma automatizada e imediata, por meio da segregação do tributo no instante do pagamento.

Essa modificação revela uma verdadeira mudança epistemológica na compreensão do fenômeno arrecadatário, no qual a prevenção, auxiliados pela tecnologia, transparência informacional e a integração de dados, acabam por substituir, de forma abrupta, a coerção como instrumento de garantia do crédito tributário.

Tem-se que a medida cautelar fiscal parece destoar, à primeira vista, da nova sistemática, por sua natureza repressiva e gravosa. No entanto, não se pode afirmar de todo que ela viola os preceitos da reforma.

Se o desrespeito ao dever de cooperação parte do contribuinte, mediante fraude, omissão dolosa ou esvaziamento patrimonial deliberado, a atuação estatal, ainda que coercitiva, pode representar expressão legítima de proteção ao sistema cooperativo.

Assim, a cautelar fiscal não afrontaria o princípio da cooperação quando utilizada em reação à quebra desse mesmo princípio, operando como mecanismo de tutela da boa-fé e não como instrumento de arbitrariedade.

Sua subsistência, portanto, dependerá de uma aplicação criteriosa, orientada pela proporcionalidade, pela necessidade e pela adequação, de modo a compatibilizar repressão pontual com o novo modelo de prevenção estrutural.

À luz de Paulo de Barros Carvalho, trata-se de uma transformação na semântica dos institutos jurídicos — o sistema tributário, enquanto estrutura autopoietica¹³,

¹² *With the comprehensive promotion of the 'Golden Tax Phase IV' and electronic invoices, ... digital tax collection and administration has produced a significant two-way regulatory effect. ... Digital tax collection and administration not only enhances tax collection and administration efficiency through technological empowerment but also reconfigures the underlying logic of enterprise financial management through the circulation of data elements, promoting the coordinated optimization of financing, investment, and operation within the framework of compliance.* ZHAO, Tian et al. *Research on the Impact of Digitalization of Tax Collection and Administration on Enterprise Financial Management Behaviors. Journal of Business and Economic Research*, Vol. 1, No. 1, 2025. Disponível em: <https://www.sci-open.net/index.php/JBER/article/view/401>. Acesso em 20/10/2025.

¹³ Em outras palavras, um sistema autopoietico se qualifica por um *perpetuum mobile* autorreprodutivo, de modo que seus elementos, seus processos e suas estruturas são construídos a partir do próprio sistema, e não pela influência direta de outros sistemas. CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário*:

reinterpreta suas próprias categorias à medida que novos valores constitucionais se consolidam.

O paradigma repressivo não é anulado, mas ressignificado dentro de um contexto preventivo, em que o papel do contribuinte, em tese, deixa de ser o de potencial adversário e passa a ser o de agente integrado na engrenagem arrecadatória.

Por óbvio, há de se verificar se a pragmática de fato confirmará a intenção do legislador, porém, há tentativa do sistema de deslocar a racionalidade fiscal da repressão para a prevenção, reduzindo o espaço para a inadimplência e, por consequência, a necessidade de medidas coercitivas.

Essa transição não se limita a uma mudança procedimental, mas expõe uma modificação do sistema tributário brasileiro, aproximando-o das diretrizes de cooperação e conformidade, desafiando a cultura tupiniquim contenciosa, gerada pelo inadimplemento tributário.

3.2. O alcance do *split payment*

Embora o split payment possua elevado potencial de eficiência, não se trata de mecanismo infalível.

Os §§ 3º e 4º do art. 32 da Lei Complementar n. 214/2025¹⁴ estabelecem que, em caso de o prestador de serviço de pagamento ou a instituição operadora do sistema

fundamentos jurídicos da incidência. 10ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva. 2015. Edição do Kindle. (Posição 2369-2371).

¹⁴ § 3º Antes da disponibilização dos recursos ao fornecedor, o prestador de serviço de pagamento ou a instituição operadora do sistema de pagamento deverá, com base nas informações recebidas, consultar sistema do Comitê Gestor do IBS e da RFB sobre os valores a serem segregados e recolhidos, que corresponderão à diferença positiva entre:

I - os valores dos débitos do IBS e da CBS incidentes sobre a operação, destacados no documento fiscal eletrônico; e

II - as parcelas dos débitos referidos no inciso I deste parágrafo já extintas por quaisquer das modalidades previstas no art. 27 desta Lei Complementar.

