



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº
(ao PLP 68/2024)

Dê-se ao art. 55 a seguinte redação:

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.

§ 1º. A implementação do *split payment* está condicionada à aprovação e execução financeira do orçamento de que trata o *caput*.

§ 2º A implementação do sistema do *split payment* deverá ser realizada de forma simultânea para os diferentes instrumentos de pagamento eletrônico.

§ 3º Ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e da RFB:

I – estabelecerá a implementação gradual do regime de segregação e recolhimento do IBS e da CBS de que trata este artigo; e

II – poderá prever hipóteses em que a adoção do regime de segregação e recolhimento do IBS e da CBS de que trata esse artigo será facultativo.

JUSTIFICAÇÃO

Em relação ao texto original nossa proposta modifica os seguintes pontos, preservando os demais:



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.**

§ 1º. A implementação do *split payment* está condicionada à aprovação e execução financeira do orçamento de que trata o *caput*.

§ 1 2º A implementação do sistema do *split payment* deverá ser realizada, **no que for possível**, de forma simultânea para os diferentes instrumentos de pagamento eletrônico.

O texto original ignorou a necessidade de **implementação simultânea de todos os instrumentos eletrônicos de pagamento (sem exceções)**, da **efetiva remuneração** e da fase de **implantação** do sistema. Como em qualquer projeto semelhante, o orçamento necessário à execução do sistema deve prever o custeio de seu desenvolvimento e implementação e outras questões elementares como a adaptação da infra-estrutura tecnológica envolvida.

Desse modo, sem tal orçamento e especificações, como seria possível viabilizar o seu desenvolvimento? Por isso, a aprovação da execução financeira é essencial ao processo.

Além disso, devemos considerar os seguintes aspectos:

a) Responsabilidade

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 necessita 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 hígidez 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.

b) Assimetria

A Previsão sobre a implementação “no que for possível, de forma simultânea” 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)^[1]. 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^[2]). 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.

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^[3] (sistema do qual tanto os cartões de pagamento quanto o Pix são parte integrantes^[4]). 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 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 [\[5\]](#).

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 [\[6\]](#) - [\[7\]](#). Nesses casos, a preocupação maior é a de que a ausência de isonomia tributária 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.

Alertamos que a não adoção da emenda implicará nos seguintes riscos:

a) Responsabilidade

Tem-se um risco de diminuição da concorrência das empresas do Setor com consequências negativas para consumidores, lojistas e, em última instância, para a autoridade fiscal, pois onera de forma desproporcional os prestadores de serviços de pagamentos, uma vez que força o ente privado a realizar uma obrigação estatal (segregação e recolhimento) com recursos próprios. Isso porque não assegura que o ressarcimento será célere e eficaz. O texto formulado, não é expresso com relação ao ressarcimento dos custos com desenvolvimento, implantação, operação e manutenção de sistemas pelos entes privados e também não estabelece nenhum critério, baliza ou parâmetro de regulamentação dos prazos, forma de apuração, procedimentos e meios de restituição dos investimentos realizados.

b) Assimetria

Pode ocasionar: (i) diminuição da concorrência no Setor, (ii) sonegação fiscal, (iii) aumento do valor do crédito para o consumidor final. Isso tudo ocorre pois a previsão sobre a implementação “no que for possível, de forma simultânea” traz severo risco de violação ao princípio da isonomia, por possibilitar que a adoção do *Split Payment* seja 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

[1] Ressalte-se que os custos administrativos relacionados à implantação do mecanismo de *Split Payment* foram realçados no relatório final



elaborado por grupo de trabalho criado pelo VAT Committee da União Europeia encarregado de estudar a implementação dessa solução, em 2017. Disponível em.

[2] Lei Federal n.º 12.529/2011.

[3] Lei nº 12.865/2013, art. 7º, II, e art. 9º, X.

[4] Resolução BCB nº 1/2020 e Resolução BCB nº 150/2021.

[5] Projeto de Lei nº 4512/2020, de autoria do Deputado Gastão Vieira. Conforme se manifestou, recentemente, o relator deste projeto, Deputado Gilberto Abramo, "***ainda que a instituição do PIX trouxe grande avanço nesse sentido, o BCB, no exercício de sua competência legal, não poderá adotar medidas inibitórias que prejudiquem o desenvolvimento de outros modelos de negócio semelhantes e igualmente inovadores***". De fato, ainda que o BCB tenha optado pelo caminho de prover uma solução de pagamentos ao mesmo tempo em que atua na regulação do mercado de meios de pagamento, tais papéis desempenhados pela mesma entidade devem estar delimitados de modo que o BCB cumpra suas funções de regulador e fiscalizador do mercado e de fomentador da competição, sem que incorra em conflitos de interesse que acabem por privilegiar um modelo de negócio ou modalidade de pagamentos em detrimento de outros(as) que desejem se instalar no país."

[6] Nesse contexto, como se manifestou o Conselheiro Marcelo Calliari a respeito da concessão de incentivos fiscais: "(...) **2) Benefícios concedidos no âmbito da "guerra fiscal", como visto numericamente, conferem vantagem dramática às empresas afetadas, podendo aumentar lucros em várias centenas de pontos percentuais.** **3) Esse brutal favorecimento desnivela o campo em que se desenrola a dinâmica econômica, gerando diversos efeitos para a concorrência e o bem-estar da coletividade, entre os quais:** a) **Retira o estímulo ao aumento constante do nível geral de eficiência da economia, permitindo uso menos eficiente de recursos e afetando negativamente a capacidade de geração de riquezas do país.** b) **Protege as empresas incentivadas da concorrência, mascarando seu desempenho, permitindo que mantenham práticas ineficientes e desestimulando melhorias na produção ou inovação.** c) **Permite que empresas incentivadas, ainda que auferindo lucros, possam "predatoriamente" eliminar do mercado suas concorrentes não favorecidas, mesmo que estas sejam mais eficientes e inovadoras, em função do enorme colchão protetor**



de que dispõem. d) Prejudica as demais empresas que, independentemente de sua capacidade, terão maiores dificuldades na luta pelo mercado, gerando com isso mais desincentivo à melhoria de eficiência e inovação. e) Gera incerteza e insegurança para o planejamento e tomada de decisão empresarial, dado que qualquer cálculo feito pode ser drasticamente alterado - e qualquer inversão realizada pode ser drasticamente inviabilizada com a concessão de um novo incentivo. f) Desestimula, por tudo isso, a realização de investimentos tanto novos quanto a expansão de atividade em andamento. É mais do que evidente, assim, que a guerra fiscal tem efeito altamente prejudicial à concorrência e danoso ao bem-estar da coletividade. (...) 8) Dada a patente relação do tema com a defesa da concorrência, o CADE permanece passível de engajamento no debate, dentro evidentemente da sua esfera de competência legal, como evidenciada pela presente Consulta.” (g.n.) Vide voto do conselheiro relator Marcelo Calliari, Consulta nº 0038/99; Consulente: Pensamento Nacional das Bases Empresariais – PNBE.

[7] Outros objetivos de política tributária podem afetar a livre concorrência. Nota-se, por exemplo, que o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Cade já manifestou preocupações quanto aos efeitos do regime de substituição tributária sobre a dinâmica competitiva do mercado de combustíveis líquidos, por exemplo. Vide nota técnica intitulada “Repensando o setor de combustíveis: medidas pró concorrência - contribuições do Cade”, disponível em: < <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/contribuicoes-do-cade/repensando-setor-combustiveis-medidas-pro-concorrenca-cade.pdf>>.

Sala das sessões, 15 de agosto de 2024.

Senador Astronauta Marcos Pontes
(PL - SP)

