

SPLIT PAYMENT ENQUANTO MANIFESTAÇÃO DO ESTADO DAS REDES DE THOMAS VESTING

Caio Roberto Lima Silveira¹

Bernardo Montalvão Varjão de Azevêdo²

RESUMO: O presente artigo parte da seguinte indagação: seria o *split payment*, introduzido pela EC 132/2023 e regulamentado pela LC 214/2025, uma manifestação do novo modelo de governança fiscal próprio do que se convencionou chamar de Estado das Redes? Parte-se da hipótese afirmativa, com base nas formulações teóricas de Thomas Vesting, segundo as quais o direito, o Estado e a subjetividade jurídica se transformam conforme o ambiente midiático predominante em cada época. Para tanto, percorre-se inicialmente a racionalidade arrecadatória do Estado do Bem-Estar, moldada pela cultura de massa e estruturada em uma lógica jurídico-formal centrada no procedimento de lançamento. Em seguida, analisa-se a progressiva transição para um modelo de governança algorítmica, de base conectiva e horizontal, na qual a tributação deixa de ser um ato estatal tradicional e passa a operar em sistemas digitais interligados, como é o caso do split payment. A metodologia adotada é dialética, partindo de um modelo clássico (tese), contrapondo-o ao modelo emergente (antítese), para ao fim demonstrar o novo paradigma arrecadatório (síntese). Conclui-se que o split payment não apenas moderniza a arrecadação, mas redefine o próprio papel do Estado na era das redes.

Palavras-chave: *Split Payment*. Reforma Tributária. Estado das Redes. Arrecadação. Governança Digital.

ABSTRACT: This paper starts with the following question: can the split payment mechanism, introduced by Constitutional Amendment 132/2023 and regulated by Supplementary Law 214/2025, be interpreted as a symptom of a new fiscal governance model characteristic of the so-called Network State? The hypothesis is affirmative, grounded on Thomas Vesting's theoretical framework, which asserts that law, the State, and legal subjectivity are reshaped according to the prevailing media environment of each era. The article first addresses the tax rationale of the Welfare State, shaped by mass culture and structured around legal-formal procedures such as

¹ Estudante do curso de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Monitor da disciplina de Direito Tributário e presidente da Equipe de Direito Tributário da UFBA. Integrante do Grupo de Pesquisa "Tributação, Ordem Econômica e Desenvolvimento", vinculado à Faculdade de Direito da UFBA e ao CNPq. E-mail: silveiracaioroberto@gmail.com.

² Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV), Doutor em Direito pela UFBA. Endereço: <http://lattes.cnpq.br/0140332326325879>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3955-1999>. bernardomontalvao@hotmail.com

tax assessment. It then discusses the progressive shift toward algorithmic governance, characterized by connectivity and decentralization, where taxation becomes integrated into digital infrastructures, as exemplified by split payment. The adopted methodology is dialectical, presenting a classical model (thesis), confronting it with the emerging paradigm (antithesis), and ultimately revealing a new tax logic (synthesis). It concludes that split payment does not merely modernize tax collection, but also redefines the State's role in the network age.

Keywords: Split Payment. Tax Reform. Network State. Tax Collection. Digital Governance.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo parte do seguinte problema de pesquisa: o *split payment*, previsto na Emenda Constitucional nº 132/2023 e nos diplomas de regulamentação infraconstitucional da Reforma Tributária brasileira, pode ser considerado uma manifestação de nova configuração do poder arrecadador do Estado? Em outras palavras, seria essa técnica fiscal um exemplo concreto do processo de transição da estatalidade tradicional, característica do Estado do Bem-Estar, para a estatalidade fluida e descentralizada que Thomas Vesting descreve como o Estado das Redes?

Parte-se da hipótese de que o *split payment* não é apenas um mecanismo tecnicamente eficiente de arrecadação tributária, mas revela um sintoma institucional profundo: o Estado passa a exercer sua função arrecadatória por meio de estruturas algorítmicas e redes interdependentes, que diluem a autoridade vertical clássica em uma governança horizontal e tecnorregulada. Em outras palavras, o *split payment* se insere em um novo paradigma de estatalidade, no qual o poder público opera como nó em um sistema de fluxos digitais, articulando-se com bancos, plataformas tecnológicas e contribuintes conectados.

A escolha do tema se justifica pela necessidade de compreender como a Reforma Tributária não produz apenas alterações pontuais nos modelos de arrecadação, mas refletem transformações mais profundas na forma como o Estado se organiza, exerce poder e interage com a sociedade. O estudo adquire relevância na medida em que contribui para pensar a teoria do Estado a partir de suas

manifestações fiscais, um campo ainda pouco explorado sob a ótica das mutações contemporâneas da estatalidade digital.

O contexto da Reforma Tributária brasileira, momento ímpar, torna ainda mais oportuna essa análise. Trata-se de um momento raro de reestruturação sistêmica do modelo de arrecadação, em que se busca simultaneamente maior eficiência, simplificação normativa e justiça fiscal. No entanto, ao incorporar dispositivos como o *split payment*, a reforma revela que essas intenções técnicas operam dentro de uma lógica mais ampla: a da digitalização do Estado, da antecipação fiscal automatizada e da redefinição das fronteiras entre público e privado. Discutir o *split payment*, portanto, é discutir a própria mutação da autoridade estatal na era das redes.

