



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº
(ao PLP 68/2024)

Acrescente-se § 1º-1 ao art. 52; e dê-se nova redação aos arts. 53 a 55 do Projeto, nos termos a seguir:

“**Art. 52.**

.....

§ 1º-1. O disposto nesta Subseção aplica-se exclusivamente às operações com bens e serviços listados no Anexo XXIV desta Lei Complementar.

.....”

“**Art. 53.** O contribuinte poderá optar por 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 e nos artigos 51 e 52 desta Lei Complementar.

.....”

“**Art. 54.** Deverão ser observadas ainda as seguintes regras para o split payment, observando o disposto nos artigos 51 e 52 desta Lei Complementar:

.....”

“**Art. 55.** O Poder Executivo da União e o Comitê Gestor do IBS deverão aprovar orçamento para desenvolvimento, operação e manutenção do sistema do split payment, observado o disposto nos artigos 51 e 52 desta Lei Complementar.

.....”

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



JUSTIFICAÇÃO

Ao que tudo indica, o *split payment* atenderá a pretensão fiscal para fins de arrecadação mais eficiente, contudo, resta saber se a complexidade do futuro sistema, os custos administrativos e o impacto abrupto no fluxo de caixa das empresas superarão os benefícios esperados.

O PLP nº 68/2024, aprovado na Câmara dos Deputados e enviado ao Senado Federal para apreciação, intenta regulamentar o citado *split payment* tributário em três modalidades, contemplando todas as modalidades de pagamento das operações sujeitas à incidência do IBS e da CBS (pix, boleto, cartões, dinheiro, dentre outros), envolvendo notadamente os chamados “prestadores de serviços de pagamento” (bancos, operadoras de cartões de crédito, *fintechs*, arranjos de meios de pagamento, e outros).

A Reforma Tributária (EC nº 132/2023) tem entre seus pilares o prestígio do modelo da tributação não cumulativa sobre o consumo, em que os novos tributos IBS e CBS incidirão sobre o valor adicionado (mecanismo de débito e crédito), prevendo o crédito amplo, que abarca todas as operações e prestações anteriores relativas a bens e serviços, com exceção exclusiva dos casos de aquisição de bens e serviços considerados de uso ou consumo pessoal.

De fato, o regime não cumulativo, consagrado internacionalmente, é caracterizado pela incidência plurifásica, abatendo-se do valor dos tributos devidos sobre as receitas, créditos dos valores devidos na aquisição, de modo que o ônus tributário recaia sobre o valor agregado.

Tal mecanismo, como princípio, evita o denominado efeito “cascata”, impedindo que o tributo seja cumulado ao longo das diversas operações desde o momento de sua operação originária do bem ou serviço até o efetivo consumo final.

A EC nº 132/2023, ao instituir os novos tributos sobre o consumo (IBS e CBS), inovou e introduziu no Sistema Tributário Brasileiro o chamado *split payment*, que prevê o recolhimento do IBS (e da CBS) no momento da liquidação financeira da operação (art. 156-A, §5º, II, b), condicionando (para o próximo agente da cadeia, adquirente) o crédito dos novos tributos não cumulativos ao seu efetivo recolhimento para determinadas situações.



Desse modo, o texto constitucional dispõe que a lei complementar poderá estabelecer hipóteses em que o contribuinte adquirente só terá direito ao crédito fiscal das aquisições de bens e serviços, se o IBS e a CBS incidentes sobre a operação do fornecedor forem efetivamente recolhidos.

Nesse contexto:

1. para o IBS e a CBS adota-se o regime não cumulativo, tendo, como regra geral, a compensação do imposto devido (não o recolhido) nas operações de entrada de bens e serviços (inciso VIII do art. 156-A da EC nº 132/2023);
2. lei complementar (função do PLP nº 68/2024), visando à operacionalização do IBS e da CBS, disporá sobre o funcionamento do regime de compensação, nos termos do inciso VIII do art. 156-A;
3. no regime de compensação, que tem como regra geral, a compensação bipolar do imposto devido (NF de entrada/fornecedor x NF de saída/vendedor), a Lei Complementar (“LC”) poderá estabelecer hipóteses, quer dizer, exceções à regra geral, em que o crédito se operará de outra forma, deste modo, o crédito estará condicionado ao recolhimento do imposto devido na NF do fornecedor; e
4. a exceção ao regime de compensação do devido na entrada, relatada no item c, pode se dar por meio do mecanismo do *reverse charge* (inversão de sujeito passivo) ou do *split payment* (pagamento segregado).

O *split payment* é comumente empregado no comércio eletrônico, notadamente nas plataformas de *marketplace*, em que o valor da venda pago pelo comprador é repartido entre o vendedor, o *marketplace*, o transportador, dentre outros agentes da cadeia. Tal entrega de recursos financeiros é feita de forma automatizada a partir do pagamento realizado pelo comprador/cliente.

