



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PLP 68/2024)

Dê-se nova redação ao *caput* do art. 51, ao § 1º do art. 51, aos §§ 3º e 4º do art. 52, ao *caput* do art. 53, aos §§ 1º e 3º do art. 53, ao *caput* do art. 55 e ao § 1º do art. 55; acrescentem-se § 5º ao art. 52, § 2º-1 ao art. 53, alínea “c” ao inciso V do *caput* do art. 54 e § 1º-1 ao art. 55; e suprima-se o § 4º do art. 53 do Projeto, nos termos a seguir:

**“Art. 51.** Os prestadores de serviços de pagamento, participantes de arranjos abertos e fechados, públicos e privados, que participam diretamente da liquidação da transação de pagamento deverão observar a vinculação entre:

.....  
**§ 1º** Atos conjuntos do Comitê Gestor do IBS e da RFB disciplinarão o disposto nesta Subseção, observado que a prestação das informações de que trata o *caput* não poderá impedir ou limitar a liquidação financeira das transações de pagamento pelos prestadores desses serviços.

.....”  
**“Art. 52.** .....

.....

**§ 3º** A implementação do disposto nos parágrafos deste artigo bem como no art. 53 desta lei complementar não afastará as discussões para o desenvolvimento de uma sistemática na qual, no processamento da transação de pagamento e antes da sua liquidação financeira, o prestador de serviço de pagamento, com base nas informações recebidas, consulte sistema do Comitê Gestor do IBS e da RFB para obter o valor a ser segregado e recolhido, que corresponderá à diferença positiva entre:

.....



**§ 4º** O fornecedor tem a opção de adotar o seguinte procedimento, em vez do disposto no § 3º deste artigo:

.....

**§ 5º** Para viabilizar o disposto nos parágrafos anteriores, as diretrizes técnicas e operacionais serão construídas de modo cooperativo, com a participação das entidades representativas dos prestadores de serviços de pagamento.”

**“Art. 53.** Como regra geral aplica-se o procedimento simplificado do split payment para todas as operações cujo adquirente não seja contribuinte do IBS e da CBS no regime regular, de acordo com o disposto neste artigo.

**§ 1º** No procedimento simplificado de que trata o caput, especificamente em relação às operações cuja adquirente não seja contribuinte da IBS e CBS no regime regular, os valores do IBS e da CBS a serem segregados e recolhidos pelo prestador de serviço de pagamento serão calculados com base em percentual pré-estabelecido do valor das transações de pagamento.

.....

**§ 2º-1.** Para as demais operações, o prestador de serviço de pagamento deverá consultar ou receberá as alíquotas de IBS e CBS disponibilizadas pelo Comitê Gestor do IBS e pela RFB por contribuinte, em periodicidade a ser estabelecida por tais entes, e aplicá-las de forma a segregar e recolher o valor de IBS e CBS.

**§ 3º** Os valores do IBS e da CBS recolhidos por meio do procedimento simplificado de que trata o caput serão utilizados para pagamento dos débitos em aberto do contribuinte decorrentes das operações de que trata o caput, em ordem cronológica.

**§ 4º (Suprimir)**

.....

**“Art. 54.** .....

.....

**V – .....**

.....

**c)** não terão qualquer responsabilidade, inclusive civil, consumerista ou contratual, ainda que decorrentes de falhas de quaisquer naturezas na aplicação da sistemática de split payment, perante as partes das transações de pagamento,



em razão da observância das disposições estabelecidas pelo Comitê Gestor do IBS e pela RFB.”

**“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 sistema do split payment deverá ser realizada de forma simultânea para os diferentes instrumentos de pagamento eletrônico.

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

.....”

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

## JUSTIFICAÇÃO

Esta Emenda propõe ajustes necessários no sistema de split payment.

A sugestão constante do *caput* do art. 51 visa trazer maior segurança jurídica ao texto, uma vez que o § 2º do art. 51 estabelece que: “O disposto neste artigo aplica-se a todos os arranjos de pagamento de que trata o *caput*...”. Assim, resta clara a necessidade de se esclarecer quais arranjos o art. 51 abrange.

A sugestão constante do inciso I do art. 51 visa proteger a realização da transação comercial de forma independente e livre de entraves operacionais causados pelo aparato sistêmico e tecnológico inerente às obrigações tributárias. Dessa forma, a previsão no *caput* - para que abranja todos os arranjos e a previsão de que as informações não poderão impedir ou limitar a liquidação financeira das transações - garantirá a liquidação financeira do pagamento intermediado, preservando assim a realização da atividade econômica e evitando que o princípio constitucional da livre iniciativa e o princípio do livre exercício de



atividade econômica (art. 170 da Constituição Federal de 1988) sejam afastados ou prejudicados.

No que se refere ao art. 52, as mudanças sugeridas destinam-se a ajustar a redação para comportar as mudanças feitas no art. 53, com o ajuste no modelo de split payment simplificado e para evidenciar que a presente regulamentação tem como objetivo chegar ao “Split Payment Super Inteligente”, contido no presente artigo. Além disso, inclui um parágrafo para clarificar que a regulamentação e a operacionalização serão construídos em conjunto com a sociedade civil para que possa ser implementado com a maior eficácia possível.

Relativamente ao art. 53, a ideia das propostas é a aplicação inicial de um split payment simplificado, com alíquotas aplicáveis a cada contribuinte, até a plena construção e implementação do Split Payment Super Inteligente de que trata o art. 52. Até lá, será feito o split payment com as alíquotas por contribuinte, informado pelo Comitê Gestor do IBS e pela RFB. Essa sugestão objetiva a celeridade: é uma forma mais rápida e eficiente de se colocar o sistema em operação, até que existam os devidos estudos e discussões técnicas para implementar o Split Payment Super Inteligente, com fulcro nos princípios da azoabilidade e da proporcionalidade positivados na Constituição Federal de 1988.

No concernente ao art. 54, o texto sugerido visa preservar a estrutura econômica e financeira dos prestadores de serviços de pagamentos, na medida em que, como prestadores de serviço compulsório de arrecadação de impostos, não possuem capacidade econômica de responder pelos impostos incidentes sobre as transações com bens e serviços cujos pagamentos intermedeiam. O principal impacto a ser afastado com o texto ora sugerido diz respeito à carga de responsabilidade atribuída pelo modelo de split payment aos meios de pagamento, decorrente da concentração de todo o recolhimento de IBS e CBS das transações com cartões de crédito e débito sobre empresas que, como meras intermediadoras, não detêm estrutura econômica e financeira compatível com o volume de recursos intermediado em suas operações.

Em relação ao art. 55, destacamos dois pontos. O primeiro deles é a responsabilidade. Como amplamente reconhecido pelos grupos de trabalho governamentais voltados à Reforma Tributária, a implementação do split payment



Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1045258259>

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 exclusivo 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 maiores 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, remanesce 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 resarcimento, 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.



Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1045258259>

O segundo ponto é a assimetria. 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 da 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 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, levando 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 texto aprovado na Câmara dos Deputados e



Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1045258259>

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.

Em linha com esse objetivo, recomenda-se a modificação do art. 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, de 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, consequentemente, criem vantagens competitivas substanciais em favor de apenas alguns deles. Nesses casos, a preocupação maior é a ausência de isonomia tributária.

Convicto da relevância desta Emenda, contamos com o apoio de nossos ilustres Pares.

Sala da comissão, de .

**Senador Izalci Lucas**  
**(PL - DF)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1045258259>