



## CONTABILIDADE TRIBUTÁRIA DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS: IMPACTOS FINANCEIROS E DESAFIOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Wagner Argibe Pio dos Santos

Universidade Presbiteriana Mackenzie

[Wagner.argibe@adv.oabsp.org.br](mailto:Wagner.argibe@adv.oabsp.org.br)

Henrique Formigoni

Universidade Presbiteriana Mackenzie

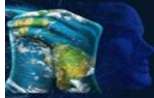
[Henrique.formigoni@mackenzie.br](mailto:Henrique.formigoni@mackenzie.br)

### Resumo

Os serviços extrajudiciais exercem função essencial para a segurança jurídica, caracterizando-se por natureza pública na finalidade e privada na gestão. Essa configuração singular resulta em um regime fiscal complexo, no qual os delegatários, embora pessoas físicas, não são equiparados a pessoas jurídicas para fins tributários, estando sujeitos a Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), contribuições previdenciárias, IRRF e repasses obrigatórios. A Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025, substitui gradualmente o ISS pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), formando um Imposto sobre Valor Adicionado *Dual* (IVA *Dual*) com alíquota estimada em 28%. Como não prevê regime diferenciado para cartórios, a mudança acarreta riscos de elevação dos emolumentos, maior complexidade operacional e restrição de acesso da população a serviços essenciais. Nesse contexto, a contabilidade tributária assume papel estratégico, pois possibilita mensurar impactos fiscais, mitigar riscos, planejar custos e garantir transparência, sobretudo a partir da padronização introduzida pelo Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O estudo, de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, demonstra que a intensidade tecnológica, a estrutura de custos e as particularidades das especialidades influenciam diretamente a carga tributária efetiva. Conclui-se que a contabilidade tributária é instrumento indispensável à sustentabilidade econômico-financeira das serventias, além de fornecer subsídios relevantes para gestão, fiscalização e formulação de políticas públicas.

**Linha temática:** Contabilidade Financeira e Finanças.

**Palavras-Chave:** Contabilidade Tributária; Serviços Extrajudiciais; Reforma Tributária; Carga Tributária Efetiva; Governança.



## 1. Introdução

Os serviços extrajudiciais, notariais e de registro público, exercem função essencial na preservação da segurança jurídica e na garantia da publicidade, autenticidade e eficácia dos atos jurídicos. Regulamentados pelo artigo 236 da Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 8.935/1994, esses serviços são delegados pelo Estado a particulares aprovados mediante concurso público de provas e títulos, sendo fiscalizados pelo CNJ e pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça estaduais e do Distrito Federal. Essa estrutura confere às serventias uma natureza híbrida: públicas quanto à finalidade e privadas quanto à forma de gestão, impondo-lhes peculiaridades organizacionais, financeiras e tributárias (Brasil, 1988; Brasil, 1994).

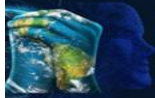
No campo tributário, os notários e registradores não se enquadram como pessoas jurídicas, mas sim como pessoas físicas equiparadas, submetidas a um regime específico de apuração. Conforme a Lei nº 8.134/1990 e o Regulamento do Imposto de Renda (Decreto nº 9.580/2018), os rendimentos das serventias devem ser escriturados em livro caixa e tributados pela tabela progressiva do IRPF, cuja alíquota máxima atinge 27,5% (Brasil, 1990; Brasil, 2018). Além disso, incidem sobre os cartórios: o Imposto ISS, previsto na LC nº 116/2003, com alíquotas entre 2% e 5% (Brasil, 2003), e as contribuições previdenciárias patronais (a exemplo da contribuição ao INSS, do Risco Ambiental do Trabalho (RAT) e do Salário-Educação), reguladas pelo artigo 195 da CF/88 e pelo Decreto nº 3.048/1999, que representam um encargo expressivo sobre a folha de pagamentos (Brasil, 1988; Brasil, 1999).

Os encargos tributários somam-se a desafios crescentes de modernização tecnológica, segurança da informação e digitalização dos serviços, exigências recentemente reforçadas pelo Provimento nº 149/2023 do CNJ, que padronizou a escrituração contábil das serventias, estabelecendo regras uniformes de transparência e prestação de contas (Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2023). Nesse cenário, a contabilidade financeira deixa de ser apenas um mecanismo de cumprimento fiscal, para assumir um papel estratégico na governança, permitindo maior controle, prestação de contas e legitimidade social da atividade.

Com a Reforma Tributária instituída pela LC nº 214/2025, inaugura-se um novo marco no sistema fiscal. O Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) substituirão gradualmente o ISS e tributos sobre consumo, impondo ao setor de serviços uma carga estimada de 28% (Brasil, 2025). Ao contrário do ISS, limitado pela lista taxativa da LC nº 116/2003 e pela previsão em lei municipal, o IBS/CBS possui base ampla de incidência e será aplicado automaticamente aos serviços cartorários, sem qualquer regime diferenciado. Diferentemente de setores como saúde e educação, contemplados com reduções de alíquotas, os cartórios não foram incluídos em exceções, o que acarretará elevação dos emolumentos cobrados do usuário final (Freitas, 2025).