Adota-se como metodologia a abordagem dialética, estruturada na contraposição entre dois modelos históricos de estatalidade: o Estado do Bem-Estar, vinculado à cultura de massa e à administração vertical; e o Estado das Redes, relacionado à cultura digital, à fragmentação da esfera pública e à atuação descentralizada por meio de redes. Por fim, busca-se identificar se o *split payment* pode ser compreendido como uma síntese desse processo de transição entre formas estatais, à luz da teoria de Thomas Vesting.

2 CULTURA DE MASSA E O ESTADO DO BEM-ESTAR: SUA MANIFESTAÇÃO NO FUNCIONAMENTO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA.

A consolidação do Estado do bem-estar representou, no plano político-institucional, uma reação organizada dos países industrializados às contradições do capitalismo liberal e aos riscos da desordem econômica. A partir da metade do século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, os governos nacionais passaram a assumir funções mais amplas de proteção social, regulação da economia e redistribuição de riquezas. Essa ampliação das funções do Estado, inclusive no Brasil, deu origem a um novo arranjo institucional marcado por intensa normatividade, forte burocratização e centralização administrativa.

Esse modelo histórico está diretamente vinculado ao que Thomas Vesting denomina de cultura de massa, ou seja, um paradigma de organização social fundado

na comunicação unidirecional, na homogeneidade simbólica e na imposição vertical de normas. A estatalidade, nesse contexto, se estrutura como centro de imputação jurídica, cujas normas regulavam o comportamento dos indivíduos a partir de uma racionalidade formal e universalizante (VESTING, 2022). A função do Estado era justamente a de organizar a vida social por meio da produção normativa, baseando-se em regras gerais, estáveis e previsíveis.

No campo tributário, esse modelo ganhou contornos precisos. A tributação tornou-se, mais do que um instrumento arrecadatório, um mecanismo de intervenção e solidariedade coletiva. A estrutura jurídica brasileira, a partir da Constituição de 1988, consagrou uma série de princípios estruturantes, como a legalidade (art. 150, I), a capacidade contributiva (art. 145, §1º), a anterioridade (art. 150, III, "b" e "c") e a vedação ao confisco (art. 150, IV). Todos esses dispositivos expressam uma concepção de Estado que opera com base em comandos normativos previamente definidos e aplicáveis indistintamente aos contribuintes (CARVALHO, 2022).

Sobre isso, Vesting elucida que no Estado do bem-estar:

O crescimento da administração estatal tem como consequência natural altas despesas públicas e altos impostos. Por conseguinte, o Estado do bem-estar transforma o Estado moderno, ao mesmo tempo, em Estado tributador, com um vasto poder financeiro que recolhe, redistribui e consome somas gigantes de tributos (VESTING, 2022, p. 244).

Nesse cenário, a lógica arrecadatória foi moldada a partir de dois pilares centrais: o primeiro, de natureza legislativa, ligado à definição abstrata dos tributos e das hipóteses de incidência; o segundo, de natureza administrativa, voltado à constituição, fiscalização e exigência dos créditos tributários.

De acordo com o art. 142 do Código Tributário Nacional (CTN), o lançamento tributário consiste em um ato administrativo vinculado, cuja finalidade é constituir o crédito tributário mediante verificação da ocorrência do fato gerador, cálculo do montante devido, identificação do sujeito passivo e aplicação da legislação pertinente. Ainda que em muitas hipóteses a lei tenha atribuído ao contribuinte a obrigação de realizar o pagamento espontâneo do tributo (lançamento por homologação), permanece sob responsabilidade da administração fiscal a prerrogativa de revisar, lançar de ofício ou constituir o crédito diante da omissão do sujeito passivo.

O modelo de arrecadação estruturado sob a cultura de massa possui, portanto, um traço essencial: a distinção clara entre os papéis atribuídos ao Estado e aos contribuintes. O primeiro é titular da competência tributária, legislador do sistema, fiscalizador e exator dos valores devidos. O segundo é o sujeito regulado, obrigado ao cumprimento das normas postas, ao fornecimento de informações, ao recolhimento pontual dos tributos e ao acatamento das sanções legais. Como destaca Schoueri (2023), essa arquitetura funda-se sobre a separação entre comando e execução, típica da racionalidade moderna, e opera mediante um fluxo vertical de autoridade.

Além disso, a arrecadação é organizada por meio de um conjunto extenso de obrigações acessórias, como escrituração fiscal, emissão de notas, entrega de declarações e cumprimento de obrigações instrumentais. Trata-se de um modelo que confia na autorregulação formalizada, mas que pressupõe, ao mesmo tempo, a existência de mecanismos eficientes de controle ex post. Nesse ponto, a função fiscalizatória ganha destaque.

Conforme detalha Paulsen (2020), a fiscalização tributária é exercida como atividade administrativa vinculada, subordinada aos princípios da legalidade, da impessoalidade e do contraditório. Ela tem por objetivo verificar a conformidade das condutas com as normas tributárias, podendo resultar em autuações, imposição de multas e inscrição em dívida ativa. A administração atua, em regra, de forma isolada por ente federado, utilizando bases de dados próprias e sistemas declaratórios que, embora cada vez mais digitalizados, mantêm um padrão de funcionamento baseado em declaração, conferência e sanção.

A eficiência desse modelo depende, essencialmente, da capacidade do Estado em processar grandes volumes de informação, auditar dados com razoável precisão e aplicar sanções coercitivas em caso de inadimplemento. Por essa razão, a estrutura administrativa tributária no Brasil desenvolveu uma burocracia altamente especializada, dotada de prerrogativas e instrumentos próprios, como o auto de infração, o termo de início de fiscalização e a representação fiscal para fins penais.

