



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora SORAYA THRONICKE

**EMENDA Nº**  
**(ao PLP 68/2024)**

Dê-se nova redação ao *caput* do art. 55 e ao § 1º do art. 55; e acrescente-se § 0º ao art. 55 do Projeto, nos termos a seguir:

“**Art. 55.** O Poder Executivo da União e o Comitê Gestor do IBS deverão aprovar orçamento para desenvolvimento, implantação, operação e manutenção do sistema do split payment, que deverá prever o custeio de todo o desenvolvimento e implantação do split payment pelos prestadores de serviços de pagamento, inclusive a adaptação das infraestruturas dos seus sistemas internos, bem como a remuneração pelos serviços prestados.

§ 0º A implementação do split payment está condicionada à aprovação e execução financeira do orçamento de que trata o *caput*.

§ 1º A implementação do sistema do split payment deverá ser realizada de forma simultânea para os diferentes instrumentos de pagamento eletrônico.

.....”

Os dispositivos acima propostos e adjacentes deverão ser devidamente renumerados no momento da consolidação das emendas ao texto da proposição pela Redação Final.

**JUSTIFICAÇÃO**

Como amplamente reconhecido pelos grupos de trabalho governamentais voltados à Reforma Tributária, a implementação do Split Payment demandará substancial esforço de desenvolvimento tecnológico operacional para que sejam atingidos os níveis de automação, segurança, celeridade e eficiência pretendidos pelos entes fiscais, e ainda para implementação e operação.



Tal desenvolvimento, implementação e operação evidentemente demandarão relevantes investimentos por parte do setor de pagamento, alcançando não apenas as áreas internas de tecnologia de tais empresas, mas certamente demandando a contratação de desenvolvedores externos, para além da necessidade de adoção de tecnologias de desenvolvimento de software, processamento e armazenamento de dados não relacionadas à atividade típicas dos meios de pagamento.

Tratando-se o Split Payment de atividade autônoma, não associada às atividades típicas das sociedades dedicadas à prestação de serviços de intermediação de pagamentos, prestada no interesse inclusivo da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, o seu desenvolvimento assume natureza jurídica de serviço autônomo e, como tal, demanda remuneração, sob pena de se estabelecer hipótese de tomada compulsória de serviços gratuitos pelo Estado.

Diferentemente das obrigações acessórias estabelecidas no interesse da fiscalização que encontram guarida no Código Tributário Nacional em vigor, o Split Payment. representa atividade dotada de complexidade e extensão substancialmente mais complexas que o mero reporte de informações e, como tal, não comportaria qualquer equiparação com as tais obrigações de caráter meramente informacional.

Por outro lado, tem-se que a prestação dos serviços, ainda que remunerada, segue ostentando caráter compulsório, na medida em que a função arrecadatória atribuída aos meios de pagamento decorrerá de lei. Nesse contexto, remanescendo ainda relevante cunho compulsório na prestação dos serviços, a preservação das condições de livre mercado e precificação da atividade pelos prestadores de serviço impõe-se como único meio capaz de preservar a liberdade econômica de tais entidades.

Por fim, como meio de preservar a higidez financeira das empresas submetidas aos custos de desenvolvimento, deve-se resguardar via célere e eficaz de ressarcimento, motivo pelo qual deve a União se responsabilizar pela restituição direta dos custos aos prestadores de serviços, afastada a tortuosa via dos precatórios, sem prejuízo de posteriores ajustes fiscais entre os entes públicos beneficiários dos serviços prestados.



A Previsão sobre a implementação “no que for possível, de forma simultanea” levanta preocupações quanto à possibilidade de a adoção do Split Payment ser exigida apenas de um grupo determinado de meios eletrônicos de pagamento (como, por exemplo, os arranjos de cartões de crédito e débito) e tornada meramente facultativa para outros meios eletrônicos de pagamento com atuação no mercado (como a TED e o Arranjo Pix, este último instituído e operado pelo Banco Central do Brasil). De fato, nota-se que a expressão “no que for possível” pode permitir que as entidades responsáveis pela administração do IBS e CBS estabeleçam exceções a essa obrigação.