Essa transição ocorrerá gradualmente entre 2029 e 2032, período em que o ISS será extinto e o IBS/CBS assumirá integralmente a tributação. Embora o novo modelo adote a não cumulatividade plena, permitindo a apropriação de créditos sobre insumos como tecnologia e serviços auxiliares, sua ausência de tratamento diferenciado evidencia riscos de aumento de custos e maior complexidade administrativa para as serventias.

Diante desse cenário, surge o problema de pesquisa: como a contabilidade financeira pode auxiliar na mensuração, mitigação e transparência dos impactos da Reforma Tributária sobre a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços extrajudiciais?



O objetivo principal deste estudo é demonstrar como a contabilidade financeira pode auxiliar na mensuração, mitigação e transparência dos impactos da Reforma Tributária sobre a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços notariais e registrais. Como objetivos específicos, busca-se: i) Contextualizar a estrutura normativa, contábil e tributária vigente aplicável às serventias extrajudiciais; ii) Examinar as alterações introduzidas pela Lei Complementar (LC) nº 214/2025 e seus reflexos na apuração de tributos, custos e resultados das serventias; iii) Avaliar como a contabilidade financeira pode produzir informações úteis para gestores, usuários e órgãos fiscalizadores, promovendo maior transparência; iv) Discutir as implicações práticas da elevação dos emolumentos e da redistribuição da carga tributária sobre a sustentabilidade dos serviços e o acesso da sociedade.

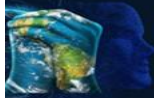
Este estudo possui relevância teórica e prática. No campo teórico, contribui para suprir uma lacuna da literatura ao analisar a tributação dos serviços extrajudiciais sob a ótica contábil-financeira, articulando direito tributário e contabilidade. No campo prático, fornece subsídios para delegatários, órgãos de fiscalização e formuladores de políticas públicas, indicando a necessidade de planejamento contábil e de adoção de boas práticas de governança financeira. Dessa forma, o artigo busca demonstrar que a contabilidade, mais do que obrigação fiscal, é instrumento de sustentabilidade e de resiliência institucional diante das transformações impostas pela Reforma Tributária.

## **2. Revisão da Literatura**

A revisão da literatura fundamenta teoricamente as hipóteses deste estudo, conectando o regime jurídico-tributário dos serviços extrajudiciais às mudanças promovidas pela Reforma Tributária. Essa seção está organizada em quatro eixos: (i) natureza e especialidades dos serviços notariais e registrais; (ii) regime tributário vigente; (iii) impactos esperados da Reforma Tributária; e (iv) padronização contábil, governança e lacunas da literatura.

Os serviços notariais e registrais são regulamentados pelo artigo 236 da Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 8.935/1994, que determinam sua prestação em caráter privado por delegação do Estado, mediante concurso público de provas e títulos, com fiscalização permanente exercida pelo Conselho Nacional de Justiça e pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça (Brasil, 1988; Brasil, 1994). Trata-se, portanto, de uma atividade pública na finalidade e privada na gestão, o que gera uma configuração institucional singular e distintas repercussões jurídicas, financeiras e contábeis.

As especialidades extrajudiciais estão organizadas de forma a atender diferentes dimensões da vida civil e empresarial. Os tabelionatos de notas lavram escrituras públicas, procurações, testamentos, autenticações e reconhecimentos de firma, assegurando autenticidade e fé pública aos negócios jurídicos. Os tabelionatos de protesto formalizam a inadimplência de títulos de crédito e documentos de dívida, desempenhando papel relevante na proteção do crédito e na dinâmica econômica. Os cartórios de registro civil das pessoas naturais garantem o registro de nascimentos, casamentos e óbitos, constituindo-se como instrumentos essenciais de cidadania e de efetivação de direitos fundamentais. Os cartórios de registro de imóveis são responsáveis por consolidar e dar publicidade à propriedade imobiliária, conferindo segurança às transações patrimoniais e estimulando o mercado de crédito e investimentos. Por sua vez, os cartórios de registro de títulos, documentos e pessoas jurídicas asseguram publicidade, validade e eficácia a contratos e atos negociais, ampliando a proteção jurídica das relações privadas e empresariais.



Essa pluralidade de atribuições implica não apenas funções jurídicas diferenciadas, mas também modelos administrativos e fluxos de receita distintos. Enquanto os cartórios de notas e de registro de imóveis, por exemplo, tendem a movimentar altos valores vinculados a operações patrimoniais, os cartórios de registro civil lidam majoritariamente com atos de natureza pessoal, muitos dos quais gratuitos ou subsidiados por fundos públicos. Essa diversidade se reflete diretamente no regime tributário e contábil, uma vez que a composição da receita, o volume de emolumentos e a incidência de tributos variam entre as especialidades. Tais diferenças impactam a sustentabilidade econômico-financeira das serventias, exigindo sistemas de escrituração capazes de capturar as particularidades de cada modalidade de serviço.

O regime tributário das serventias extrajudiciais é peculiar, pois os delegatários são pessoas físicas equiparadas a pessoas jurídicas, submetidos a um modelo fiscal híbrido que combina tributação individual com exigências típicas da contabilidade empresarial.

