

AS INCONVENIÊNCIAS DO *SPLIT PAYMENT* A NOVA MODALIDADE DE RECOLHIMENTO DO IBS E DA CBS

Farley Soares Menezes¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 O *Split Payment*; 2 Formatos de *Split Payment*; 3 *Split Payment* na Europa 4 O *Split Payment* na reforma tributária brasileira; Considerações finais; Referências.

RESUMO: O artigo examina o *Split Payment*, mecanismo de recolhimento do IVA Dual brasileiro (IBS – CBS). Investiga-se duas questões sobre o tema, a primeira identificar qual o impacto do *Split Payment* para as empresas e para o governo; a segunda avaliar se é viável tecnicamente a implementação desse mecanismo em um país com dimensões continentais e com enormes disparidades regionais. Para responder a essas questões, inicialmente é feita a apresentação do *Split Payment*, como modalidade de apuração e arrecadação tributária, conhecida como pagamento fracionado. Logo em seguida são apresentados os principais formatos de *Split Payment* existentes. O estudo também baseia-se na utilização do *Split Payment* na Europa e aborda o relatório intitulado “*Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method*”², elaborado por Comissão constituída pela União Europeia. Analisa-se, por fim, a proposta de adoção de *Split Payment* no Brasil, constante do PLP 68/2024. O artigo constatou que o *Split Payment* tem potencial para reduzir fraudes fiscais, mas identificou que essa técnica de pagamento fracionado possui inconsistências que aconselham a sua adoção como uma providência específica e limitada e jamais de forma ampla. Utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados são qualitativos.

Palavras-chave: *Split Payment*; Reforma Tributária; IVA Dual; União Europeia.

INTRODUÇÃO

Alfredo Augusto Becker, na década de 1960, apontou inconsistências doutrinárias, legislativas, metodológicas e práticas que atrapalhavam a evolução da tributação no Brasil. Ele reconheceu o sistema tributário brasileiro como uma estrutura doente e caduca, concluindo que

¹ Autor: Professor de Direito Tributário da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, onde exerce a chefia do Departamento de Direito Público Substantivo, advogado, graduado em Direito pela Unimontes, mestre em Direito Constitucional e doutorando pelo IDP, <http://lattes.cnpq.br/0682860073039240>, www.menezesadvogados.adv.br, farley@menezesadvogados.adv.br.

² Análise do impacto do mecanismo de pagamento fracionado como método alternativo de cobrança do IVA. Tradução livre.

era um verdadeiro "manicômio jurídico tributário"³. Depois de mais de cinquenta anos, o termo introduzido por Becker parece continuar atual.

Em idêntico cenário ao descrito por Becker, os defensores da extensa reforma tributária sobre o consumo, iniciada com a Emenda Constitucional nº 132/2023 e agora objeto dos PLPs 68/2024 e 108/2024, destacaram as seguintes motivações para a sua implementação: (i) uma base de incidência dividida por setores; (ii) uma legislação complexa, marcada por uma quantidade excessiva de alíquotas, benefícios fiscais, regimes especiais e ajustes na base de cálculo; (iii) a inexistência de uma cumulatividade plena⁴; (iv) a existência de tributos puramente cumulativos (ISSQN e parte do PIS/COFINS)⁵ ao lado das restrições ao aproveitamento de créditos nos ICMS, IPI e parte do PIS/COFINS, tributos não-cumulativos; (v) as limitações no reembolso de créditos fiscais acumulados pelas empresas e, ainda, (vi) a cobrança do ICMS no estado de origem nas transações interestaduais, um fator que fomenta a disputa fiscal entre os estados⁶.

Os idealizadores da reforma tributária apresentaram, dentre suas propostas, a simplificação do sistema fiscal. Isso seria feito por meio da eliminação de tributos como ICMS, ISS, PIS, COFINS, IPI e IOF, este último particularmente em operações de seguro. Em substituição a esses encargos, propuseram a implementação de um IVA dual, por meio de dois novos tributos, a Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS). A criação da CBS e do IBS resultará, sustentam os mentores da reforma, em um maior crescimento econômico, na redução do contencioso tributário e no aumento da segurança jurídica daqueles que são alcançados pela tributação.

³ BECKER, Alfredo Augusto. **Carnaval Tributário**. 2 ed. São Paulo: Lejus, 2004.