Ressalte-se, desde logo, que a isonomia entre os diversos meios eletrônicos de pagamento (em especial arranjos de cartões de pagamento e o Arranjo Pix) no tocante à implementação do Split Payment, é absolutamente necessária.

Como é de conhecimento, a adoção do Split Payment implicará custos operacionais relacionados ao desenvolvimento, implementação e monitoração relevantes, bem como outros custos relacionados à conciliação de créditos tributários e à liquidação de transações cursadas (por exemplo, no caso de pedidos de estornos por clientes que realizaram pagamentos parcelados).

Dados esses custos, eventual previsão legal segundo a qual apenas determinados arranjos de pagamento (como os de cartões de crédito e débito) sujeitem-se à obrigação de implementação do Split Payment – ou o façam de forma adiantada em relação a seus concorrentes, segundo “janelas de implementação” – poderia impor custos imediatos e relevantes para esses arranjos e criar uma vantagem competitiva artificial e indevida em favor dos demais meios de pagamento, prejudicando a concorrência baseada no mérito dos produtos e serviços (principal valor protegido pela Lei de Defesa da Concorrência).

De fato, a eventual implementação faseada ou não implementação do Split Payment por uma parcela de operadores de sistemas de pagamento, tornará os meios de pagamento obrigados a implementar o Split Payment menos competitivos e acessíveis ao mercado leve a uma ausência de isonomia concorrencial, prejudicando a concorrência baseada no mérito dos produtos e serviços e impactando negativamente o bem-estar dos consumidores. No caso



presente, não se discute o mérito do Substitutivo e dos possíveis benefícios do novo modelo de tributação proposto, mas sim a forma como se dará a implementação (ou não) do Split Payment em todos os níveis necessários, pois o impacto concorrencial negativo da escolha do legislador poderá ser significativo.

É importante, ainda, considerar que a Recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Neutralidade Concorrencial – à qual o Brasil aderiu em maio de 2021 –, estabelece que as nações aderentes devem evitar a concessão de vantagens indevidas que distorçam a concorrência e beneficiem agentes de mercado específicos em detrimento de outros 8. Nesse contexto, a imposição da obrigação de implementação do Split Payment a apenas determinados arranjos de pagamento ou a determinação faseada de implementação dessa medida poderia beneficiar agentes de mercado específicos, de forma contrária aos compromissos assumidos pelo País com a adesão à referida Recomendação.

Portanto, de modo a preservar a simetria concorrencial entre os diferentes arranjos de pagamento disponíveis no mercado e permitir que os consumidores brasileiros se beneficiem de um sistema tributário mais eficiente em todas suas dimensões, é necessário preservar a isonomia tributária e concorrencial entre os arranjos de pagamento em relação a direitos, obrigações, incentivos e regimes de atuação no tocante à implantação do Split Payment. Em linha com esse objetivo, recomenda-se a modificação do artigo 55, §1º e 2º.

Nesse ponto, observa-se que, em conformidade com os princípios constitucionais da livre concorrência e da livre iniciativa, a Lei no 12.865/2013 estabelece a competição como um elemento fundamental do Sistema de Pagamentos Brasileiro (sistema do qual tanto os cartões de pagamento quanto o Pix são parte integrantes. Nesse contexto, incumbe às autoridades brasileiras – seja o legislador brasileiro, sejam o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil – evitar ações que distorçam o ambiente competitivo entre arranjos de pagamento. Não por acaso, atualmente, o Congresso Nacional discute um projeto de lei que tem por objetivo, entre outros aspectos, assegurar uma competição justa e equilibrada entre o Arranjo Pix e outras modalidades de pagamento. Esse mesmo cuidado aplica-se integralmente à criação de normas e regimes tributários, na



medida em que estes podem ter reflexos importantes sobre a concorrência. Nesse sentido, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) já ressaltou preocupação, por exemplo, em relação a mudanças tributárias que incidam de forma desigual sobre os agentes de mercado e, conseqüentemente, criem vantagens competitivas substanciais em favor de apenas alguns deles. Nesses casos, a preocupação maior é a ausência de isonomia tributária.

Diante do exposto, solicitamos apoio dos pares para aprovação desta emenda.

Sala das sessões, 13 de agosto de 2024.

**Senadora Soraya Thronicke**  
**(PODEMOS - MS)**