§ 4º Caso a consulta não possa ser efetuada nos termos do § 3º deste artigo, deverá ser adotado o seguinte procedimento:

I - o prestador de serviços de pagamento ou a instituição operadora do sistema de pagamentos segregará e recolherá ao Comitê Gestor do IBS e à RFB o valor dos débitos do IBS e da CBS incidentes sobre as operações vinculadas à transação de pagamento, com base nas informações recebidas; e

II - o Comitê Gestor do IBS e a RFB:

de pagamento não conseguir consultar o sistema do Comitê Gestor do IBS e da RFB sobre os valores a serem segregados e recolhidos, o recolhimento deverá ser efetuado pelas mesmas, cabendo a Receita Federal do Brasil e ao Comitê Gestor do IBS e CBS efetuar o cálculo dos valores dos débitos do IBS e da CBS das operações vinculadas à transação de pagamento, com a dedução das parcelas já extintas e transferirão ao fornecedor, em até 3 (três) dias úteis, os valores recebidos que excederem ao montante devido.

Ou seja, a própria legislação reconhece expressamente a possibilidade de ocorrerem falhas operacionais e/ou interrupções tecnológicas¹⁵, o que mostra a preocupação legislativa no sentido de que, sim, o *split payment* ajudará muito, mas está longe de preencher todas as lacunas possíveis e imagináveis.

Essa leitura funcional permite compatibilizar o instituto da medida cautelar fiscal com o novo paradigma arrecadatório, conferindo-lhe papel de última linha de defesa do sistema fiscal preventivo.

O modelo, ao automatizar a transferência da parcela tributária diretamente ao ente arrecadador, reduz a margem de manobra para o esvaziamento patrimonial imediato, mas não afasta eventuais condutas fraudulentas, as quais possuem estratégias complexas.

Em primeiro plano, cumpre observar que o *split* atua apenas sobre o fluxo financeiro formalmente identificado dentro da cadeia de pagamentos, o que pressupõe a existência de uma operação bancária regular e de um sistema de liquidação que reconheça o tributo incidente sobre a transação.

Em mercados regulados e em relações entre grandes contribuintes, esse modelo tende a operar com alto grau de efetividade, evitando fraudes, como alertado por Kowal-Pawul¹⁶ ao tratar da experiência com o *split payment* na Polônia.

a) efetuarão o cálculo dos valores dos débitos do IBS e da CBS das operações vinculadas à transação de pagamento, com a dedução das parcelas já extintas por quaisquer das modalidades previstas no art. 27 desta Lei Complementar; e

b) transferirão ao fornecedor, em até 3 (três) dias úteis, os valores recebidos que excederem ao montante de que trata a alínea “a” deste inciso. *LEI COMPLEMENTAR 214/2025*. Título I, Capítulo I, Seção VIII, Subseção III, Art. 33, §§ 3º e 4º.

¹⁶ *The purpose of the introduction of regulations is to combat tax (such as carousel fraud) by reducing the risk of taxpayers disappearing together with the tax paid but not going to the state budget. Carousel fraud*

Todavia, no âmbito das pequenas empresas, especialmente as optantes pelo Simples Nacional, o sistema encontra limitações estruturais: tais regimes possuem lógica própria de arrecadação através da emissão do DARF e não se submetem ao fracionamento automático do pagamento.

Assim, essa parcela expressiva da economia — responsável por significativa movimentação financeira — permanece fora do alcance direto do mecanismo, o que mantém o potencial de inadimplência fraudulenta, e portanto, a necessidade de instrumentos acautelatórios.

Outro ponto de vulnerabilidade reside nas operações híbridas e atípicas, nas quais a base de cálculo ou o fato gerador não se manifestam de maneira linear no sistema financeiro.

É o caso, por exemplo, de operações trianguladas com agentes intermediários não residentes, empresas sem estabelecimento real no território da operação —, podendo desviar o tributo devido antes que o imposto seja efetivamente recolhido¹⁷.