Os rendimentos das serventias devem ser apurados por meio do livro caixa, instrumento contábil simplificado no qual se registram todas as receitas e despesas efetivamente pagas, permitindo a apuração do resultado líquido tributável. Esse regime está previsto na Lei nº 8.134/1990 e regulamentado pelo RIR/2018 - Novo Regulamento do Imposto de Renda (Decreto nº 9.580/2018), com aplicação da tabela progressiva do IRPF, cuja alíquota máxima é de 27,5% (Brasil, 1990; Brasil, 2018).

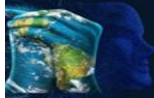
Previsto na LC nº 116/2003, o ISS incide sobre os serviços notariais e de registro, constantes dos itens 21 e 21.1 da lista anexa à LC. O Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3089, confirmou a constitucionalidade da incidência, enquanto o Supremo Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Especial - REsp 1.187.464/RS, fixou que a base de cálculo é o preço integral do serviço, incluindo os emolumentos recebidos (Brasil, 2003; STF, 2010; STJ, 2010).

Os emolumentos constituem a principal fonte de receita das serventias e possuem natureza jurídica de taxas, conforme a Lei nº 10.169/2000. Essa lei estabelece normas gerais para sua fixação, devendo observar critérios de proporcionalidade, remuneração adequada e transparência.

Parte dos emolumentos não permanece na serventia: há repasses obrigatórios a diversos entes públicos e fundos de custeio, que variam conforme a legislação de cada Estado e do Distrito Federal. Esses repasses podem incluir parcelas destinadas ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, à Defensoria Pública, a fundos de compensação por atos gratuitos (como registros de nascimento e óbito), bem como a fundos de modernização do Judiciário. Esse mecanismo reforça o caráter público dos emolumentos, ainda que arrecadados por particulares.

Na condição de empregador, o delegatário recolhe:

- 20% de contribuição previdenciária patronal ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) patronal sobre a folha de salários;
- Risco Ambiental do Trabalho (RAT), contribuição que financia benefícios decorrentes de acidentes de trabalho ou doenças ocupacionais, com alíquotas entre 1% e 3%, conforme o grau de risco da atividade, nos termos da Lei nº 8.212/1991 e do Decreto nº 3.048/1999;



- Salário-Educação, contribuição social de 2,5% sobre a folha, destinada ao financiamento da educação básica (Brasil, 1988; Brasil, 1999).

Os empregados dos cartórios contribuem individualmente ao INSS, com alíquotas progressivas, valores que são retidos pelo delegatário e repassados à Previdência Social.

O IRRF incide em duas situações relevantes:

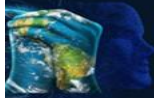
- Pagamentos a prestadores de serviços contratados (pessoas físicas ou jurídicas), conforme regras gerais da legislação tributária.
- Ressarcimento de atos gratuitos: os atos gratuitos previstos em lei, como registros de nascimento e óbito, são compensados financeiramente por meio de fundos de ressarcimento. Em muitos Estados, a gestão e repasse desses valores é realizada pelo Sindicato dos Notários e Registradores (SINOREG), entidade representativa da categoria, responsável pela operacionalização dos pagamentos. Sobre esses valores de ressarcimento incide Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), de acordo com a Instrução Normativa RFB nº 2.110/2022, pois constituem rendimento tributável do delegatário.

Além dos tributos federais e municipais, os cartórios estão sujeitos a contribuições específicas estabelecidas por cada ente federativo, como taxas de fiscalização, fundos de custeio de atos gratuitos e de modernização do Judiciário, reforçando o caráter público da atividade.

A multiplicidade de tributos — IRPF, ISS, contribuições previdenciárias, IRRF, taxas e repasses obrigatórios — torna o regime fiscal das serventias extrajudiciais extremamente complexo e fragmentado. Isso exige do delegatário não apenas atenção ao cumprimento das normas fiscais, mas também rigor contábil e transparência, de modo a conciliar sua condição de particular em colaboração com o poder público com a sustentabilidade econômico-financeira da serventia.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 e a Lei Complementar nº 214/2025 instituíram o Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal. O novo modelo, com alíquota conjunta estimada em 28%, substituirá gradualmente o Imposto sobre Serviços (ISS), o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), em um período de transição entre 2026 e 2033, caracterizado pela aplicação progressiva do IVA *Dual* e pela redução proporcional dos tributos extintos.

No contexto dos serviços notariais e registrais, a reforma terá impactos estruturais significativos. O mais evidente é a elevação dos emolumentos, uma vez que os cartórios não foram incluídos em regimes diferenciados de alíquotas reduzidas, como ocorreu com setores de saúde (redução de 60%) e educação (redução de 30%). Como consequência, atos essenciais à cidadania — tais como registros civis de nascimento, casamento e óbito, escrituras públicas, contratos e registros imobiliários — sofrerão acréscimos de custos, o que poderá comprometer o acesso da população a serviços essenciais (Freitas, 2025).



Outro desafio reside nas questões operacionais e de conformidade fiscal. O modelo de pagamento fracionado (*Split Payment*), previsto para garantir eficiência e segurança na arrecadação, ainda carece de regulamentação clara e de infraestrutura tecnológica compatível com a diversidade de atos cartorários. Do mesmo modo, a aplicação da não cumulatividade plena — princípio central do IVA *Dual* — pode ter impacto reduzido no setor, já que os cartórios possuem baixa aquisição de insumos passíveis de gerar créditos tributários, o que limita o benefício desse mecanismo e amplia o peso líquido do IBS e da CBS (Freitas, 2025).

