



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

EMENDA Nº - CCJ
(ao PLP 68/2024)

Dê-se a seguinte redação aos arts. 51, 52, 53, 54 e 55 do Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024:

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

.....

§ 3º 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 Caso a consulta não possa ser efetuada nos termos do § 4º deste artigo, deverá ser adotado o seguinte procedimento:

I – na liquidação financeira da transação de pagamento, o prestador de serviços segregará e recolherá ao Comitê Gestor do IBS e à RFB o valor dos débitos do IBS e da CBS incidentes sobre as operações vinculadas à transação de pagamento, com base nas informações recebidas; e

II – o Comitê Gestor do IBS e a RFB:



a) efetuarão o cálculo dos valores dos débitos do IBS e da CBS das operações vinculadas à transação de pagamento, com a dedução das parcelas já pagas, de acordo com o disposto no § 4º deste artigo; e

b) transferirão ao fornecedor, em até 3 (três) dias úteis, os valores recebidos do prestador de serviço de pagamento que excederem o montante de que trata a alínea a deste inciso.

§ 4º A implantação do previsto nos arts. 52, §§ 1º a 3º, e 53 não afastará as discussões para o desenvolvimento de uma sistemática na qual no processamento da transação de pagamento 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:

I - o valor dos débitos do IBS e da CBS incidentes sobre a operação, destacados no documento fiscal eletrônico; e

II - as parcelas dos débitos referidos no inciso I deste parágrafo já pagas por meio de compensação de créditos ou por outras modalidades, nos termos do art. 27 desta Lei Complementar.

§ 5º Para viabilizar o disposto no § 4º, 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 para todas as operações, inclusive aquelas 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* deste artigo, especificamente em relação as operações cuja adquirente não seja contribuinte da IBS e CBS no regime regular, os valores do IBS e da CBS a ser segregados e recolhidos pelo prestador de serviço de pagamento serão calculados com base em percentual pré-estabelecido do valor das transações de pagamento.

§ 2º

.....



II – poderá ser diferenciado por setor econômico ou por contribuinte e será disponibilizado mediante arquivo eletrônico passível de download, a partir de cálculos baseados em metodologia uniforme previamente divulgada, incluindo dados da alíquota média incidente sobre as operações e do histórico de utilização de créditos; e

.....

§ 3º Para as demais operações, o prestador de serviço de pagamento realizará o download do arquivo que contém 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 aplica-las-á de forma a segregar e recolher o valor de IBS e CBS.

§ 4º Os valores do IBS e da CBS recolhidos por meio do procedimento simplificado de que trata o *caput* serão utilizados para pagamento dos débitos do período de apuração do contribuinte decorrentes das operações de que trata o *caput* deste artigo, em ordem cronológica.

§ 5º O Comitê Gestor do IBS e a RFB:

I – efetuarão o cálculo do saldo dos débitos do IBS e da CBS das operações de que trata o *caput* deste artigo, após a dedução das parcelas já pagas, no período de apuração; e

II – transferirão ao fornecedor, em até 3 (três) dias úteis contados da conclusão da apuração, os valores recebidos do prestador de serviço de pagamento que excederem o montante de que trata a alínea “a” do inciso II do § 3º do art. 52 desta Lei Complementar.

§ 6º A opção de que trata o *caput* deste artigo será irretratável para todo o período de apuração.”

“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 do cumprimento 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 *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

Esta emenda concentra-se em questões relacionadas ao *split payment*, um dos pontos centrais da nova reforma tributária e que, se não for devidamente formulado, poderá comprometer os avanços que se pretende obter.

O setor de meios eletrônicos de pagamento movimentou R\$ 3,73 trilhões no acumulado do ano de 2023 (cartões de crédito, débito e pré-pagos), o que representa aproximadamente 1/3 do PIB do Brasil. Trata-se de números expressivos e ilustram a relevância dos meios eletrônicos de pagamento e do



crédito disponibilizado por tal instrumento para os consumidores brasileiro ante o processamento do *split payment*.

A Abecs representa mais de 84% do mercado de meios eletrônicos de pagamento, sendo, assim, um dos principais implementadores dessa nova modalidade de processamento da tributação do consumo no País.

As alterações sugeridas foram objeto de diálogos com a SERT, que sinalizou positivamente, porque o resultado da implementação do modelo de *split payment* constante do art. 53, antes da implementação do modelo de *split payment* previsto no art. 52, § 4º, é exatamente o mesmo, pois o recolhimento será feito pelos valores efetivamente devidos pelos contribuintes. Neste sentido, o secretário extraordinário da reforma tributária, Bernard Appy, disse recentemente, em 01/08/2024 que o sistema de *split payment* pode ser implementado inicialmente com um modelo simples que seria modernizado gradualmente até se tornar mais completo. A presente emenda respeita, portanto, essa diretiva.

A sugestão de se implantar posteriormente o modelo de *split payment* previsto no art. 52, § 4º, se deve exclusivamente ao fato de sua extrema complexidade operacional e tecnológica, sendo necessárias diversas análises e estudos para as suas devidas definições.

Reitere-se que o resultado da adoção inicial do modelo simplificado previsto no art. 53 seria o mesmo resultante daquele previsto no modelo previsto no art. 52, § 4º, pois o modelo simplificado ora sugerido prevê alíquotas individualizadas de acordo com o contribuinte em questão.

A sugestão constante do *caput* do art. 51 visa observar aspectos conceituais que não foram respeitados e que podem prejudicar seriamente a viabilidade do *split payment*.

Como se sabe, o *split payment* é um ponto central do novo sistema tributário e se não for realizado de forma correta poderá colocar em risco todo o projeto tributário para o País.