Essas estruturas exploram lacunas de rastreamento entre jurisdições fiscais e transferências bancárias internacionais, muitas vezes executadas por plataformas digitais ou bancos sediados em países com baixa cooperação tributária, criando uma “zona cinzenta” na arrecadação.

Outra situação que pode ganhar força em relação à métodos passíveis de burlar o *split payment* residem em operações utilizando dinheiro vivo. Todo o método de direcionamento do pagamento do tributo reside em uma complexa rede, tecida de

is also a major tax offense in other European Union countries. They cause significant budgetary losses. Enterprises performing carousel fraud do not pay VAT due or extort input VAT return. The intention of split payment mechanism is to protect honest taxpayers and liberate them from the risk of becoming involved in schemes that aim to extort the tax (Bartosiewicz, 2018). Also, SPM is a solution designed to ensure greater tax security, stability in running a business and maintaining competition rules. KOWAL-PAWUL, Anna. O mecanismo de pagamento fracionado na economia das pequenas e médias empresas [Split payment mechanism in the economy of small and medium-sized enterprises]. Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, v. 44, 2019. Disponível em file:///C:/Users/AJ02/Downloads/Split_payment_mechanism_in_the_econ.pdf. Acesso em 09/10/2025.

¹⁷ *The frauds rely on the existence of non-resident intermediaries who insert themselves into intra-Community chains as missing traders. These non-established operators conduct banking operations through online platforms or offshore accounts, making it extremely difficult for tax authorities to trace the real flow of funds and goods. Triangulated transactions thus conceal both the physical and financial routes of the operation. AINSWORTH, Richard T. VAT Fraud & Triangulation. International VAT Monitor, v. 24, n. 1, p. 1–21, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2186474>. Acesso em 09/10/2025.*

forma que todas as informações se cruzem, e assim, o rastreio torna-se natural via sistema eletrônico.

Todavia, imagine-se operação de circulação de mercadoria na qual o produto vendido não teve entrada dada no estoque do fornecedor, bem como que o pagamento foi feito em dinheiro vivo.

Não seria possível controle de estoque pela Escrituração Contábil Fiscal, e nem mapeamento do recebíveis, pois o dinheiro seria retirado de uma conta, e ingressaria em outra sem registro, isso se esse dinheiro for de fato para uma conta bancária¹⁸.

Ademais, tem-se ainda a possibilidade de transações via criptoativos, com a compra de mercadorias com o uso de criptomoedas, tais como o bitcoin, o ether, o litecoin, entre outros.

São muitos os esforços para regulamentar o que foi criado para não ser regulamentado. Parte-se do pressuposto que os contribuintes que utilizam criptomoedas declaram seus valores em *exchanges* baseadas no país, mas isso é facilmente burlado com o sistema descentralizado dos criptoativos¹⁹.

Assim, em uma operação de *barter*²⁰, por exemplo, basta que ambas as partes tenham *exchanges* fora do país para a realização da operação. Caso necessário, pode-se até realizar a operação em USDT, para retirar a possibilidade de volatilização da moeda eletrônica.

¹⁸ While a negative correlation between e-money use and VAT gaps holds for aggregate cross-country averages, (...) cash usage is positively related to gaps in VAT compliance. BOHNE, et al. *Cashless payments and tax evasion: Evidence from VAT gaps in the EU. IWH Discussion Papers, No. 15/2023*. Halle (Saale): Leibniz Institute for Economic Research Halle, 2023. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/283581/1/1879932512.pdf>. Acesso em 14/10/2025

¹⁹ Because Bitcoin transactions are pseudonymous and can be routed through intermediaries or exchanges located in foreign jurisdictions, it becomes practically impossible to compel disclosure or enforce compliance. Escrow agents can operate outside the legal reach of the buyer's or seller's country, further complicating the recovery or taxation of funds." GOLDFEDER, Steven et al. *Escrow protocols for cryptocurrencies: How to buy physical goods using Bitcoin*. In: KIAYIAS, Aggelos (ed.). *Financial Cryptography and Data Security – 21st International Conference, FC 2017, Revised Selected Papers. Lecture Notes in Computer Science*, v. 10322. Springer Verlag, 2017. p. 321-339. Disponível em: <https://www.cs.princeton.edu/~arvindn/publications/cryptocurrency-escrow.pdf>