Também se destacam as incertezas jurídicas quanto à natureza da remuneração dos delegatários. Por serem pessoas físicas equiparadas a jurídicas para fins fiscais, notários e registradores ocupam uma posição híbrida. Esse enquadramento já foi alvo de intensos debates quanto à constitucionalidade da incidência do ISS, pacificada somente com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3089/DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2010. Agora, com a introdução do IVA *Dual*, é plausível que surjam novas controvérsias judiciais sobre os limites constitucionais da tributação de uma função pública exercida em caráter privado (STF, 2010).

Embora a reforma tenha como objetivo declarado a simplificação e a neutralidade fiscal, sua aplicação indiferenciada aos cartórios pode gerar um retrocesso institucional, na medida em que não reconhece as especificidades da atividade notarial e registral. Rosa Freitas (2025) reforça que a ausência de regime especial para os serviços extrajudiciais onera diretamente os usuários e ameaça a universalidade dos atos essenciais de registro e de notas.

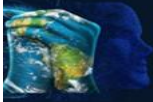
Diante desse quadro, ganha relevância a atuação das entidades representativas do setor. A Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR) é a principal entidade nacional de classe, responsável por congregar as diferentes especialidades dos serviços extrajudiciais e representar seus interesses institucionais junto aos poderes públicos. Já o Sindicato dos Notários e Registradores (SINOREG) atua em âmbito estadual, com foco na defesa administrativa, trabalhista e tributária dos cartórios, sendo ainda responsável, em diversas unidades da Federação, pela gestão dos fundos de ressarcimento de atos gratuitos, como registros de nascimento e óbito, previstos em lei.

Portanto, os impactos da Reforma Tributária sobre os serviços extrajudiciais extrapolam a dimensão fiscal. Eles envolvem elevação de custos, complexidade operacional, insegurança jurídica e a necessidade de reorganização institucional. A capacidade de adaptação dependerá não apenas da evolução normativa e tecnológica, mas também da mobilização coordenada de entidades como a ANOREG/BR e o SINOREG para assegurar a compatibilização entre os princípios constitucionais que orientam o IVA dual e a preservação da função pública essencial exercida pelas serventias.

O Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) trouxe inovações relevantes para a gestão contábil e correicional dos serviços extrajudiciais, especialmente em seus arts. 185 a 195, que disciplinam a escrituração obrigatória de livros administrativos e financeiros.

Entre os principais instrumentos estabelecidos, destacam-se:

- Livro de Visitas e Correições: destinado ao registro dos atos praticados pelas autoridades fiscalizadoras, como juízes corregedores e servidores designados. Esse livro possui caráter eminentemente correicional, funcionando como instrumento de acompanhamento externo da regularidade das serventias.



- Livro Diário Auxiliar da Receita e da Despesa: obrigatório para todas as unidades, esse livro tem a função de registrar diariamente, por especialidade, todas as receitas auferidas e despesas realizadas. O art. 190 do Provimento nº 149/2023 determina que as receitas devem ser individualizadas no dia da prática do ato, vinculando o lançamento ao número do ato, ao livro de registro ou ao protocolo correspondente. O fechamento mensal (art. 192) e o balanço anual (art. 193) garantem a apuração do resultado líquido da serventia, funcionando como verdadeiro instrumento de contabilidade de competência híbrida, que integra elementos fiscais, administrativos e de gestão.
- Livro de Controle de Depósito Prévio: voltado ao acompanhamento das importâncias recebidas antecipadamente a título de emolumentos. O art. 188 do Provimento nº 149/2023 autoriza inclusive sua escrituração em meio exclusivamente eletrônico, desde que assegurada a preservação dos dados por meio de cópias de segurança (backup). Esse livro possui grande relevância para a transparência, uma vez que trata de valores recebidos antes da prestação do serviço, evitando desvios e garantindo a correta destinação.

Além desses instrumentos, o art. 194 do Provimento nº 149/2023 prevê regras específicas para serventias vagas, impondo limites à remuneração dos responsáveis interinos e exigindo depósitos de valores excedentes em favor do Tribunal de Justiça, reforçando o caráter público da atividade.

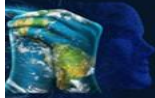
Assim, os dispositivos do Provimento nº 149/2023 demonstram que a contabilidade das serventias transcende a mera função de cumprimento fiscal. Ela cumpre papéis de governança, de accountability (prestação de contas) e de controle correcional, aproximando a atividade notarial e registral dos padrões de transparência exigidos na administração pública. A contabilidade passa, portanto, a ser não apenas um instrumento de conformidade legal, mas também de legitimação institucional e sustentabilidade.

A literatura especializada concentra-se majoritariamente na análise jurídica da tributação dos serviços extrajudiciais, sobretudo em torno da incidência do Imposto sobre Serviços (ISS) e da sua constitucionalidade, pacificada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3089/DF julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Entretanto, ainda persiste uma lacuna quanto à abordagem integrada entre contabilidade, tributação e gestão financeira das serventias extrajudiciais.