⁴ CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. A Não-Cumulatividade Plena na Reforma Tributária. **Reforma Tributária em Pauta**. Coordenação Wesley Rocha. São Paulo: Almedina, 2021, p. 157-172.

⁵ Alberto Macedo, ao refutar as críticas ao ISS cumulativo, destaca que "(...) vários países europeus (Reino Unido, Espanha, Quênia, Áustria, Polônia, Itália, Turquia), além de outros, como Argentina, Quênia, Serra Leoa, Tunísia, estão enfrentando a dificuldade de não conseguirem tributar os lucros das big tech norte-americanas (Apple, Microsoft, Google (Alphabert), Amazon, Facebook (Meta), por exemplo), apesar de estarem usufruindo bastante do rico mercado consumidor europeu. Eles estão criando um imposto chamado Digital Service Tax (DST), que incide com uma alíquota que varia de 1,5% até 15% sobre faturamento", e não sobre o lucro, dessas grandes empresas norte-americanas de tecnologia". In MACEDO, Alberto. **Como desatar o nó dos tributos no Brasil?** Estudo e proposta da Coalização Simplifica Já (PEC 46/2022 no Senado) para Reforma Tributária com Análise das PECs 45/19 e 110/2019. 2ª Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2023, p. 33-34.

⁶ APPY, Bernard; LONGO, Larissa Luzia. A PEC 45 e a Federação. **Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?** / organizado por Fernando Facury Scaff; Misabel de Abreu Machado Derzi; Onofre Alves Batista Júnior; Heleno Taveira Torres. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Coleção de Direito Tributário & Financeiro, 2020.

Contudo, quase que silenciosamente, a reforma trouxe no seu bojo uma nova modalidade de apuração e arrecadação tributária, o *Split Payment*⁷, também conhecido na União Europeia como pagamento fracionado⁸. O *Split Payment* pode ser um método de coleta para o IBS e a CBS. Este termo se refere ao fracionamento do pagamento em duas partes: o valor da transação (base tributada) e o valor do imposto. Isso significa que o sujeito passivo terá a obrigação de pagar diretamente uma porção do imposto ao governo, enquanto o saldo remanescente será direcionado ao fornecedor⁹.

No aspecto prático, o *Split Payment* é um mecanismo de pagamento fracionado que altera substancialmente o regime regular de cobrança do IVA, no qual o próprio contribuinte apura o tributo, identifica o montante devido, deduz os créditos de operações anteriores e recolhe a diferença existente em favor do fisco, quando houver. Trata-se do nominado auto lançamento ou lançamento por homologação. A alteração reside no fato de que ao introduzir nos pagamentos uma divisão entre o montante do tributo e a base tributável, imponto o pagamento dos dois valores antes mesmo que se faça uma compensação com os créditos de operações anteriores, o Estado acaba se apropriando, temporariamente, de valores que deveriam garantir o fluxo de caixa do sujeito passivo.

Esse novo mecanismo de pagamento suscita algumas dúvidas que são os objetivos deste trabalho:

1.^a qual o impacto do *Split Payment* como método alternativo de cobrança do IVA, especialmente para as empresas?

2.^a em um país com dimensões continentais e com enormes disparidades regionais é viável tecnicamente a implementação desse mecanismo?

Para responder a essas questões este artigo baseia-se em pesquisa documental e bibliográfica.

⁷ O Ministério da Fazenda veiculou em seu portal na internet a seguinte matéria: **Regulamentação foi desenhada para evitar fraudes e beneficiar bons pagadores, afirma Appy**. Projeto prevê vinculação do crédito ao pagamento do tributo e o mecanismo do "split payment" para simplificar o sistema e reduzir fraudes

Disponível em: [Regulamentação foi desenhada para evitar fraudes e beneficiar bons pagadores, afirma Appy — Ministério da Fazenda \(www.gov.br\)](http://www.gov.br). Acesso em 3 jun 2024.

⁸ TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. **To Split ou not to Split: o Split Payment como Mecanismo de Recolhimento do IVA e seus potenciais impactos no Brasil**. Revista Direito Tributário Atual n° 50, ano 40. P. 27-46. São Paulo: IBDT, 1° quadrimestre 2022.