No âmbito tributário brasileiro, pretende-se que o IBS e a CBS sejam recolhidos automaticamente no momento da liquidação financeira da operação correspondente às suas incidências, transferindo-se uma parte do dinheiro recebido para o vendedor/fornecedor de bens ou serviços e a parte dos tributos



para o Comitê Gestor do IBS (IBS aos Estados e Municípios de destino) e para o Tesouro Nacional (em relação à CBS).

Pois bem, para permitir essa forma de recolhimento dos novos tributos, os meios de pagamento digitais deverão ser adaptados para que, nas transações de pagamento relacionadas a operações com bens ou com serviços, haja a vinculação entre as informações da transação e os documentos fiscais relativos às operações e, quando for o caso, os valores de créditos do IBS e da CBS a serem abatidos no ato do recolhimento.

Dentro da sistemática do *split payment* será necessário ter bem alinhado e transparente para os contribuintes e Fiscos: (i) identificação da natureza da operação, se tributável ou não, nos termos do art. 156-A da CF/88; (ii) correspondente liquidação financeira da operação praticada (que inclusive, refletamos, pode ser parcelada, renegociada ou inadimplida no seu vencimento original, ou ainda de forma antecipada à realização efetiva da operação tributável); (iii) verificação das corretas base de cálculo e alíquota, para o cálculo do IBS e da CBS; (iv) identificação do prestador de serviço de pagamento e sua interação com a plataforma digital do Comitê Gestor; (v) créditos anteriores à operação do fornecedor.

Nenhum dos elementos acima poderá falhar, do contrário, causará prejuízo à sistemática pretendida, por exemplo, a incorreta identificação de pagamento de uma venda, ou à atribuição incorreta de incidência.

Não se pode deixar de frisar que o *split payment* afeta diretamente o fluxo de caixa das empresas, na medida em que os novos tributos serão pagos já no ato da liquidação da operação (isto é, pagos juntamente com o preço da operação de bens e serviços).

Esse mecanismo de arrecadação do IVA já é utilizado na Europa (há notícias da Romênia, Polônia, Bulgária e Itália) e tem por finalidade maior o afastamento de grandes fraudes tributárias, o que devemos apoiar como ideia, desde que o mecanismo escolhido não atrole a Carta Magna, prejudicando os negócios empresariais pela insegurança jurídica.



Contudo, o PLP nº 68/2024 força a implementação do *split payment* como regra geral e ampla (arts. 28, 29, 52, 53 e 56 do PLP), e por consequência o creditamento dos novos tributos, não cumulativos, para o contribuinte da cadeia posterior, fica condicionado ao pagamento destes (art. 28, §2º, I, do PLP), em atenção à conveniência arrecadatória de se operar o IBS e a CBS de maneira instantânea e antecipada.

Duas flagrantes inconstitucionalidades decorreriam do PLP 68, caso aprovado na forma atual, pois: (i) não se cuida de identificar e expressamente estabelecer as hipóteses, portanto, as situações especiais em que se operaria o crédito, excepcionalmente, pelo recolhimento e não pelo devido dos tributos constantes na NF do fornecedor; e (ii) converte a exceção em regra, pois as hipóteses a serem dispostas em LC desencadeariam a aplicação da regra específica (crédito pelo pagamento dos tributos operado pelo *split payment*, e não pelo devido constante na NF do fornecedor), afastando-se da regra geral da não cumulatividade, conforme peremptoriamente exige a Carta Magna emendada pela EC 132/2023 (art. 156-A, VIII).

É basilar na hermenêutica: uma hipótese descrita em norma infraconstitucional invocaria uma regra específica autorizada, afastando-se da regra geral constante na norma constitucional, jamais se permitindo converter a regra específica (crédito pelo pagamento) em regra geral (a norma magna a estabelece como crédito pelo devido no regime não cumulativo). É notório, no atual texto do PLP 68 aprovado na Câmara, que a regra específica se tornou em regra geral, maculando os arts. 28, 52, 53 e 56, os quais são vinculados ao *split payment*.

O Congresso Nacional em persistindo no texto atual do PLP 68/2024, neste particular, levará o tema para as portas dos tribunais, em larga escala, em todo o Brasil, pois os textos dos artigos citados do PLP estão eivados pelo fenômeno da inconstitucionalidade, denominado "abuso do poder de legislar".

Cumprе destacar que não há, na experiência internacional, o mecanismo tributário do *split payment*, na sistemática não cumulativa, como regra geral, fato que nos leva propor a cautela necessária para a sua adoção no Brasil. Não podemos servir de “laboratório fiscal”, em país de dimensão



continental, com várias particularidades regionais e locais, em uma base de tentativa revolucionária, pois o novo mecanismo em errando, pode impactar gravemente as operações e o fluxo de caixa das empresas, comprometendo o desenvolvimento econômico e social brasileiro, aumentando ao invés de diminuir o Custo Brasil.