Pesquisas recentes, como as de Freitas (2025), destacam que a elevação da carga tributária resultante da substituição do ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) não veio acompanhada de regimes compensatórios que atenuassem os impactos econômicos. Além dos riscos de insegurança jurídica e retrocesso institucional, diante da ausência de sensibilidade normativa às peculiaridades dos serviços notariais e registrais.

Apesar dessas contribuições, poucos estudos examinam a contabilidade como ferramenta estratégica de resiliência. A escrituração prevista no Provimento nº 149/2023 do CNJ, por exemplo, quando analisada sob a ótica da governança, mostra-se capaz de:

- Mensurar com precisão os impactos da Reforma Tributária sobre a receita e a despesa das serventias;



- Mitigar riscos fiscais e financeiros, por meio da transparência e do controle diário das operações;
- Aumentar a legitimidade social da atividade, ao demonstrar a correta aplicação dos recursos e repasses obrigatórios.

A contribuição deste estudo é justamente suprir essa lacuna: ao articular Direito Tributário e Contabilidade Financeira, evidencia-se que a contabilidade nos serviços extrajudiciais não é mero instrumento burocrático, mas sim um elemento estratégico de planejamento, adaptação e sustentabilidade econômico-financeira diante dos desafios trazidos pelo novo regime tributário.

### 3. Materiais e Métodos

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com o objetivo de compreender e analisar criticamente a interação entre o regime jurídico-tributário e as práticas contábeis aplicáveis aos serviços extrajudiciais. Essa escolha metodológica justifica-se pela complexidade do objeto de pesquisa, que articula dimensões jurídicas, econômicas e contábeis, exigindo uma interpretação integrada e contextualizada. Como observa Minayo (2017), a pesquisa qualitativa privilegia a profundidade da análise em detrimento da generalização estatística, sendo adequada para fenômenos cuja compreensão ultrapassa medições puramente numéricas. De forma convergente, Gerhardt e Silveira (2009) ressaltam que a investigação qualitativa busca apreender significados, relações e processos, o que se coaduna com a análise do papel da contabilidade na governança e sustentabilidade das serventias extrajudiciais.

A pesquisa é exploratória, pois procura identificar e sistematizar aspectos ainda pouco discutidos na literatura acadêmica, notadamente o impacto da Reforma Tributária — instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025 — sobre os serviços notariais e registrais. É também descritiva, na medida em que busca expor de forma clara e estruturada as etapas, tributos incidentes, instrumentos contábeis e repercussões práticas da mudança normativa, construindo um panorama analítico consistente (Gil, 2002).

#### 3.1. Eixos metodológicos da investigação

A investigação apoia-se em três eixos complementares:

- a) **Revisão bibliográfica:** Inclui literatura jurídica e contábil referente à tributação e à contabilidade dos serviços extrajudiciais. Foram considerados artigos científicos, dissertações, teses e estudos institucionais que abordam temas como: natureza híbrida das serventias, função pública delegada, tributação do delegatário, governança financeira e implicações da Reforma Tributária. Conforme Iudicibus (2021), a informação contábil é instrumento de governança e redução de assimetrias informacionais, papel que ganha relevância na análise da atividade cartorária. Freitas (2025) contribui com discussões atuais sobre os riscos de retrocesso institucional e aumento da carga tributária com a implantação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).
- b) **Análise normativa:** Examina o conjunto de diplomas constitucionais, legais e infralegais aplicáveis à atividade, com destaque para:



- Constituição Federal de 1988, art. 236 (regime jurídico dos serviços notariais e registrais) e art. 195 (contribuições sociais);
- Lei nº 8.935/1994, que disciplina a atividade dos notários e registradores;
- Lei nº 8.134/1990 e Decreto nº 9.580/2018 (RIR/2018), que tratam da apuração do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) por meio do livro caixa;
- Lei nº 10.169/2000, que regulamenta os emolumentos como taxas e estabelece diretrizes para sua fixação;
- Lei Complementar nº 116/2003, que disciplina a incidência do Imposto sobre Serviços (ISS);
- Decreto nº 3.048/1999, que organiza o Regulamento da Previdência Social, incluindo o Risco Ambiental do Trabalho (RAT);
- Instrução Normativa RFB nº 2.110/2022, que disciplina o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre pagamentos a terceiros e ressarcimentos de atos gratuitos;
- Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), arts. 185 a 195, que padronizam a escrituração contábil das serventias, instituindo livros obrigatórios de visitas e correições, de receitas e despesas e de depósitos prévios;
- Emenda Constitucional nº 132/2023 e Lei Complementar nº 214/2025, que instituíram o Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) dual — composto pelo IBS e pela CBS — e estabeleceram a transição de 2026 a 2033.

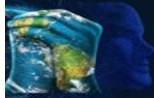
Esse arcabouço normativo constitui a base da análise comparativa entre o regime tributário anterior e o novo modelo instituído pela reforma.

- c) Análise documental e prática: Baseia-se no exame das estruturas contábeis e financeiras das serventias, tomando como referência o Livro Diário Auxiliar da Receita e da Despesa (Provimento nº 149/2023) e os mecanismos de repasse de emolumentos definidos pelas legislações estaduais e distrital. A pesquisa elabora ainda uma tabela comparativa e um gráfico em colunas que estimam percentualmente a carga tributária antes e depois da reforma, simulando cenários possíveis de elevação dos emolumentos. Essa análise permite verificar como a contabilidade pode atuar como instrumento de mensuração, mitigação de riscos e prestação de contas diante das mudanças do sistema tributário.