A cultura de massa, nesse contexto, aparece como o fundamento sociopolítico desse modelo. A homogeneidade dos procedimentos, a universalidade das regras e

a centralização decisória refletem a expectativa de que todos os contribuintes são iguais perante a lei, sujeitos a um mesmo conjunto de obrigações e passíveis de serem controlados por uma mesma estrutura estatal. Como adverte Vesting (2022), a lógica da cultura de massa é a da padronização: o Estado busca tratar todos os indivíduos como membros de uma coletividade genérica, uniformizando direitos e deveres por meio de uma comunicação normativa dirigida em massa.

A arrecadação tributária se insere nesse paradigma. O sistema de tributos sobre o consumo, por exemplo, foi concebido de modo a incidir sobre operações padronizadas de circulação de mercadorias e serviços. ICMS e ISS, pilares desse modelo, foram desenhados para captar recursos com base em fatos jurídicos homogêneos, juridicamente mensuráveis e declarados pelo próprio contribuinte, num ambiente em que o Estado ocupa o papel de conferente e eventual sancionador.

Essa construção encontra amparo teórico na doutrina de autores como Sacha Calmon, que identifica na progressividade, na seletividade e na capacidade contributiva princípios-guia para a estruturação do sistema tributário dentro do Estado Social (COELHO, 2015). A função extrafiscal dos tributos, isto é, seu uso como instrumento de regulação social, também ganha destaque nesse modelo, como nota Bomfim (2015), uma vez que o Estado assume para si o dever de intervir sobre os mercados, proteger setores frágeis e induzir comportamentos coletivos desejáveis.

A arquitetura normativa do Estado do Bem-Estar é marcada por um traço essencial: a crença na força reguladora da norma jurídica. Conforme afirma Vesting (2022), o Estado moderno foi construído como um "Estado legal", no qual a produção normativa desempenha o papel de mediação universal entre os sujeitos e os conflitos. Isso implica que o direito seria o centro organizador das relações sociais e a fonte de legitimação da intervenção estatal. O Estado aparece, assim, como a entidade soberana responsável por elaborar comandos jurídicos com pretensão de validade geral, agindo a partir de uma posição de autoridade vertical.

Essa concepção estrutura, também, o sistema tributário brasileiro, que assume o princípio da legalidade como fundamento de todo o modelo. A criação, a majoração e até a definição das hipóteses de incidência de um tributo dependem de lei em

sentido estrito (CF/88, art. 150, I), o que reforça a lógica de centralização do poder normativo e a rigidez do arranjo institucional. A atividade fiscal, portanto, é vista como uma extensão dessa normatividade: a administração pública apenas aplica a norma, sem poder inovar ou criar obrigações novas. Trata-se de um modelo de legalidade estrita, típico da racionalidade moderna e compatível com o paradigma da cultura de massa.

Essa estrutura reforça o papel da administração tributária como ente burocrático, técnico e vertical. Conforme expõe Leandro Paulsen (2020), o lançamento tributário é um ato administrativo vinculado, com natureza declaratória (no lançamento por homologação) ou constitutiva (no lançamento de ofício), que representa a materialização da atividade de constituição do crédito tributário. A fiscalização atua ex post, a partir de dados já declarados, conferindo ou retificando as informações prestadas, com base em normas técnicas e procedimentos predefinidos. A gestão da arrecadação, portanto, opera em ciclos temporais bem definidos, muitas vezes longos, que dificultam a intervenção estatal em tempo real.

Além disso, o modelo vigente até a Reforma Tributária sofre de uma profunda fragmentação federativa, característica herdada do pacto constitucional de 1988. A tributação do consumo, em especial, foi repartida entre os entes federativos com base em competências distintas, o que resultou na multiplicidade de normas, obrigações acessórias, regimes especiais, obrigações fiscais eletrônicas e formas de fiscalização. O ICMS é de competência estadual, o ISS municipal, e ambos possuem sistemas próprios de arrecadação e fiscalização, não integrados entre si, com legislações e interpretações que variam conforme o ente federado.

Essa fragmentação gera entraves consideráveis à eficácia do modelo de arrecadação tradicional. A ausência de uniformidade normativa dificulta a conformidade fiscal e aumenta os custos de observância para as empresas. Além disso, compromete a efetividade da fiscalização e favorece a existência de lacunas e brechas que podem ser exploradas por planejamentos tributários abusivos. Como observa Schoueri (2023), o modelo tradicional confere ampla margem de manobra aos contribuintes economicamente mais sofisticados, que sabem transitar entre regimes,

simular operações ou estruturar negócios de modo a reduzir ou postergar a incidência tributária.

No plano estrutural, a administração tributária é concebida como repressiva, punitiva e exógena ao contribuinte. Como sublinha Paulsen (2020, p. 646), a relação entre Fisco e contribuinte é predominantemente de desconfiança e controle, fundada na lógica da sanção e do procedimento contraditório. Isso cria um ambiente de tensão institucional, no qual a conformidade fiscal se dá não por cooperação, mas por temor da penalidade e dos encargos decorrentes da mora. A atuação administrativa é, portanto, reativa, baseada na coleta de informações já consolidadas, em geral com atraso e sem capacidade de integração em tempo real com outros sistemas públicos ou privados.