²⁰ A primeira delas é chamada operação de barter, que envolve o uso de um criptoativo para aquisição de bens e serviços. É a hipótese, por exemplo, da aquisição de um veículo mediante o pagamento por meio da transferência de criptoativos ao vendedor, ao invés de moeda de curso forçado. DA SILVA, Fabio Pereira et al. *Tributação das Operações com Criptoativos: Uma Análise da Incidência do Imposto de Renda nas Operações envolvendo Permuta, Mineração e Recebimentos em Forks e Airdrops*. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 52, p. 118–143, 2022. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2184>. Acesso em: 14 out. 2025.

Ainda, é inegável que a expansão das *fintechs* e demais instituições de pagamento não bancárias trouxe avanços em termos de inclusão financeira, mas também criou zonas de opacidade relevantes para a efetividade do *split payment*.

O modelo previsto pela Lei Complementar n. 214/2025 parte da premissa de que a liquidação financeira da operação comercial se dará dentro de um ecossistema rastreável, integrado ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) e sob a supervisão do Banco Central.

Contudo, o crescimento de *fintechs* que operam fora desse perímetro regulatório — especialmente as sediadas no exterior ou que utilizam plataformas *peer-to-peer* e *open banking* descentralizado — desafia a efetividade do modelo.

Nessas hipóteses, o pagamento pode ser processado sem a intermediação de instituição submetida às regras do Banco Central ou da Receita Federal, de modo que o mecanismo automático de segregação e repasse do tributo simplesmente não se acione.

Cria-se, assim, um espaço de assimetria informacional e de fragmentação do controle, no qual as operações se realizam formalmente fora do alcance da infraestrutura fiscal automatizada²¹.

Tais lacunas regulatórias abrem margem para a constituição de estruturas fraudulentas que visam burlar o recolhimento imediato previsto no *split payment*. Por exemplo, o contribuinte pode recorrer a intermediários tecnológicos para simular operações financeiras aparentemente legítimas, mas liquidadas em ambientes não rastreáveis, nas quais o valor total da transação é transferido ao fornecedor sem o devido fracionamento tributário.

Esse tipo de arquitetura tecnológica dificulta a atuação preventiva do Fisco e reintroduz, de forma indireta, o risco de inadimplência e fraude que o *split payment* buscava eliminar. Por isso, a eficácia plena do novo modelo arrecadatário depende de mecanismos de cooperação internacional e de integração regulatória entre sistemas

²¹ (...) *a regulation-free space would not eliminate the danger of externalities caused by clients themselves. Specifically, it would not stop users from abusing FinTech for illegal purposes, such as money laundering, terrorism, or tax evasion.* LEHMANN, Matthias. *Global Rules for a Global Marketplace? — Regulation and Supervision of FinTech Providers.* *Boston University International Law Journal*, vol. 38, n. 1, p. 118–156, 2020. Disponível em: https://www.bu.edu/ilj/files/2020/08/Article_Lehmann-1.pdf. Acesso em 20/10/2025.

financeiros, a fim de evitar que tais zonas cinzentas se transformem em verdadeiros vetores de erosão tributária.

Em todas essas hipóteses, o *split payment* pode não capturar adequadamente o fato gerador ou retardar o repasse da fração tributária, abrindo espaço para manipulações contábeis ou desvios de finalidade.

Por derradeiro, esclarece-se que as situações abordadas não pretendem esgotar a análise de cada exceção, mas apenas ilustrar zonas em que o mecanismo de *split payment* pode encontrar limitações práticas.

3.3. O papel residual da medida cautelar fiscal

A complexidade tecnológica dessas operações desafia os mecanismos tradicionais de rastreamento fiscal, e, em tais contextos, a medida cautelar fiscal retoma papel de salvaguarda residual voltada a assegurar a integridade do crédito público quando o sistema automatizado falha em sua missão preventiva.

Não se pode ignorar que o *split payment* objetiva um ambiente de confiança institucional recíproca entre Fisco e contribuinte e que essa confiança é o núcleo do princípio da cooperação, consagrado pela Emenda Constitucional n. 132/2023.