⁹ O Projeto de Lei Complementar 68/2024 define em seu art. 3º, III, o “fornecedor: *aquele que residente ou domiciliado no País ou no exterior, realiza o fornecimento, tais como: a) pessoa jurídica; b) entidade sem personalidade jurídica, incluindo sociedade em comum, sociedade em conta de participação, consórcio, condomínio e fundo de investimento; c) pessoa física;*”

O primeiro tópico se destina a apresentar o *Split Payment*. O segundo tópico tem como foco as várias modalidades desse mecanismo de pagamento fracionado. Já o terceiro tópico investiga as experiências internacionais, com foco na União Europeia. O modelo que o Brasil pretende adotar é tema do quarto tópico. À conclusão é reservada a tarefa de responder às duas perguntas acima formuladas, objetivos deste artigo.

1 O SPLIT PAYMENT COMO MODALIDADE DE PAGAMENTO SEGREGADO

As alterações na coleta de tributo têm como objetivo primordial modernizar e otimizar a economia do país, simplificando e aprimorando o sistema tributário. Essas mudanças corrigem distorções e diminuem desigualdades. Entre as inovações, o *Split Payment* surge como uma ferramenta revolucionária, prometendo transformar a maneira como os tributos são recolhidos no Brasil.

Ele tem a função crucial de automatizar a cobrança dos tributos, desempenhando um papel vital para assegurar o sucesso da arrecadação do Imposto sobre Valor Agregado, acreditam os autores da reforma tributária do consumo. O *Split Payment* direciona automaticamente o valor do tributo para a liquidação da obrigação tributária durante a transação de compra ou prestação de serviços. Enquanto isso, o fornecedor ou prestador recebe o valor líquido da operação.

Esse novo mecanismo de arrecadação tem sido apontado como indispensável para assegurar a coleta automática e instantânea da CBS e do IBS, mitigando as possibilidades de evasão fiscal e fraudes. É importante ressaltar que o novo sistema estabeleceu uma limitação para apropriação de créditos ao definir que apenas a quantia efetivamente recolhida seja contabilizada como crédito das operações anteriores. Essa limitação tem a pretensão de diminuir as evasões fiscais.

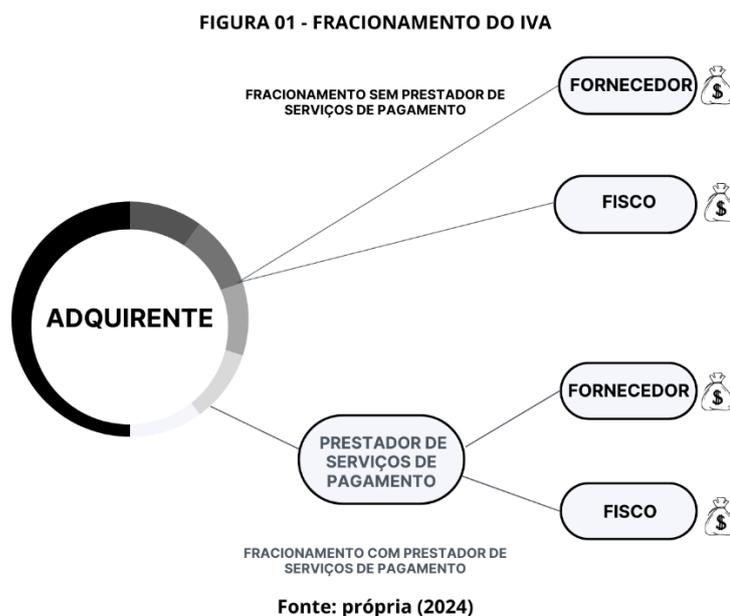
Em rápida síntese, o propósito do *Split Payment* é assegurar que o IVA seja coletado automaticamente no instante do fornecimento. Isso significa que, quando o adquirente realiza o pagamento integral da operação, a parcela do valor atribuída ao imposto é automaticamente direcionada para o cumprimento da obrigação fiscal. Assim, o fornecedor recebe somente o valor líquido da transação.

Sem considerar as especificidades do Split Payment constante do PLP 68/2024, pode-se reconhecer três desígnios desse mecanismo de fracionamento de pagamento.

No primeiro desígnio o Split Payment é executado sem a presença de um prestador de serviços de pagamento. Nesta primeira abordagem, não há envolvimento de uma instituição financeira ou plataforma de *e-commerce*. A operação é realizada diretamente entre o fornecedor e o adquirente, sem a presença de um intermediário.