Essa condição é reforçada pela própria concepção de tempo jurídico adotada no modelo. Conforme analisa Thomas Vesting (2022), a cultura de massa estrutura-se sobre uma noção linear e contínua do tempo, que pressupõe previsibilidade, estabilidade e controle sequencial dos fatos. O sistema jurídico acompanha esse raciocínio, operando a partir de normas que preveem condutas futuras com base em situações hipotéticas. No caso tributário, isso se reflete na necessidade de prever o fato gerador, definir alíquotas, conceder créditos, verificar lançamentos e aplicar sanções, tudo dentro de um fluxo temporal ordenado. A atividade fiscal é, assim, processual, sequencial e limitada pela lentidão própria da atividade burocrática tradicional.

Essa limitação é especialmente visível diante da crescente complexidade das cadeias produtivas, da digitalização das operações econômicas e da internacionalização dos fluxos financeiros. O modelo tradicional, ainda baseado em declarações periódicas, registros contábeis e documentos fiscais, não consegue acompanhar a velocidade das transações digitais, a dispersão geográfica dos prestadores de serviços ou a opacidade das novas formas de circulação de valor. Embora reformas pontuais tenham introduzido instrumentos como a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e o e-Social,

esses mecanismos ainda operam em regime declaratório e com limitações de interoperabilidade.³

A consequência é um sistema cada vez mais pressionado por ineficiência, insegurança jurídica e evasão fiscal. A rigidez da legalidade, a fragmentação normativa e a lentidão dos processos administrativos impedem que o Estado desempenhe sua função arrecadatória com eficácia diante das novas formas de organização econômica. Como resultado, amplia-se a assimetria entre contribuintes de pequeno e grande porte, entre setores formais e informais, entre operações transparentes e operações opacas. O modelo entra, assim, em tensão com a própria realidade que deveria regular.

Essa fricção crescente entre modelo tradicional e complexidade econômica abrirá espaço para as transformações que serão discutidas no tópico seguinte. Por ora, é suficiente afirmar que a estrutura arrecadatória do Estado do Bem-Estar, concebida a partir da cultura de massa e da estatalidade normativa, encontra-se em estágio avançado de esgotamento funcional. O direito tributário, tal como desenhado nos marcos da modernidade, não possui mais as ferramentas institucionais suficientes para dar conta da mutação tecnológica e social em curso

3 CULTURA DAS REDES E O ESTADO DAS REDES: AS NOVAS DEMANDAS DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

O diagnóstico proposto por Thomas Vesting a respeito da transformação da estatalidade moderna parte da constatação de uma ruptura estrutural nas formas de comunicação social. Enquanto o Estado do Bem-Estar se organizava segundo a lógica da cultura de massa, apoiada na transmissão unidirecional de normas jurídicas e na centralidade das instituições formais, o novo paradigma do Estado das Redes se assenta sobre fluxos digitais, horizontais e descentralizados, mediados por plataformas, algoritmos e sistemas técnico-comunicativos de natureza heterogênea (VESTING, 2022).

³ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. História da Administração Tributária no Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ebooks/memoria-receita-federal/livrohistoria-administracao-tributaria-brasil.pdf>. Acesso em: abr. 2025. p.173.

A transição da normatividade para a conectividade não é apenas tecnológica, ela reconfigura a própria ontologia do poder estatal. Se antes o poder se expressava predominantemente pela lei e pelo comando jurídico, agora ele circula por meio de infraestruturas digitais, normas técnicas, decisões algorítmicas e arquiteturas informacionais que escapam ao modelo tradicional de imputação e responsabilidade. O Estado, nesse novo arranjo, passa a atuar em simbiose com atores privados (bancos, operadoras, empresas de tecnologia, sistemas de pagamentos), compartilhando funções regulatórias, coletoras e fiscalizatórias.

Esse novo modelo de governança já não se estrutura com base em normas universais aplicadas verticalmente, mas sim por redes de informação que organizam comportamentos em tempo real, antecipando condutas, categorizando riscos e processando dados em escala massiva. A estatalidade passa a operar menos como uma autoridade normativa e mais como um nó organizador em redes de circulação e controle. Como descreve Vesting, trata-se de uma forma de organização fundada na horizontalidade, na interoperabilidade e na responsividade, em oposição à rigidez e à generalidade da cultura de massa (VESTING, 2022).

Nesse novo ambiente, os sistemas jurídicos já não ocupam o centro gravitacional do poder, mas são apenas um dos diversos sistemas de regulação em coexistência com mecanismos informacionais e técnicos. O que surge é uma forma de governança “pós-jurídica”, em que o controle se realiza por meio da programação, da arquitetura digital e da configuração prévia dos canais de ação (VESTING, 2022). A governança ocorre, assim, por meio de plataformas, protocolos, registros distribuídos e sistemas automatizados de auditoria e rastreamento.

A mudança no tempo da ação estatal é uma das manifestações mais evidentes desse novo paradigma. A comunicação normativa moderna pressupunha intervalos entre edição, recepção, cumprimento e fiscalização da norma, com base em uma lógica sequencial e retrospectiva. Já o Estado das Redes atua em tempo real, por meio da preempção, da vigilância simultânea, da automação decisória e da correção instantânea de desvios. O processamento contínuo de dados, como elemento central da ação estatal, implica em um tipo de vigilância e de regulação que rompe com os marcos processuais e temporais do direito positivo tradicional.