### **3.2. Coleta e tratamento dos dados**

A coleta de dados deu-se por meio de:

- Pesquisa bibliográfica, abrangendo doutrina contábil e jurídica, artigos científicos, relatórios técnicos e produções acadêmicas sobre direito notarial e registral.
- Pesquisa documental, envolvendo legislação, jurisprudência, provimentos do CNJ e atos administrativos pertinentes, com foco no impacto tributário e contábil.



Os dados foram organizados em uma matriz analítica com duas dimensões: (i) regime vigente até a entrada em vigor da LC nº 214/2025; (ii) novo regime do IVA *Dual* (IBS/CBS). Em cada caso, foram identificados os tributos incidentes, bases de cálculo, alíquotas, mecanismos de escrituração e repercussões contábeis.

### 3.3. Justificativa da metodologia

A escolha da abordagem qualitativa fundamenta-se na premissa de que os fenômenos investigados não podem ser reduzidos a mensurações numéricas isoladas, mas exigem análise interpretativa e crítica. O caráter exploratório permite avançar sobre temas pouco discutidos, como a interação entre tributação e governança contábil dos serviços extrajudiciais. O caráter descritivo viabiliza a exposição clara das normas, procedimentos e impactos práticos, favorecendo a replicabilidade da pesquisa.

Assim, a metodologia adotada transcende a simples descrição de dispositivos legais, permitindo compreender o papel da contabilidade como suporte à segurança jurídica, à transparência financeira e à sustentabilidade institucional dos cartórios frente à Reforma Tributária.

## 4. Resultados

A análise documental e interpretativa do regime jurídico-tributário dos serviços extrajudiciais confirma, em linha com a literatura e com o arcabouço normativo, que o delegatário permanece pessoa física equiparada com apuração do IRPF via livro caixa (Lei nº 8.134/1990; RIR/2018), enquanto o ISS incide atualmente sobre os serviços notariais e registrais com amparo na LC nº 116/2003 e na jurisprudência (ADI 3089/STF; REsp 1.187.464/STJ). Constatou-se também a manutenção das contribuições previdenciárias patronais (INSS 20%, RAT de 1% a 3%, Salário-Educação de 2,5%) e a natureza de taxa dos emolumentos, sujeitos a repasses legais variáveis entre unidades federativas (Lei nº 10.169/2000). No tocante à reforma, a EC nº 132/2023 e a LC nº 214/2025 instituem o Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), em transição até 2033, sem regime diferenciado específico para cartórios. Em paralelo, o Provimento nº 149/2023 do CNJ reforça a centralidade da escrituração padronizada — Livro de Visitas e Correições, Livro Diário Auxiliar da Receita e da Despesa e Livro de Controle de Depósito Prévio — com lançamentos diários por especialidade, fechamento mensal e balanço anual, o que eleva a auditabilidade e a governança das informações.

Com base nesse quadro normativo, os resultados comparativos “antes × depois” indicam pressão ascendente sobre os emolumentos no regime pós-reforma, sobretudo na ausência de redutores setoriais e diante da base ampla de incidência do IBS/CBS.

A Tabela 1 apresenta as diferenças entre os regimes, sintetizando as estimativas percentuais de carga tributária efetiva por componente no regime vigente e no regime pós-reforma.

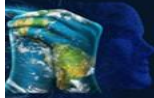


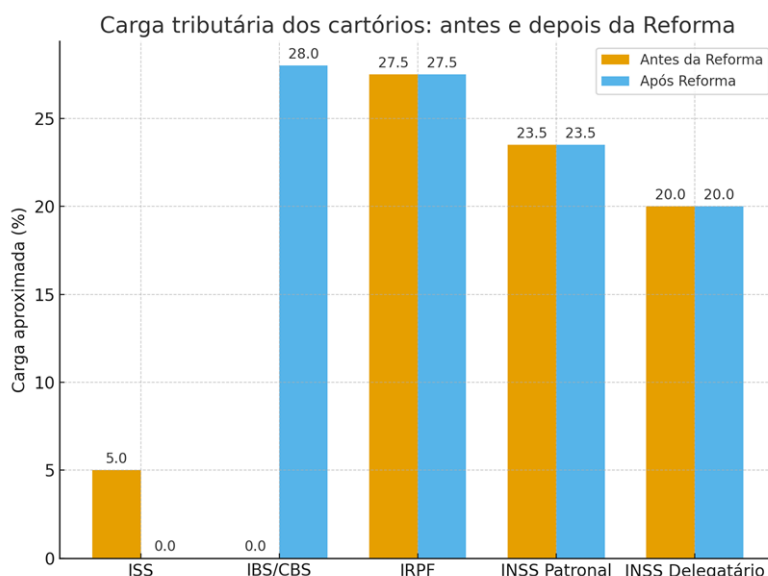
Tabela 1 – Comparação da tributação dos serviços extrajudiciais antes e depois da LC 214/2025.