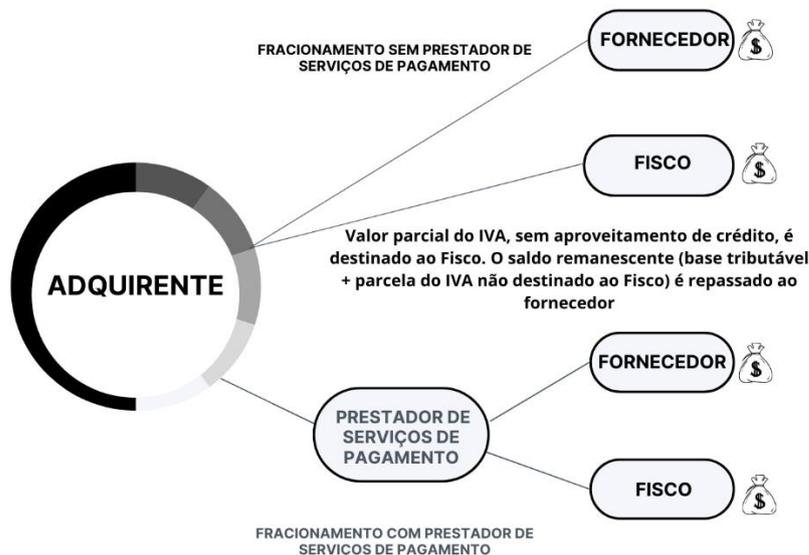
O segundo desígnio de fracionamento do pagamento conta a presença de um prestador de serviços de pagamento, a quem caberá a implementação do *Split Payment*, por meio da efetivação dos dois repasses, um em favor do fornecedor e outro destinado ao fisco.

Esses dois modelos podem ser esquematizados da seguinte forma:



Existe ainda um terceiro modelo que não fraciona integralmente o IVA, mas apenas parcela dele. Esse modelo evita o comprometimento do fluxo de caixa das empresas, uma vez que o fracionamento integral do tributo acaba por alcançar valores que seriam compensados com os créditos obtidos pelo contribuinte nas operações anteriores. Contudo, ocorre uma expressiva redução nos efeitos de combate às fraudes fiscais, uma das principais virtudes do *Split Payment*.

FIGURA 02 - FRACIOAMENTO COM OU SEM PRESTADOR DE SERVIÇO



Fonte: própria (2024)

Independentemente do modelo, afigura-se evidente que é necessário avaliar se o *Split Payment* é um mecanismo adequado para a apuração e recolhimento do IVA dual brasileiro, nos moldes como se encontram projetados o IBS e a CBS.

Nessa quadra, vale ressaltar que na nova sistemática projetada para o IBS e para a CBS na reforma tributária do consumo, esses tributos terão algumas características relevantes:

a) serão plenamente não cumulativos, razão pela qual o adquirente poderá se apropriar da totalidade dos créditos dos tributos¹⁰. A consequência é o fim do conceito de crédito vinculado ao insumo que gerou vultosa litigiosidade no Brasil;

b) IBS e CBS não incidirão sobre a sua própria base, na medida em que adotarão o modelo *plus tax*. Assim o valor do tributo devido na operação será acrescido ao valor da operação geradora da obrigação tributária¹¹;

c) haverá ressarcimento tempestivo dos créditos acumulados;

¹⁰ O Projeto de Lei Complementar 68/2024 prevê:

Art. 27. O IBS e a CBS incidentes sobre operações com bens ou serviços serão pagos mediante:

I - compensação com créditos, respectivamente, de IBS e de CBS apropriados pelo sujeito passivo, nos termos dos arts. 28 a 37 e das demais disposições desta Lei Complementar;

¹¹ O Projeto de Complementar 68/2024 define no §2º de seu artigo 12 os valores que não integram a base de cálculo do IBS e da CBS:

§2º. Não integram a base de cálculo do IBS e da CBS:

I – o montante do IBS e da CBS incidentes sobre a operação;

(...)

d) terão legislação homogênea, nenhum benefício fiscal e o mínimo possível de regimes especiais.

É à luz dessas características do IBS e da CBS que será analisado *Split Payment* previsto no Projeto de Lei Complementar que regula a CBS, o IBS e o IS.

Antes, porém, convém apresentar os formatos de *Split Payment* existentes e discorrer sobre os estudos realizados pela União Europeia que avaliou as vantagens e desvantagens que esse instrumento de arrecadação oferece.