A estrutura do poder também se descentraliza. O Estado, nesse modelo, cede espaços para plataformas digitais, cujos sistemas operacionais, fluxos de dados e algoritmos passam a exercer papéis normativos, mesmo que de modo implícito. A autoridade pública não desaparece, mas se redistribui entre nós comunicacionais que conectam órgãos governamentais, entes privados e bancos de dados interoperáveis. O modelo vertical de fiscalização e sanção é substituído por um modelo reticular de monitoramento constante e integração de informações.

Do ponto de vista tributário, esse novo tipo de estatalidade já não se sustenta em declarações periódicas ou em normas universais aplicadas retroativamente. O que se busca é a integração informacional total, a circulação automatizada dos dados fiscais e bancários, a interoperabilidade de sistemas e a constituição instantânea de créditos tributários. A transformação é tanto material (por meio de tecnologias) quanto simbólica (no modo como o Estado se apresenta e atua perante os contribuintes).

Assim, a cultura das redes substitui a previsibilidade jurídica por responsividade informacional. A verticalidade do comando normativo é substituída pela horizontalidade da comunicação distribuída. O direito tributário, nesse contexto, deixa de ser o instrumento exclusivo de arrecadação e passa a ser apenas um componente dentro de uma matriz técnica, digital e cooperativa, marcada por parcerias entre Estado e empresas de tecnologia, bancos, plataformas e fintechs.

Este é o pano de fundo conceitual no qual será possível, no próximo tópico, compreender o *split payment* não apenas como uma inovação funcional ou como um mecanismo de combate à evasão fiscal, mas como expressão material da nova lógica reticular da estatalidade tributária.

A transição para o Estado das Redes, tal como diagnosticada por Thomas Vesting, não implica a substituição completa das formas jurídicas clássicas, mas a sua hibridização com estruturas comunicacionais e técnicas. A linguagem do direito, fundada na codificação, na subsunção e na generalidade abstrata, é reconfigurada em favor de protocolos de interoperabilidade, sistemas de vigilância e rastreabilidade de dados, arquiteturas de automação e padronização informacional.

Nesse novo ambiente, a administração tributária tradicional, estruturada como um aparato fiscalizador e sancionador, precisa se reconfigurar em uma plataforma comunicacional, apta a interagir com diferentes sistemas de dados, instituições financeiras e agentes econômicos em tempo real. O que se exige, portanto, é menos um Estado regulador autossuficiente e mais um Estado-plataforma, que assume o papel de modo organizador, conectando redes de interesse público e privado com finalidades de arrecadação, controle e planejamento.

Conforme destaca Schoueri (2023), o avanço da informatização não pode ser compreendido apenas como modernização da máquina estatal, mas como alteração na própria forma de atuação do Estado, que deixa de ser um ente externo à dinâmica econômica e passa a interagir ativamente com os fluxos de valor e informação. O controle não se dá mais apenas por atos administrativos posteriores, mas por meios digitais que se inserem nas próprias transações econômicas, antecipando a incidência e reduzindo a margem de interpretação e manipulação do contribuinte.

Essa reorganização institucional requer uma reengenharia profunda da administração tributária, especialmente quanto à forma de coleta, processamento e análise de dados. No modelo clássico, os dados eram autodeclaratórios, fragmentados e entregues em intervalos temporais regulares. Agora, exigem-se dados estruturados, compartilháveis e auditáveis em tempo real, com camadas de segurança, criptografia e indexação capazes de suportar auditorias automatizadas e sistemas preditivos de risco.

A interoperabilidade, nesse contexto, deixa de ser uma demanda meramente técnica e passa a ser uma exigência jurídica e política de primeira ordem. O art. 37, caput, da Constituição Federal, ao consagrar a eficiência como princípio da Administração Pública, impõe um dever de coordenação sistêmica e de superação das fronteiras institucionais. Já não se trata apenas de compartilhar informações entre entes, mas de criar sistemas convergentes, ontologias compatíveis e estruturas normativas integradas, de modo que o dado circule com fluidez e confiabilidade entre plataformas públicas e privadas.

A descentralização típica da federação brasileira é um obstáculo, mas também um ponto de partida. A Constituição, ao distribuir competências tributárias entre União,

Estados e Municípios (art. 145–156), criou um modelo fragmentado de arrecadação, mas que, se redesenhado nos moldes da cultura de redes, pode operar como um sistema cooperativo e não mais concorrencial. O Comitê Gestor do IBS, por exemplo, criado pela EC 132/2023, é expressão dessa tentativa de coordenação horizontal, voltada à equalização de regras e procedimentos arrecadatórios.

Além disso, a atuação estatal se abre para parcerias tecnológicas com instituições financeiras, plataformas digitais e empresas de tecnologia, que passam a assumir, por delegação ou integração funcional, funções típicas do poder público. Essa simbiose é elemento essencial da governança reticular, na qual a autoridade se dissolve em protocolos, APIs, validações automatizadas e plataformas de autenticação. Como alerta Moore (2018), essa nova governança traz ganhos de eficiência, mas também riscos de captura tecnológica, opacidade decisória e dificuldade de responsabilização.

Nesse cenário, a figura do “fisco vigilante e repressivo” vai sendo substituída pelo “fisco sistêmico e responsivo”, capaz de rastrear as operações desde sua origem, cruzar bases de dados em tempo real, auditar automaticamente os fluxos e interferir preventivamente nos pontos de risco. Essa nova postura não depende mais de intimações, notificações ou fiscalizações *in loco*, mas de infraestruturas digitais de controle distribuído, amparadas por legislações que autorizem o compartilhamento de dados bancários, fiscais e comerciais — como se verá com o *split payment*.