No entanto, a realidade brasileira revela um quadro ainda marcado pela cultura de litigiosidade e desconfiança mútua, na qual a cooperação não se concretiza plenamente. Nessa ambiência, a mera automatização do recolhimento não substitui o dever de transparência e boa-fé objetiva na relação tributária.

Assim, quando o contribuinte atua em desconformidade com o dever de colaboração — por exemplo, fragmentando empresas, simulando operações interestaduais para fugir da incidência, ou omitindo transações digitais — o *split* não é capaz de impedir o dano arrecadatório.

Tais condutas claramente justificam a utilização da cautelar fiscal como medida de contenção de fraude, sem que isso importe, necessariamente, violação ao princípio da cooperação, mas sim a reação legítima ao seu descumprimento.

Nessa dimensão, a cautelar fiscal continua sendo o instrumento hábil para proteger o erário diante de condutas voltadas ao esvaziamento patrimonial de dívidas

pretéritas, assegurando que o patrimônio do contribuinte permaneça disponível à execução fiscal.

Outro ponto relevante diz respeito à possibilidade probatória do próprio *split*. Por um lado, o sistema pode servir como evidência de adimplemento ou boa-fé, demonstrando que o tributo foi recolhido no momento da operação e afastando presunções de inadimplência ou contumácia — o que reforça sua função preventiva²².

Não bastasse isso, além do *split payment* propriamente dito, há a previsão da criação de um Registro de Operações de Consumo (ROC), capaz de extrair e validar os elementos dos documentos fiscais emitidos, confirmando ou infirmando as informações lá transmitidas, o que fornece ainda mais credibilidade ao sistema.

Os dados gerados comprovarão (em tese), de forma objetiva, que a fração do tributo foi efetivamente destinada ao Fisco, ainda que o contribuinte não tenha controle direto sobre a transferência.

Esse aspecto transforma o *split* em elemento probatório de adimplemento, apto a afastar presunções de dolo ou omissão. Assim, o contribuinte pode utilizar o histórico de pagamentos fracionados como prova positiva de cumprimento das obrigações, invertendo a lógica tradicional de defesa em matéria tributária.

Inclusive, tal prova poderia ser invocada para afastar imputações de contumácia ou de inadimplemento doloso em outros tributos não sujeitos ao *split*, como o IRPJ ou a CSLL, demonstrando comportamento cooperativo e regular.

Trata-se, portanto, de instrumento que não apenas fortalece a arrecadação, mas também reforça as garantias do contribuinte, materializando o equilíbrio entre eficiência e segurança jurídica.

Assim, confirma-se a hipótese de que o *split payment* transcende sua função arrecadatória para tornar-se um pilar de segurança jurídica, invertendo ônus

²² *Transactions subject to the split payment mechanism must have the VAT amount separated and transferred directly to the tax authority at the time of payment; and also be recorded in monthly sales / purchase listings so that tax authorities can reconcile the declared amounts. This ensures that the supplier has fulfilled his VAT payment obligations at the point of transaction.* EUROPEAN COMMISSION — TAXATION AND CUSTOMS UNION. Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method. *Final report (Deloitte)*, Dez. 2017. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/201801/split_payment_report2017_en.pdf. Acesso em 16/10/2025.

probatórios e funcionando como um álibi fiscal para o contribuinte que opera dentro da legalidade.

Por outro lado, em hipóteses de divergência entre os sistemas contábil e financeiro, o *split* pode gerar falsos positivos de conformidade, mascarando práticas de subfaturamento ou de manipulação de dados fiscais. Isso revela que, embora o modelo ofereça segurança estrutural, ele não elimina a necessidade de controle e de eventuais medidas acautelatórias em situações de fraude sofisticada²³.

Por fim, observa-se que a coexistência entre o *split payment* e a medida cautelar fiscal revela uma complementariedade funcional, mais do que um antagonismo.

O primeiro atua de forma sistêmica e preventiva, limitando o espaço para a inadimplência ordinária; o segundo permanece como instrumento residual, de atuação corretiva e excepcional, voltado a hipóteses em que o próprio sistema cooperativo é desafiado por condutas dolosas ou por lacunas normativas.