2 FORMATOS DE SPLIT PAYMENT

Vários são os formatos de *Split Payment* e utilização de cada um deles leva em consideração os cenários para pagamentos fracionados que abrangem alguns tipos de transações:

1º) primeiro tipo de transação: operações *Business-to-Business* (B2B), ou seja, transações entre empresas;

2º) segundo tipo de transação: operações *Business-to-Consumer* (B2C), que se referem a transações entre uma empresa e um consumidor final;

3º) terceiro tipo de transação: operações *Business-to-Government* (B2G), compreendidas como transações entre empresas e entidades governamentais.

São relevantes para escolha entre as opções de *Split Payment* que se considere os diferentes métodos de pagamentos (transferências eletrônicas, transações pagas com cartão de crédito e também aquelas que são pagas em dinheiro). Há também, uma quarta opção de pagamento fracionado por meio de contas bancárias com IVA bloqueadas.

Os defensores da adoção do *Split Payment* apresentam como argumento o fato de que este método tende a combater a sonegação fiscal e, via de consequência, maximizar a arrecadação. Assim, a adoção desse meio alternativo de arrecadação elimina a possibilidade de os fornecedores cobrarem o IVA dos compradores e desaparecerem sem declarar ou pagar o tributo devido em decorrência da operação.

No rol de *Split Payment* existentes destacam-se quatro formatos:

1) *Split Payment* aplicado na transferência eletrônica de fundos (TEF) entre empresas (B2B);

- 2) Split Payment aplicado na TFE entre sujeitos passivos (B2B) com conta de IVA bloqueada;
- 3) Split Payment aplicados na TFE estendida a B2C e B2G;
- 4) Split Payment em operações com cartões de crédito e com pagamentos em dinheiro.

No primeiro modelo, aplicado na transferência eletrônica de fundos entre sujeitos passivos (B2B), o adquirente se torna o responsável pelo recolhimento do IVA, com base na Nota Fiscal Eletrônica (NFE) emitida pelo Fornecedor, na qual estarão destacados o preço do produto/serviço e o preço do IVA. Trata-se de um designe limitado a operações B2B e que não se estende a outras operações.

O principal problema dessa modalidade é que ela impacta negativamente o fluxo de caixa das empresas. Isso ocorre porque o IVA será recolhido integralmente, sem a prévia dedução dos créditos relativos às operações anteriores (não-cumulatividade). Esses valores, ao invés disso, vão para os cofres estatais, aguardando uma futura compensação ou restituição. Essa consequência afeta a estrutura financeira das empresas, sobretudo quanto a capacidade de investimento, com consequências danosas para a economia.

Esse modelo, no qual o fornecedor deixa de ser responsável pelo recolhimento do tributo, mas tem o dever de aplicar corretamente a alíquota na NFE, pode ser esquematizado do seguinte modo:

FIGURA 3 - OPERAÇÃO B2B (ENTRE EMPRESAS)- BUSINESS-TO-BUSINESS



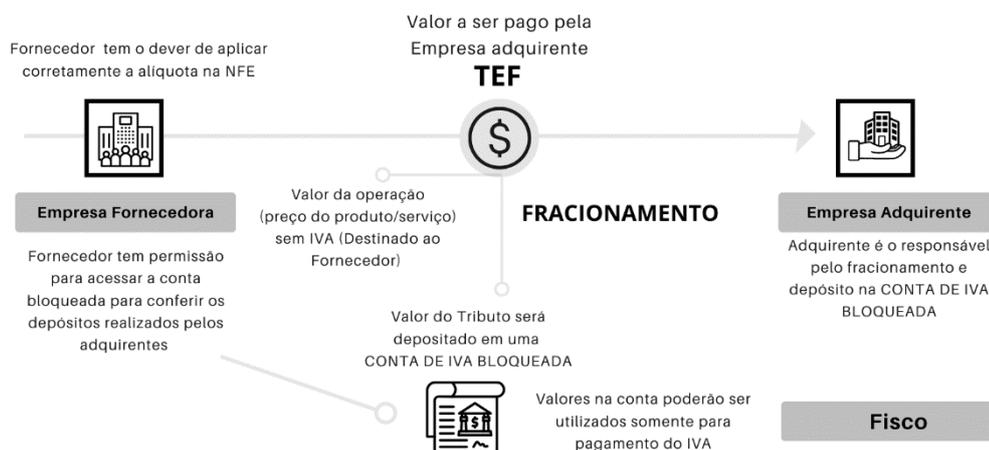
Fonte: própria (2024)

No modelo B2B, adquirentes e fornecedores devem declarar o valor do IVA, mas apenas os primeiros são responsáveis pelo pagamento do tributo. Surge, portanto, mais uma obrigação acessória, uma declaração adicional sobre transações sujeitas ao *Split Payment*.