No plano simbólico, isso tudo representa uma inflexão profunda na forma de atuação do Estado. Como ensina Vesting (2022), o poder estatal no ambiente reticular não se manifesta mais como imposição externa e normativa, mas como configuração interna dos próprios meios comunicacionais. É o código, o protocolo, o formulário e a arquitetura digital que determinam as condutas possíveis e conformam o comportamento social. O Estado se faz presente não apenas nas normas, mas nos próprios sistemas operacionais que viabilizam as transações — e por isso mesmo passa a ser invisível, imanente, técnico e muitas vezes inquestionável.

Essa reconfiguração prepara o terreno para iniciativas como o *split payment*, que não podem ser compreendidas com as ferramentas conceituais do direito tributário tradicional, pois rompem com a lógica da imputação normativa, da autonomia

da vontade e da auto-regulação fiscal. Como se verá no próximo tópico, o *split payment* representa o ápice dessa nova forma de atuação do Estado em rede: um poder arrecadador invisível, automatizado e inscrito nos próprios fluxos econômicos digitais.

4 REFORMA TRIBUTÁRIA (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132) E SPLIT PAYMENT

A Reforma Tributária implementada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 provocou uma reconfiguração estrutural do sistema tributário brasileiro, consolidando diversos tributos sobre o consumo em dois grandes blocos: o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), de competência compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e a CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), de competência federal. Para viabilizar essa transição, não apenas no plano normativo, mas especialmente no plano operacional, foram criados diversos mecanismos, dos quais interessa-nos o *split payment*, ou pagamento dividido, disciplinado pela Lei Complementar nº 214/2025, como forma de assegurar o recolhimento automático e imediato dos tributos incidentes no momento da liquidação financeira das transações comerciais.

De acordo com os arts. 31 a 36 da LC 214/2025, o *split payment* é um procedimento no qual os prestadores de serviços de pagamento eletrônico e as instituições operadoras de sistemas de pagamento deverão, obrigatoriamente, segregar e recolher os valores do IBS e da CBS no exato instante em que ocorre a transação financeira. O recolhimento é feito diretamente ao Comitê Gestor do IBS e à Receita Federal, mediante vinculação dos documentos fiscais eletrônicos às respectivas transações de pagamento (art. 31, §1º). O objetivo é eliminar a defasagem temporal entre o fato gerador da obrigação tributária e seu adimplemento, convertendo o sistema de arrecadação em um fluxo contínuo, instantâneo e digitalizado.

Do ponto de vista técnico, o procedimento envolve três momentos principais: (i) a emissão do documento fiscal eletrônico com as informações necessárias para o cálculo e a identificação do tributo; (ii) a comunicação dessas informações ao sistema financeiro intermediador do pagamento; e (iii) a consulta a um sistema informatizado da administração tributária, que calcula o valor exato a ser segregado e efetivamente

recolhido antes da transferência dos valores remanescentes ao fornecedor (art. 32, §§1º-3º, LC 214/2025). Em caso de falha na consulta, o sistema adota como critério os valores destacados no documento fiscal, sendo garantido ao contribuinte o repasse da diferença, caso haja recolhimento a maior (art. 32, §4º, LC 214/2025).

A legislação ainda prevê a possibilidade de procedimento simplificado, aplicável a operações cujos adquirentes não sejam contribuintes do IBS e da CBS no regime regular (art. 33, caput). Nessa hipótese, o valor dos tributos é determinado com base em um percentual preestabelecido, sem corresponder necessariamente ao valor exato da obrigação tributária individual. Esse modelo tem por função assegurar previsibilidade, especialmente em setores com alta volatilidade ou pouca formalização.

A introdução do *split payment* representa uma inflexão relevante na lógica da arrecadação fiscal. Como já observado por Paulsen (2020), o modelo tradicional de arrecadação, baseado, muitas vezes, no lançamento por declaração e posterior fiscalização, implicava um hiato entre o nascimento da obrigação tributária e sua exigibilidade. Esse hiato, no entanto, tornou-se uma das principais portas de entrada para a evasão e inadimplência tributárias. Ao fundir os momentos de lançamento e de pagamento, o *split payment* mitiga esse risco, reduzindo a necessidade de atos posteriores de fiscalização e cobrança

Essa nova estrutura arrecadatória exige também nova institucionalidade. A criação do Comitê Gestor do IBS, prevista na própria EC nº 132/2023, estabelece um modelo de governança federativa para a gestão do tributo, com participação paritária de Estados e Municípios, além de mecanismos de deliberação centralizada para definição de alíquotas, critérios de arrecadação e compensação. A própria LC nº 214/2025 reconhece que a implementação do sistema exigirá desenvolvimento tecnológico, padronização de fluxos e regras, bem como articulação entre diferentes arranjos de pagamento (art. 35, caput e §2º). Tais arranjos incluem tanto plataformas abertas, como os bancos tradicionais e operadores de cartão, quanto plataformas fechadas, como marketplaces, aplicativos de entrega e sistemas próprios de grandes redes varejistas.