<b>Tributo</b>	<b>Antes da Reforma Tributária</b>	<b>Após a Reforma Tributária (LC 214/2025)</b>
ISS (LC 116/2003)	Incidência municipal entre 2% e 5% sobre serviços notariais	Extinto gradualmente entre 2029 e 2032
IBS/CBS (LC 214/2025)	Não aplicável	Nova incidência estimada em 28%; sem regime diferenciado; embutido nos emolumentos
IRPF (Lei 8.134/1990)	Tributação progressiva da pessoa física delegatária	Mantido
INSS Patronal + RAT + Salário Educação	23,5% sobre a folha de salários dos empregados	Mantido em 23,5% sobre a folha
INSS Delegatário (Art. 195 CF/88)	Contribuição previdenciária individual (progressiva)	Mantido
Emolumentos (Lei 10.169/2000)	Valores fixados pelos Tribunais de Justiça	Aumentarão, pois o IBS/CBS será incluído no valor final

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

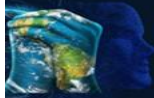
A Figura 1 mostra, em gráfico de colunas, o comparativo direto, facilitando a visualização do gradiente de crescimento por especialidade.

Figura 1 – Carga tributária dos cartórios: antes e depois da Reforma



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Os resultados são heterogêneos entre especialidades e estruturas de custos. No Registro Civil das Pessoas Naturais, a maior presença de atos gratuitos e de ressarcimentos — frequentemente operacionalizados por fundos geridos pelo SINOREG — conserva efeitos fiscais relevantes via IRRF, ao passo que a baixa recuperabilidade de créditos de IBS/CBS costuma elevar a carga líquida. Em Notas e Registro de Imóveis, onde os atos patrimoniais admitem maior repasse de tributos ao preço final, verificou-se mitigação parcial do impacto quando há investimentos continuados em tecnologia, segurança da informação e serviços terceirizados capazes de gerar créditos de IBS/CBS. Em Protesto e Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil de Pessoas Jurídicas (RTD/PJ), o efeito tende a ser intermediário:



quando a operação exige compliance e infraestrutura tecnológica mais robusta, a apropriação de créditos suaviza o aumento líquido; quando a intensidade de insumos é reduzida, a elevação da Carga Tributária Efetiva (CTE) se acentua.

Os achados também identificam situações que relativizam a hipótese inicial de aumento generalizado. Em municípios que já praticavam ISS de 5%, em serventias com alta intensidade tecnológica (maior recuperabilidade de créditos) e onde houve ganhos organizacionais (automação de processos, racionalização de custos), observam-se casos-limite de neutralidade ou incremento marginal da carga. Tais exceções, entretanto, não anulam a tendência média de elevação quando a base de créditos é restrita e os repasses obrigatórios permanecem significativos.

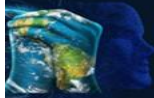
Do ponto de vista de governança, o uso rigoroso do Livro Diário Auxiliar mostrou-se determinante para segregar receitas por especialidade, rastrear repasses, registrar ressarcimentos de atos gratuitos com as respectivas retenções e sustentar fechamentos mensais e o balanço anual com maior confiabilidade. Esse arranjo contábil não apenas viabiliza a mensuração acurada dos impactos da reforma, como também fundamenta decisões de planejamento tributário-contábil (maximização responsável de créditos) e melhoria de compliance e transparência perante correedorias e sociedade.

Em termos teóricos, os resultados reforçam a compreensão dos cartórios como função pública delegada com dinâmica contábil própria, cuja modelagem híbrida — IRPF/livro caixa, contribuições sobre folha e tributo sobre consumo — impõe lentes distintas daquelas aplicadas a setores empresariais usuais. A migração de um tributo de incidência mais estreita (ISS) para um IVA dual não cumulativo (IBS/CBS) desloca o foco analítico da “lista de serviços” para a engenharia de créditos e para o desenho de custos, abrindo agenda para estudos sobre eficiência, precificação regulada e mensuração de créditos em serviços de baixa materialidade. Em termos práticos, os achados recomendam revisar tabelas e simulações por especialidade, estruturar planos de investimentos em Tecnologia da Informação (TI) e serviços que gerem créditos sem comprometer a qualidade, fortalecer rotinas de fechamento e transparência conforme o Provimento nº 149/2023 e municiar ANOREG/BR e SINOREG com evidências técnicas para interlocução regulatória sobre *Split Payment* (recolhimento automático antecipado) padronização de créditos e mitigadores para atos essenciais.

Em síntese, enquanto a hipótese de aumento líquido de carga encontra suporte na média dos cenários, a magnitude do impacto depende de variáveis controláveis (intensidade tecnológica, eficiência operacional) e institucionais (repasses e parâmetros locais), confirmando a centralidade da contabilidade como instrumento de mensuração, mitigação e *Accountability* na transição ao IVA *Dual*.

## 5. Conclusão

Este estudo partiu do problema de pesquisa sobre como a contabilidade financeira pode mensurar, mitigar e conferir transparência aos impactos da Reforma Tributária nos serviços extrajudiciais. Demonstrou-se que a natureza híbrida da atividade — pública na finalidade e privada na gestão — impõe um regime jurídico-contábil específico, no qual a combinação IRPF via livro caixa, contribuições sobre a folha e tributação do consumo (de ISS para o IVA dual: IBS/CBS) exige modelagem própria de custos, controle e reporte. À luz do arcabouço normativo (CF/1988; Lei nº 8.935/1994; Lei nº 10.169/2000; Lei nº 8.134/1990; RIR/2018; LC nº 116/2003; Dec. nº 3.048/1999; Prov. CNJ nº 149/2023; EC nº 132/2023; LC nº 214/2025), os resultados convergem para três achados centrais.