O segundo modelo é o *Split Payment* aplicado na TEF entre sujeitos passivos (B2B) com conta de IVA bloqueada. Esse mecanismo se aproxima do primeiro modelo. A diferença é que se utiliza uma conta IVA bloqueada para cada fornecedor, na qual serão depositados os valores do tributo fracionados em cada operação..

Os valores de tributos depositados nessa conta bloqueada podem ser utilizados exclusivamente para o pagamento do IVA. Fornecedores e prestadores têm permissão para acessar essa conta bloqueada, com o objetivo de verificar se o adquirente depositou o tributo devido. Por outro lado, será estabelecida uma nova obrigação acessória, onde os valores ali depositados deverão ser declarados. Esse formato de *Split Payment* pode ser esquematizado da seguinte forma:

FIGURA 4 - OPERAÇÃO B2B (ENTRE EMPRESAS)- BUSINESS-TO-BUSINESS - CONTA IVA BLOQUEADA



Fonte: própria (2024)

A terceira modalidade de *Split Payment* é a transferência eletrônica de fundos estendida a B2C e B2G. Nesse designe de fracionamento destacam-se duas espécies de agentes:

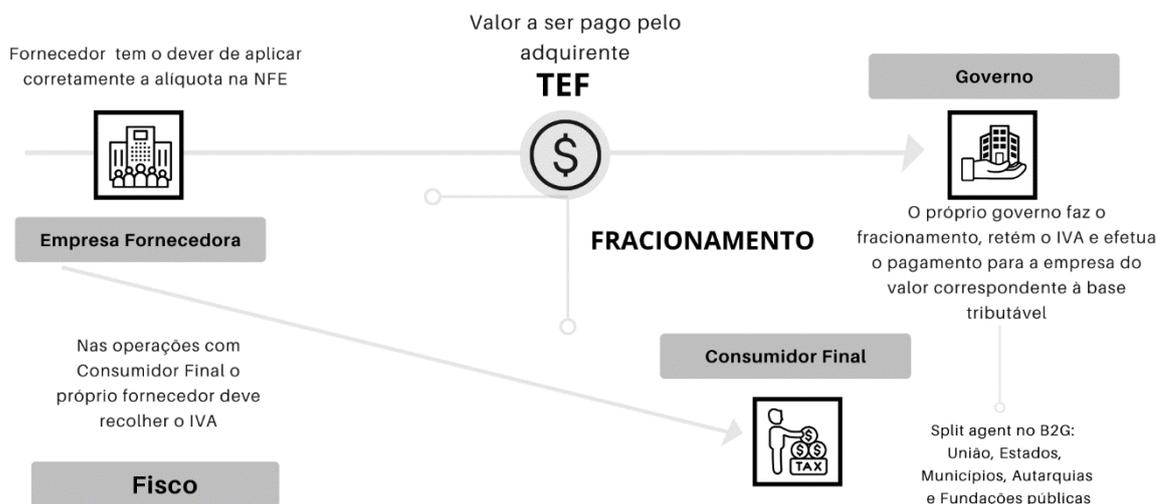
- a) *Split agent no B2G*: o adquirente (governo), o ente nacional, os entes subnacionais e as pessoas jurídicas de direito público integrantes da administração indireta, como as autarquias e fundações públicas;
- b) *Split agent no B2C*: o fornecedor é o agente adequado para recolher o tributo, diferentemente do que ocorre nas operações B2B, na medida em há dificuldade em exigir que o consumidor seja o responsável pelo recolhimento ao fisco. O controle seria mais custoso, difícil e o consumidor não ostentaria condições técnicas para cumprir esse desiderato.

Essa hipótese, onde o adquirente pode ser um governo ou um consumidor final tem soluções diversas conforme o *Split agent* que estiver em ação. Nas operações realizadas com o governo (B2G), caberá à entidade governamental fracionar os valores, recolher o tributo em seu favor e repassar ao fornecedor o saldo remanescente, ou seja, o valor da base tributável.