O relatório institucional do Ministério da Fazenda (2024), ao apresentar a proposta, defende que o *split payment* não deve ser compreendido apenas como um instrumento de modernização fiscal, mas como parte de uma estratégia mais ampla de combate à informalidade e de incremento da neutralidade tributária. Como sustentam Teixeira e Mitsuhashi (2023, p. 4), ao eliminar o momento discricionário de pagamento por parte do contribuinte, o *split payment* reduz assimetrias concorrenciais e fortalece a percepção de justiça fiscal, o que também contribui para o aumento da conformidade voluntária.

A experiência internacional serve como precedente importante. Em países como Polônia e Itália, o *split payment* já havia sido adotado com foco em operações com a administração pública e setores com alto risco de sonegação. O modelo brasileiro, entretanto, parte de uma ambição mais ampla: construir um ecossistema arrecadatário digital integrado, no qual a invisibilidade do tributo para o consumidor final e a automação do cumprimento tributário sejam objetivos centrais (Ministério da Fazenda, 2024). Trata-se, portanto, de um avanço que desloca o centro de gravidade da tributação do sujeito passivo para a infraestrutura digital que media as relações de troca.

Do ponto de vista jurídico, a operação do *split payment* impõe novos desafios à luz dos princípios constitucionais tributários. A separação entre competência e capacidade tributária ativa, o devido processo legal fiscal e o princípio da estrita legalidade tributária (CF, art. 150, I) precisam ser reinterpretados à luz de uma realidade na qual o ato arrecadatário se realiza por via algorítmica, com intermediação de agentes privados. Schoueri (2023) alerta para o risco de terceirização da atividade fiscal, chamando atenção para a necessidade de salvaguardas técnicas e jurídicas que garantam auditabilidade, acesso à informação e respeito à titularidade dos dados fiscais.

A própria Lei Complementar nº 214/2025 trata do tema com cautela. Em seu art. 34, V, b, estabelece que os prestadores de serviços de pagamento não serão responsáveis tributários pelo IBS e pela CBS, mas sim meros intermediadores obrigados à segregação e ao repasse. A separação entre obrigação de pagar e dever de operacionalizar é essencial para manter a coerência do sistema jurídico-tributário.

Como se verá no próximo tópico, essas alterações não devem ser interpretadas como meros avanços técnicos. Elas exprimem um redirecionamento mais profundo, no qual a própria lógica de governança fiscal é transmutada. O *split payment*, nesse sentido, é mais do que uma nova ferramenta arrecadatória, é sintoma da transição do Estado do Bem-Estar para o Estado das Redes, conceito elaborado por Thomas Vesting para descrever o novo paradigma de organização institucional que emerge na contemporaneidade digital.

5 ESTADO DAS REDES E *SPLIT PAYMENT*

O *split payment*, nos termos propostos pela Lei Complementar nº 214/2025, não se limita a ser um novo procedimento arrecadatório. Sua introdução no sistema brasileiro não é apenas consequência das demandas de modernização fiscal ou da digitalização das relações econômicas. Muito mais do que isso, o *split payment* configura um sintoma da mutação estrutural do próprio Estado, cuja lógica de funcionamento já não mais se limita às formas hierárquicas, verticais e centralizadas típicas do Estado do Bem-Estar. Estamos diante de uma inflexão conceitual que pode, e deve, ser lida sob as lentes teóricas de Thomas Vesting (2022), especialmente a partir de sua formulação do Estado das Redes.

Como Vesting descreve, a estatalidade contemporânea não pode ser explicada apenas pelo exercício do poder soberano por meio de normas positivadas (VESTING, 2022). O Estado deixa de ser compreendido apenas como uma estrutura jurídico-política que monopoliza a produção de normas e passa a ser identificado como um nó em uma rede difusa e múltipla de sistemas sociais, nos quais o direito, a economia, a política e a tecnologia se entrelaçam em estruturas de governança horizontalizadas. É esse o pano de fundo para compreender por que a figura do *split payment* não se esgota em uma inovação legal, mas revela uma transformação no próprio modelo de coordenação estatal.

Enquanto no paradigma anterior, típico do Estado do Bem-Estar, a arrecadação tributária dependia de atos declaratórios, lançamentos sucessivos, controles formais e repressivos, hoje o que se observa é o deslocamento da capacidade tributária ativa para estruturas informacionais automatizadas, operadas em simbiose com agentes

privados. A arrecadação passa a ocorrer dentro da infraestrutura dos sistemas de pagamento, e não mais apenas nos limites dos entes políticos. Essa lógica se coaduna com o que Vesting denomina de governança em rede, onde os centros decisórios são fragmentados, e a ação estatal se dá não mais por imposição direta, mas por regulação indireta de plataformas, fluxos e dados (VESTING, 2022).

Nesse sentido, o *split payment* representa a invisibilização do tributo como técnica de controle social. O pagamento do imposto se realiza sem fricção, como um subproduto da transação econômica, algo que, paradoxalmente, reforça a capacidade de arrecadação do Estado sem aumentar sua presença ostensiva. Como aponta Moore (2018), essa nova forma de governança tende a operar silenciosamente, por meio de infraestruturas inteligentes, algoritmos e bancos de dados, o que exige novas formas de accountability e controle democrático. A governança tributária passa, assim, a se sustentar não na autoridade, mas na programação.