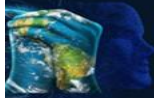


Primeiro, a pressão ascendente sobre os emolumentos no pós-reforma é a tendência média, dada a base ampla de incidência do IBS/CBS e a ausência de regime diferenciado para cartórios. Ainda que a não cumulatividade possibilite créditos, a baixa intensidade de insumos em muitas serventias limita a recuperabilidade e, portanto, a mitigação do impacto. Segundo, há heterogeneidade relevante entre especialidades e estruturas de custos: unidades com maior investimento em tecnologia e serviços terceirizados tendem a neutralizar parcialmente o aumento da carga via créditos; já serventias pessoal-intensivas experimentam maior elevação líquida. Terceiro, a padronização contábil do Provimento nº 149/2023 — com lançamentos diários por especialidade, fechamento mensal e balanço anual — mostrou-se determinante para a governança e para a mensuração fidedigna dos efeitos da reforma, reforçando a contabilidade como instrumento de *Accountability* e de planejamento.

Do ponto de vista teórico, o trabalho contribui ao integrar Direito Tributário e Contabilidade Financeira em um campo pouco explorado da literatura: a tributação de serviços públicos delegados. Ao deslocar a análise da tradicional lista do ISS para a engenharia de créditos do IVA dual e para o desenho de custos, o estudo sugere novas lentes para entender eficiência, precificação regulada e mensuração de créditos em serviços de baixa materialidade de insumos. No plano prático, a pesquisa oferece um roteiro de ação: (i) revisitar a precificação por especialidade com simulações “antes × depois”; (ii) implementar planos de investimento em TI e serviços que maximizem créditos de IBS/CBS com segurança e conformidade; (iii) fortalecer rotinas de fechamento mensal e balanço anual conforme o Provimento nº 149/2023; e (iv) municiar ANOREG/BR e SINOREG com evidências para interlocução regulatória sobre split payment, padronização de créditos e eventuais mitigadores para atos essenciais.

Este estudo possui limitações. As estimativas de carga tributária dependem de parâmetros locais (alíquotas históricas de ISS, percentuais de repasses de emolumentos, políticas de ressarcimento de atos gratuitos) e de incertezas regulatórias ainda em evolução (definição operacional do *split payment*, detalhamento dos créditos do IBS/CBS). Além disso, a diversidade de mix de atos e de perfis de custos entre serventias restringe a generalização dos resultados, que devem ser interpretados por especialidade e por porte.

Como agenda de pesquisa futura, recomenda-se: (a) estudos empíricos com dados contábeis reais, por especialidade e por unidade federativa, para estimar carga efetiva e elasticidade de preços dos emolumentos; (b) modelagens quasi-experimentais para avaliar o efeito de investimentos em TI na geração de créditos e na redução de custos; (c) análises jurisprudenciais longitudinais sobre a aplicação do IVA *Dual* a serviços delegados; e (d) avaliação de mecanismos regulatórios (ex.: mitigadores para atos essenciais) quanto ao impacto distributivo e ao acesso da população aos serviços.



## Referências

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal.

Brasil. (1990). Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o imposto de renda das pessoas físicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Brasil. (1994). Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Brasil. (1999). Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Brasil. (2000). Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Brasil. (2003). Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Brasil. (2010). Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3089/DF. Rel. Min. Eros Grau, julgado em 10/02/2010. Brasília: STF.

Brasil. (2010). Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.187.464/RS. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/04/2010. Brasília: STJ.

Brasil. (2018). Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta o Imposto de Renda (RIR/2018). Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Brasil. (2022). Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB nº 2.110, de 17 de outubro de 2022. Dispõe sobre o Imposto de Renda Retido na Fonte. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Brasil. (2023). Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o sistema tributário nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Brasil. (2023). Conselho Nacional de Justiça. (2023). Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. Dispõe sobre a escrituração contábil padronizada das serventias. Brasília: CNJ.

Brasil. (2025). Lei Complementar nº 214, de 30 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Diário Oficial da União, Brasília, DF.

Freitas, R. (2025, fevereiro 19). Reforma tributária 9: IBS/CBS sobre serviços notariais e cartorários. Colégio Notarial do Brasil – Seção São Paulo (CNB/SP). Disponível em <https://cnbsp.org.br/2025/02/19/artigo-reforma-tributaria-9-ibs-cbs-sobre-servicos-notariais-e-cartorarios-por-rosa-freitas>

Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (2009). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora UFRGS.



Gil, A. C. (2002). Como elaborar projetos de pesquisa (4ª ed.). São Paulo: Atlas.

Iudícibus, S. (2021). Contabilidade: teoria avançada (12ª ed.). São Paulo: Atlas.

Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2003). Metodologia do trabalho científico (6ª ed.). São Paulo: Atlas.

Martins, J. R., & Martins, A. L. (2022). Gestão financeira e sustentabilidade dos serviços extrajudiciais. *Revista de Direito Notarial e Registral*, 18(2), 55–74.

Minayo, M. C. S. (2017). O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde (14ª ed.). São Paulo: Hucitec.