De outro modo, quando o adquirente for um consumidor final, o *Split agente* será o próprio fornecedor. Este receberá integralmente o pagamento e terá o dever de recolher o IVA em prazo menor.

Essa terceira modalidade funciona conforme a esquematização a seguir:

FIGURA 5- OPERAÇÃO B2G (ENTRE EMPRESA E GOVERNO)- BUSINESS-TO-GOVERNMENT E B2C (ENTRE EMPRESA E CONSUMIDOR)- BUSINESS-TO-CONSUMER



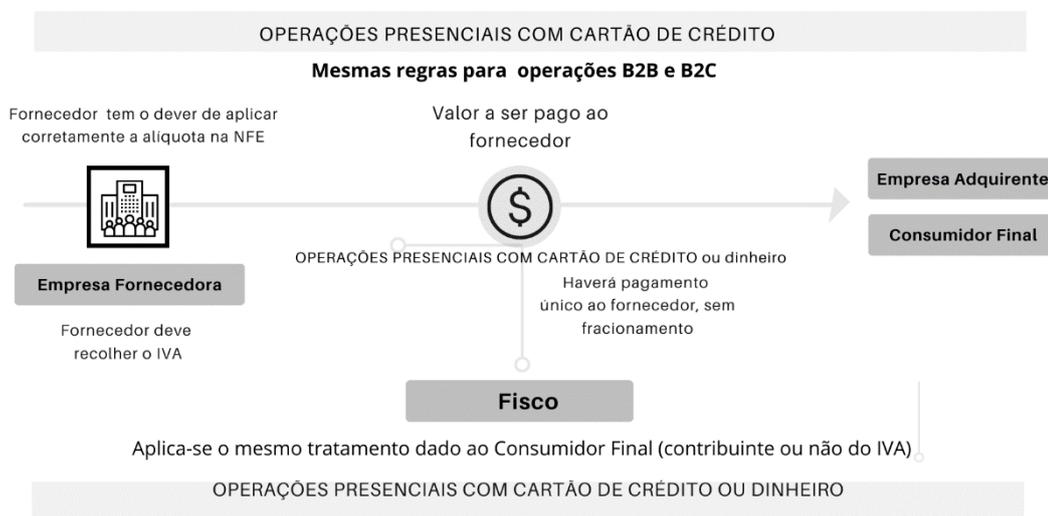
Fonte: própria (2024)

Na quarta modalidade de *Split Payment*, nas transações remotas com cartão de crédito, aplicam-se as mesmas regras para as atividades B2B e B2C. Já para as operações presenciais com cartão de crédito, aplica-se o mesmo tratamento dado ao consumidor final, seja esse inscrito ou não como contribuinte do IVA. Haverá pagamento único do adquirente ao fornecedor, ficando este último com a responsabilidade de recolher o IVA.

Na hipótese de o pagamento ser realizado em dinheiro, não haverá a possibilidade do *Split Payment* puro, ficando a cargo do fornecedor o dever de recolher o IVA, em prazos mais curtos, como nas operações B2C.

Nas hipóteses presentes nesta quarta modalidade haverá *Split Payment* tão somente em razão do fracionamento que deve ocorrer, mas que não se efetivará por ocasião do pagamento efetuado pelo adquirente, mas em um momento posterior que será sempre anterior ao da apuração definitiva do tributo pelo fornecedor. Há, portanto, um pagamento antecipado do IVA em decorrência de uma apuração provisória, pois haverá, momento oportuno uma apuração que levará em consideração os créditos do sujeito passivo que deverão ser deduzidos. Essa quarta modalidade se materializa da seguinte forma:

FIGURA 6 - OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO



Fonte: própria (2024)

Essas quatro modalidades, ao lado de outros formatos de *Split Payment*, foram avaliadas por comissão de especialistas constituída pela União Europeia que emitiu relatório cujas conclusões serão objeto do item seguinte.

3 O *SPLIT PAYMENT* NA EUROPA

Na União Europeia existem poucas experiências de *Split Payment* atualmente em vigor. A Itália, por exemplo, adota o regime fracionado de pagamento apenas para as transações entre empresas e governo (B2G).

Outros países europeus implementaram o designe de pagamento fracionado, com destaque para a Polônia, a Romênia e o Reino Unido. Com exceção da Romênia, que acabou revogando recentemente a lei que autorizava a adoção do *Split Payment*, em decorrência de advertência da União Europeia, no sentido de que o modelo adotado ofendia os princípios adotados pelo bloco, nos demais países a sua utilização se revela bastante restrita e não tem o alcance pretendido no Brasil.