Tal risco se mostra especialmente preocupante quando se considera que uma insegurança jurídica desta natureza pode significar imensos prejuízos



para consumidores, estabelecimentos comerciais e para a própria autoridade fiscal, uma vez que a falta de clareza poderá impactar negativamente a liquidação do sistema de pagamentos que hoje representa mais de R\$ 11 bilhões de reais por dia e, portanto, os impostos inerentes a essas operações.

No art. 51, adoção do termo “arranjos de pagamentos baseados em instrumentos de pagamento eletrônicos” desconsidera o fato de que a cadeia de pagamentos é composta por diferentes elos com papéis distintos uns dos outros. A cadeia do mercado de pagamentos pode ser visualizada da seguinte maneira:

1. **Consumidor:** Utiliza o cartão emitido por um banco.
2. **Emissor:** Emite o cartão contratado junto ao consumidor.
3. **Comerciante:** Aceita o pagamento com cartão através de um terminal de pagamento.
4. **Adquirente:** Processa o pagamento e garante que os fundos sejam transferidos para o comerciante.
5. **Bandeira:** Facilita a comunicação entre o emissor e o adquirente, garantindo que a transação seja autorizada e liquidada.

As bandeiras, portanto, realizam a função de instituidor dentro do arranjo de pagamentos. Nesse sentido, as bandeiras não participam diretamente da liquidação da transação de pagamento. Assim, não têm como participar diretamente desse processo de *split payment* como lhes é imputado pela redação original.

É de suma relevância que a norma esclareça quais arranjos são abrangidos pelo art. 51. A redação atual poderá gerar dúvidas de forma a não atingir o seu objetivo de englobar todos os entes que precisam ser envolvidos na vinculação proposta.

Além disso, sugerimos a inclusão de § 3º ao art. 51 para proteger a realização da transação comercial de forma independente e livre de entraves operacionais causados pelo aparato sistêmico e tecnológico inerente às obrigações tributárias. Afinal, se houver obstáculos à plena realização das operações, prejudicar-se-á o fato gerador e a receita pública.



Dessa forma, a previsão no *caput* para que sejam abrangidos todos os arranjos e a previsão de que as informações não poderão impedir ou limitar a liquidação financeira das transações garantirão a liquidação financeira do pagamento intermediado, preservando assim a realização da atividade econômica, 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 art. 52, a sugestão é de 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 a Receita Federal (RFB)

A redação original não está precisa e pode levar a sociedade e operadores das leis ao equívoco. O § 4º do artigo foi renumerado como § 3º, mantida a redação original.

No § 4º do art. 52 na forma da emenda, fica reforçada a necessidade de desenvolvimento de uma sistemática na qual seja possível consulta ao sistema do Comitê Gestor do IBS e da RFB para obter o valor a ser segregado e recolhido.

Além disso, é incluído um parágrafo para clarificar que a regulamentação e operacionalização serão construídos em conjunto com a sociedade civil para que possa ser implementado com a maior eficácia possível.

Na linha das medidas anteriores, a ideia no art. 53 é trazer o *split payment* simplificado, com alíquotas diferentes para cada contribuinte, como passo inicial 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 alíquotas diferentes por contribuinte, que serão disponibilizadas 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 razoabilidade e proporcionalidade positivados na Constituição Federal de 1988.



Reforçamos que os diferentes sistemas, suas integrações e recursos necessários para implementar o “*Split Payment Super Inteligente*” estão longe de consistir em uma tarefa trivial. Pelo contrário, tais sistemas e suas integrações dependerão de uma robusta discussão de forma que riscos de eventuais intercorrências sejam devidamente avaliados e tratados para que o êxito das transações e para o próprio recolhimento fiscal sejam alcançados.

Quanto ao art. 54 nossa proposta visa incluir dispositivo afastando qualquer responsabilidade, inclusive civil, consumerista ou contratual dos prestadores de serviços de pagamento, ainda que decorrentes de falhas de quaisquer naturezas na aplicação da sistemática de *split payment*, perante as partes das transações de pagamento, em razão do cumprimento das disposições estabelecidas pelo Comitê Gestor do IBS e pela RFB.

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 tributos, não possuem capacidade econômica de responder pelas exações 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.

Para contribuir com o aparato de arrecadação do Estado, os setores assumirão funções que não fazem parte de seus negócios e estruturas de custo. Não faria sentido impor a possibilidade de ônus e passivos inclusive judiciais sobre uma função que não faz parte do *business* do Setor. Por isso, há que se preservar essas entidades sem as quais as operações não ocorrerão, afetando diretamente a estrutura arrecadatória. Deve ser, portanto, de interesse público a preservação do pleno funcionamento das atividades econômicas, afastando os riscos que não existem no modelo atual.



O texto original afetará negativamente os consumidores e os estabelecimentos comerciais na medida em que expõe os prestadores de serviços de pagamentos a novos riscos que não são inerentes à sua atividade principal.

A proposta contribui, portanto, para a estabilidade e preservação do funcionamento dessas organizações preservando as suas atividades econômicas em relação ao dever trazido pela nova sistemática acessória às suas atividades.

No art. 55 do PLP, 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 infraestrutura 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, 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. O desenvolvimento, a implementação e a 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 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, 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 caminho 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 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 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 (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.

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 (art. 7º, II, e art. 9º, X), 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 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 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. 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, nos termos propostos nesta emenda.



Alertamos que a não adoção da emenda resultará em 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 expreso 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.

A adoção da redação original 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.

Diante do exposto, demonstrada a importância da matéria, contamos com o apoio dos nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão, de de .

Senador Izalci Lucas
(PL - DF)