Nos países em que o *split payment* é adotado e que o método deu certo, o sistema é opcional aos contribuintes, e os prazos para restituição (caso cabíveis) são cumpridos pela administração tributária desses países. Já nos Estados Unidos da América, o *split payment* não gera preocupações, haja vista que não se está diante de regime não cumulativo (débitos e créditos), o IVA incide separadamente e onera somente a etapa final de circulação de bens e serviços ao consumidor (*plus tax*, em que o consumidor paga o preço do bem ou serviço acrescido do tributo que não incide sobre sua própria base). E nas experiências europeias em que o IVA é apurado pelo mecanismo de débitos e créditos, os modelos de *split payment* considerados compatíveis com as diretivas europeias (a) são voluntários ou (b) são aplicáveis a apenas algumas transações ou pessoas, e (c) devem assegurar a restituição dos valores recolhidos a maior após a apuração do contribuinte. Ou seja, é medida direcionada e de alcance restrito.

Ao se verificar o *split payment* em determinados países da Europa, identifica-se a sua adoção pontual, para certas hipóteses, visando evasão fiscal, como por exemplo, para transações envolvendo entidades públicas, para produtos e serviços de alto risco para fraude fiscal, para fornecedores que tinham dívidas fiscais significativas ou estavam em insolvência. O Brasil, ao considerar a EC nº 132/2023, está olhando para esses exemplos.

Dito de outro modo, copiamos a ideia de países europeus e a apomos no texto da EC nº 132/2023, reservando ao Poder Legislativo elencar em lei complementar em quais hipóteses, segundo a realidade brasileira, o crédito seria pelo pagamento do tributo, operado pelo *split payment* em plataforma do Comitê Gestor. Entretanto, o PLP nº 68/2024 desconfigura a Emenda Constitucional nº 132/2023, ao não listar as hipóteses, e pior, permite a restrição estatal do crédito pelo pagamento via *split payment* para todas as hipóteses. Que antagonismo, o *stricto sensu* constitucional se converte em *lato sensu* por caneta infraconstitucional.



A própria OCDE, fonte de inspiração do *split payment* da EC nº 132/2023, já concluiu em estudos feitos e encomendados (Estudo realizado pela Deloitte para a Comissão Europeia. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b87224ad-fcce-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>. Acesso em 29/08/2024.) que o *split payment* deve ser usado como uma ferramenta específica para certas transações de alto risco, e não como uma regra geral para todas as transações. Isso permitiria que os governos utilizassem essa medida para reduzir a fraude fiscal onde é mais prevalente, sem impor uma carga administrativa excessiva ou afetar negativamente o fluxo de caixa de todas as empresas. As recomendações da OCDE, portanto, indicam que um sistema de *split payment* deve ser opcional ou limitado a setores ou transações específicas.

É notável que o modelo brasileiro do *split payment*, tal qual como descrito no PLP nº 68/2024, de forma ampla e que acoberta todas as operações com IBS e CBS e alcança todos os sujeitos passivos, não corresponde a nenhum dos modelos hoje existentes no âmbito internacional, ou seja, seremos os pioneiros (ou melhor, serviremos de “cobaia fiscal”).

Alega-se em favor do IBS-CBS tratar-se de sistemática moderna e guiado por futura plataforma digital do Comitê Gestor, há até denominação marqueteira com acréscimo de adjetivo “*split payment* inteligente”. A questão maior não é a capacidade de se desenvolver uma plataforma digital eficaz e sua denominação, mas sim quanto aos governantes e gestores públicos que virão.

Se o texto do PLP nº 68/2024 for mantido pelo Senado Federal, da forma que foi recebido, e sancionado pelo Presidente da República, certamente haverá sérios prejuízos financeiros e insegurança jurídica para os contribuintes, para os quais restará discutir no judiciário, questionando a afronta ao princípio da não cumulatividade pela norma infraconstitucional, considerando que a regra geral estampada no art. 156-A, §1º, VIII é clara: “*será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição;*” (grifo nosso).



A tal atribuição fiscalizatória ao contribuinte adquirente, aumenta em muito o custo de implantação e manutenção operacional do contribuinte, desvirtuando assim, o objetivo maior da Reforma Tributária que tanto se batalhou: um sistema tributário justo e mais simples.

Por fim, a redação posta na PLP deveria ter exatamente o propósito de assegurar o ideal da não cumulatividade plena, quando apregoa que, em relação ao imposto sobre bens e serviços de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que está sendo instituído, “*com vistas a observar o princípio da neutralidade*, será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais o contribuinte seja adquirente”. No entanto, no atual contexto, o *split payment* pode gerar decisões negociais na cadeia econômica que não seriam tomadas, caso não houvesse o *split payment*, em ofensa também ao princípio da neutralidade.

Sala da comissão, 5 de novembro de 2024.

Senador Magno Malta
(PL - ES)