A transição entre um modelo repressivo e um modelo preventivo — que constitui verdadeiro choque de paradigmas no direito tributário brasileiro — não se dá pela extinção da cautelar, mas por sua ressignificação à luz do novo ambiente tecnológico e cooperativo²⁴.

Em síntese, o *split payment* não elimina, mas redefine o espaço de incidência da medida cautelar fiscal, restringindo-a às hipóteses em que o sistema automatizado é incapaz de proteger o crédito tributário.

A medida cautelar fiscal, nesse contexto, sobrevive apenas como elemento periférico do novo arranjo, acionável de forma proporcional e subsidiária, sempre em

²³ *Detecting and prosecuting MTIC fraudsters is a complex task. Fraudsters may intermingle fraudulent transactions with legitimate ones in order to evade detection by tax authorities. The complexity is further exacerbated by the use of 'buffer companies' in the transaction network.* LAMENSCH, Marie et al. *VAT fraud: Economic impact, challenges and policy issues*. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Oct. 2018. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/156408/VAT%20Fraud%20Study%20publication.pdf>. Acesso em 16/10/2025.

²⁴ *The convergence of these fields also has an interactive character, since techniques specifically developed for preventive law have recently been borrowed by repressive law. The legislator therefore uses the investigative techniques of each field to improve the other.* GUILLARD, Antonin. *The convergence of judicial and administrative investigation techniques in French law*. Vilnius University Open Series, [S. l.], p. 74–84, 2023. Disponível em: <https://www.zurnalai.vu.lt/open-series/article/view/32047>. Acesso em: 16 oct. 2025.

harmonia com os princípios da EC n. 132/2023, e o *split payment*, por sua vez, assume a posição de núcleo estruturante do novo paradigma arrecadatário, voltado à prevenção e à cooperação.

A conciliação entre ambos é possível, mas exige uma leitura hermenêutica orientada pelos valores de eficiência, boa-fé e proporcionalidade, sob pena de o Estado perpetuar a dissonância entre um sistema preventivo na norma e repressivo na prática.

4. Conclusão

A implementação do *split payment* pela Emenda Constitucional n. 132/2023 representa muito mais do que uma inovação técnica no procedimento de arrecadação; ela encarna uma profunda transformação filosófica e operacional do sistema tributário brasileiro.

Ao transferir a responsabilidade pelo recolhimento do tributo para as operadoras de pagamento no exato momento da transação, o modelo promove uma migração do eixo de garantia do crédito tributário, que deixa de repousar sobre um paradigma essencialmente repressivo e corretivo para se assentar em outro, centrado na prevenção e na automatização.

Esta pesquisa buscou analisar as implicações dessa mudança de paradigma sobre a medida cautelar fiscal, instrumento tradicionalmente associado à desconfiança e à coerção estatal.

A hipótese de que a automatização da arrecadação tornaria obsoleto o uso da cautelar fiscal mostrou-se corroborada em situações onde o *split payment* seja aplicável, isso pois ao assegurar o recolhimento do tributo na origem, elimina a raiz do problema da inadimplência para a grande maioria das transações econômicas formais que transitam pelo sistema financeiro nacional.

Nesse contexto, a manutenção da medida cautelar fiscal como instrumento de atuação ordinária do Fisco não apenas se mostraria desnecessária, mas, sobretudo, dissonante em relação ao princípio da cooperação, que passa a orientar a relação entre o contribuinte e a administração fazendária.

A persistência de um mecanismo tão gravoso em um ambiente que se pretende colaborativo configuraria um verdadeiro anacronismo jurídico, minando a confiança e a segurança jurídica que a reforma almeja construir.

Contudo, a análise demonstrou que a conclusão não é tão simples quanto a extinção pura e simples do instituto. O *split payment*, embora potente, não é onipresente ou infalível.

A investigação identificou nichos e situações específicas nos quais a atuação residual da medida cautelar fiscal se mostra justificável e, até mesmo, indispensável para a integridade do erário.

Portanto, a relação que se estabelece entre o *split payment* e a medida cautelar fiscal não é de mera substituição, mas de complementaridade funcional, tratando-se, portanto, não da formulação de um novo modelo normativo, mas da reinterpretação da Medida Cautelar Fiscal à luz da EC 132/2023 e da LC 214/2025, em um contexto em que o controle automático de fluxo financeiro reduz, mas não elimina, hipóteses de risco fiscal relevante.