Mais ainda: o *split payment* configura um exemplo claro daquilo que Vesting chama de migração da lógica do Estado legislador para a lógica do Estado gestor. Não é mais o monopólio da produção normativa que garante o poder estatal, mas sim a capacidade de integrar sistemas, codificar procedimentos e operar em sinergia com ambientes informacionais descentralizados. Como destaca o autor, essa transformação exige também uma nova subjetividade jurídica, não mais fundada na figura do cidadão racional-autônomo, mas no homo digitalis, operante em redes de confiança e tecnologia (VESTING, 2022).

A criação do Comitê Gestor do IBS, a institucionalização da cooperação entre a Receita Federal e as instituições financeiras, a previsão de arranjos de pagamento abertos e fechados, tudo isso sinaliza para uma arquitetura reticular de poder fiscal. Trata-se de uma redistribuição das funções estatais clássicas de arrecadação e fiscalização, agora mediadas por plataformas digitais e padrões de interoperabilidade. Não por acaso, a LC nº 214/2025 dedica-se longamente a regular os fluxos de dados, os prazos de repasse e a responsabilidade dos intermediários. Como já advertia Schoueri (2023), a complexidade da atividade fiscal moderna requer novos parâmetros de responsabilização e regulação, especialmente quando a arrecadação se dá em ambientes extrajurídicos.

Por fim, o *split payment* evidencia também um deslocamento do centro de gravidade do direito tributário, que passa a incorporar elementos do direito econômico, do direito digital e da teoria dos sistemas. A função fiscal do Estado se torna uma função de governança, e a arrecadação tributária se dá dentro de ecossistemas cibernéticos, regidos por protocolos tecnológicos e não apenas por normas jurídicas. Como afirma Vesting (2022), o Estado das Redes não substitui o Estado moderno, mas o reprograma, transformando sua atuação em codificações adaptáveis, fragmentadas e em constante retroalimentação com os demais sistemas sociais.

Dessa forma, afirmar que o *split payment* é apenas uma técnica arrecadatória é subestimar seu alcance. Ele é emblema de uma nova estatalidade, na qual o direito tributário se vê compelido a dialogar com sistemas tecnológicos, a repensar a noção de competência e a enfrentar os desafios de uma cidadania fiscal mediada por dispositivos digitais. O Estado das Redes, nesse aspecto, não é um horizonte distante: ele está, silenciosamente, sendo implementado em cada transação financeira segregada, em cada consulta ao sistema do Comitê Gestor, em cada algoritmo de recolhimento instantâneo.

6 CONCLUSÃO

Transposto o itinerário proposto, é possível afirmar que a introdução do *split payment*, tal como delineado na nova ordem tributária brasileira, não constitui mera inovação técnica ou administrativa. Trata-se, em verdade, de um sintoma eloquente da mutação da própria forma estatal, cuja racionalidade jurídica já não se ancora nas balizas da verticalidade soberana, típica do Estado do Bem-Estar, mas sim na horizontalidade conectiva de uma governança em rede.

Se no passado a arrecadação tributária era expressão da autoridade estatal consolidada em normas e procedimentos, no presente ela se realiza por meio de infraestruturas inteligentes, plataformas automatizadas e simbioses operacionais entre entes públicos e agentes privados. O que antes era atribuição exclusiva da autoridade

fiscal: o lançamento, a fiscalização, a cobrança; hoje se converte em fluxo de dados regulado por algoritmos, numa lógica que transcende o aparato legal clássico.

Nesse contexto, o *split payment* não apenas arrecada: ele reprograma o Estado. Ele desloca o locus da decisão tributária para o instante da transação financeira e insere o direito fiscal em um ambiente onde a soberania cede espaço à interoperabilidade, à coordenação técnica e à vigilância silenciosa. É a tributação da era informacional, reflexo da emergência do Estado das Redes.

Ao fim e ao cabo, é possível sustentar que cada reconfiguração da estatalidade implica também uma transformação da própria noção de tributo. O *split payment*, nesse sentido, não é o fim de um processo, mas um marco inaugural. Seu funcionamento anuncia não apenas novas formas de arrecadação, mas novas formas de Estado, nas quais o jurídico e o tecnológico são faces indissociáveis da mesma matriz regulatória. O tributo, agora, não é mais apenas um dever legal, é uma operação de rede.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, B. M. V. de. *Da retórica dos meios de comunicação à retórica jurídica*. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 48, n. 151, p. 13–36, 2022. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1224>. Acesso em: 28 jun. 2025.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 12. ed. Notas de atualização de Misabel de Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BOMFIM, Diego. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. São Paulo: Noeses, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 32. ed. São Paulo: Noeses, 2022.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Forense, 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 42. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

MOORE, Martin. *Democracy hacked: how technology is destabilising global politics*. New York: Simon and Schuster, 2018.

NERIS, Leandro Mendes. *Tributação e inteligência artificial: a aplicação do split payment no Brasil sob a ótica da reforma tributária*. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Curitiba, v. 22, n. 10, p. 1–14, 2024. ISSN 1696-8352. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/oelv22n10-276>. Acesso em: 21 jul. 2025.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *História da administração tributária no Brasil*. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ebooks/memoria-receitafederal/livro-historia-administracao-tributaria-brasil.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 42. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. *To split or not to split: o split payment como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais impactos no Brasil*. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo: IBDT, n. 50, ano 40, p. 27–46, 1º quadrimestre de 2022.

VESTING, Thomas. *Gentleman, gestor, homo digitalis: a transformação da subjetividade jurídica na modernidade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

VESTING, Thomas. *Teoria do Estado: a transformação do Estado na modernidade*. São Paulo: Saraiva, 2022.