O *split* assume a posição de núcleo do novo sistema, atuando de forma sistêmica e preventiva. A cautelar fiscal, por sua vez, é ressignificada, passando de instrumento ordinário para ferramenta subsidiária e de último recurso.

Sua aplicação deve ser estritamente delimitada por critérios de proporcionalidade, subsidiariedade e excepcionalidade, sendo acionável apenas quando esgotadas as vias de arrecadação automática e demonstrado o dolo ou a má-fé do contribuinte em frustrar a cobrança.

Nessa reconfiguração, o próprio *split payment* surge não apenas como garantia para o Fisco, mas também como instrumento de defesa para o contribuinte.

O registro automático do recolhimento serve como prova objetiva de adimplemento, invertendo a lógica processual que frequentemente onera o sujeito passivo com o ônus de provar sua regularidade. Esse duplo aspecto — de eficiência arrecadatória e de gerador de segurança jurídica — consolida o mecanismo como um pilar do novo modelo.

Em síntese, a resposta central proposta por este artigo à questão sobre a (des)necessidade da medida cautelar fiscal frente ao *split payment* é a de que ela se

torna desnecessária na generalidade dos casos, mas necessária, de forma residual, nas exceções.

O grande desafio hermenêutico e prático que se coloca para os aplicadores do direito será o de operar essa distinção com rigor, evitando que a cultura da desconfiança e da coerção contamine o novo paradigma.

A cautelar fiscal não deve ser um atalho para a fiscalização quando o *split payment* não captura uma operação por limitações técnicas; sua aplicação deve estar reservada para as hipóteses de claro e comprovado intento fraudulento.

Por fim, este estudo não esgota o tema, mas abre caminho para investigações futuras. A efetiva implementação do *split payment* deverá ser acompanhada de perto, demandando pesquisas empíricas para aferir seu impacto real na redução da litigiosidade e na identificação dos exatos contornos dessas "zonas cinzentas" onde a cautelar se fará necessária.

A harmonização entre eficiência arrecadatória, cooperação e respeito aos direitos fundamentais, objetivo maior da reforma, dependerá da capacidade do sistema em assimilar esta conclusão: a tecnologia é a nova garantia ordinária, e o poder cautelar, uma exceção justificada apenas pela quebra da confiança cooperativa.

Referências

AINSWORTH, Richard T. VAT Fraud & Triangulation. *International VAT Monitor*, v. 24, n. 1, p. 1–21, 2013. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2186474>>. Acesso em: 9 out. 2025.

ANDRADE DOS SANTOS, Marivaldo. O Princípio Constitucional da Cooperação Tributária Introduzido pela Emenda n. 132/2023. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 56, p. 523–545, 2024. Disponível em: <<https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2501>>. Acesso em: 18 set. 2025.

BOHNE, A *et al.* Cashless payments and tax evasion: Evidence from VAT gaps in the EU. *IWH Discussion Papers*, n. 15/2023. Halle (Saale): Leibniz Institute for Economic Research Halle, 2023. Disponível em:

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/283581/1/1879932512.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.397, de 6 de janeiro de 1992*. Dispõe sobre a medida cautelar fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jan. 1992.

BRASIL. *Lei Complementar nº 214, de 2025*. Institui o mecanismo do split payment no âmbito do IBS e da CBS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. Edição Kindle.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS (CARF). *Dados gerenciais*. Brasília, DF, jun. 2025. Disponível em: <<http://idg.carf.fazenda.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-2025/dados-abertos-gerenciais-202506-4.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2025.

DA SILVA, Fabio Pereira *et al.* Tributação das Operações com Criptoativos: Uma Análise da Incidência do Imposto de Renda nas Operações envolvendo Permuta, Mineração e Recebimentos em Forks e Airdrops. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 52, p. 118–143, 2022. Disponível em: <<https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2184>>. Acesso em: 14 out. 2025.

DINIZ, Marcelo de Lima Castro *et al.* Medida Cautelar Fiscal. In: *30 Anos da Constituição Federal e o Sistema Tributário Brasileiro*. São Paulo: Noeses, 2018. p. 785.

EUROPEAN COMMISSION — TAXATION AND CUSTOMS UNION. *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method. Final report (Deloitte)*, dez. 2017. Disponível em: <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report2017_en.pdf>. Acesso em: 16 out. 2025.

FERRAGUT, Maria Rita. *Responsabilidade Tributária*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Noeses, 2020.

GOLDFEDER, Steven *et al.* Escrow protocols for cryptocurrencies: How to buy physical goods using Bitcoin. In: KIAYIAS, Aggelos (ed.). *Financial Cryptography and Data Security – 21st International Conference, FC 2017, Revised Selected Papers*. Lecture Notes in Computer Science, v. 10322. Springer Verlag, 2017. p. 321–339. Disponível em: <https://www.cs.princeton.edu/~arvindn/publications/crypto_currency-escrow.pdf>. Acesso em 16 out 2025

GUILLARD, Antonin. The convergence of judicial and administrative investigation techniques in French law. *Vilnius University Open Series*, [S. l.], p. 74–84, 2023. Disponível em: <<https://www.zurnalai.vu.lt/open-series/article/view/32047>>. Acesso em: 16 out. 2025.

KOWAL-PAWUL, Anna. *Split payment mechanism in the economy of small and medium-sized enterprises*. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, v. 44, 2019. Disponível em: file:///C:/Users/AJ02/Downloads/Split_payment_mechanism_in_the_econ.pdf. Acesso em: 9 out. 2025.

LAMENSCH, Marie *et al.* VAT fraud: Economic impact, challenges and policy issues. *Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament*, out. 2018. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/156408/VAT%20Fraud%20Study%20publication.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2025.

LEHMANN, Matthias. Global Rules for a Global Marketplace? — Regulation and Supervision of FinTech Providers. *Boston University International Law Journal*, v. 38, n. 1, p. 118–156, 2020. Disponível em: <https://www.bu.edu/ilj/files/2020/08/Article_Lehmann-1.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

NERIS, L. M. Tributação e Inteligência Artificial: a aplicação do split payment no Brasil sob a ótica da reforma tributária. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, [S. l.], v. 22, n. 10, p. e7526, 2024. Disponível em: <<https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/7526>>. Acesso em: 18 set. 2025.

OLIVEIRA, Julio M. Ação Anulatória de Débito Fiscal. In: *Processo Tributário Analítico – Volume 1*. São Paulo: Noeses, 2015. p. 110.

PEROTO, Rafael Oliveira Beber *et al.* Split Payment na Reforma Tributária: desafios e entraves à implementação no contexto brasileiro. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 59, p. 443–467, 2025. Disponível em: <<https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2664>>. Acesso em: 18 set. 2025.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). *PGFN em números e anuário da PGFN*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_2025_1303_10h19_corrigido_final.pdf>. Acesso em: 18 set. 2025.

ZHAO, Tian *et al.* Research on the Impact of Digitalization of Tax Collection and Administration on Enterprise Financial Management Behaviors. *Journal of Business and Economic Research*, v. 1, n. 1, 2025. Disponível em: <<https://www.sci-open.net/index.php/JBER/article/view/401>>. Acesso em: 20 out. 2025.

Recebido em: 24/11/2025

Aprovado em: 20/02/2026

Publicado em: 05/05/2026

Agradecimentos:

O presente trabalho foi realizado dentro do Grupo de Pesquisas do IAT (Instituto de Aplicação do Tributo), denominado “Novo Contencioso do IBS e CBS”, o qual agradeço pelas salutares discussões, que contribuíram imensamente para sua realização.

Minibiografia:

Mestre e Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), Brasil. MBA em Gestão Tributária pela Trevisan Escola Superior de Negócios, Brasil. Pesquisador do Instituto de Aplicação de Tributos (IAT), Brasil.

Declaração de conflito de interesses:

Os autores declaram que não há conflito de interesses relacionados à pesquisa, autoria ou publicação deste artigo.

Declaração sobre uso de inteligência artificial

Os autores declaram que não utilizaram inteligência artificial generativa na elaboração do conteúdo científico do manuscrito.