No contexto dos estudos realizados sobre o tema no âmbito da União Europeia, destaca-se o relatório intitulado “*Análise do impacto do mecanismo de pagamento fracionado como*

*método alternativo de cobrança do IVA*¹², elaborado para a Comissão Europeia por um grupo de pesquisadores. No que se refere ao mecanismo do *Split Payment* os pesquisadores chegaram às seguintes conclusões:

- a) O fornecedor, em regra, não é o melhor agente a ser responsável pelo fracionamento e repasse dos tributos ao Fisco, salvo nas operações B2C, que envolve consumidor final que geralmente não ostenta os atributos para assumir esse encargo;
- b) A responsabilidade pelo recolhimento do IVA deve ser atribuída à parte da transação que não seja o fornecedor, desde que possua informações suficientes sobre a operação e controle sobre o pagamento;
- c) As contas bloqueadas com IVA geram a vantagem de reduzir o impacto negativo no fluxo de caixa para as empresas. Contudo, essa modalidade pode ser inviável em decorrência da sua complexidade e dos elevados custos adicionais;
- d) O fracionamento parcial do pagamento por meio de um limite transacional (divisão de apenas uma porcentagem do IVA) também resultaria na redução do impacto negativo no fluxo de caixa dos fornecedores. Entretanto, em decorrência da complexidade e da redução dos efeitos antifraude, não se revelou suficientemente viável.

O estudo realizado por pesquisadores europeus sugere que a adoção do sistema de pagamento fracionado pode resultar numa diminuição significativa da fraude e evasão do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). O relatório estima um potencial declínio que pode oscilar entre 27% e 56% no contexto do atual sistema de IVA. As reduções mais notáveis foram observadas na fraude do tipo *carrossel*¹³.

Embora a adoção do *Split Payment* possa gerar a redução de fraude, o relatório concluiu que uma aplicação ampla do mecanismo de pagamento fracionado resultaria em custos mais elevados para as empresas e para as administrações fazendárias.

¹² EUROPEAN COMMISSION. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report_execsummary_2017_en.pdf. Acesso: 04 jun 2024.

¹³ A fraude intracomunitária do operador fictício ocorre quando mercadorias são comercializadas através de fronteiras, beneficiando-se da isenção do IVA. A isenção é baseada no princípio de que o IVA deve ser pago no país de destino do produto. Essa fraude pode evoluir para uma "fraude *carrossel*", na qual as mesmas mercadorias são repetidamente vendidas entre empresas fictícias, atravessando fronteiras diversas vezes.

Outro inconveniente detectado na mencionada pesquisa é que o *Split Payment* resultaria em mudanças expressivas no fluxo de caixa das empresas, impactando diretamente seu capital de giro.

Por essas razões a conclusão final do relatório foi no sentido de que a utilização do *Split Payment* deve ser uma providência específica e com alcance limitado:

A análise realizada ilustrou os potenciais benefícios, bem como os desafios significativos com a utilização do pagamento fracionado como método alternativo de cobrança do IVA. Embora o pagamento fracionado tenha um elevado potencial para reduzir a disparidade do IVA (especialmente a fraude e o incumprimento do MTIC), se for aplicado de forma generalizada em toda a União Europeia, o seu custo será devido ao aumento da complexidade do sistema do IVA, aos elevados encargos administrativos e ao impacto significativo no caixa das empresas. Os custos podem facilmente superar os benefícios. Por conseguinte, a ampla aplicação do pagamento fracionado será provavelmente um instrumento político pouco atrativo, dado o aumento significativo dos custos para as empresas e para o Estado. No entanto, possui características que são muito eficazes na redução de certos tipos de fraude e, portanto, pode ser adequada como uma medida específica com alcance limitado.

Há também no multicitado relatório a conclusão de que a utilização de quaisquer das modalidades de pagamento fracionado deve estar alinhada com um contexto legislativo mais amplo, além de ser uma medida a ser preparada para o futuro.

4 O SPLIT PAYMENT NA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

A proposta de regulamentação da CBS, do IBS e IS, tributos introduzidos na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 132/2023, constante do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024, ao tratar do pagamento do IBS e da CBS dispõe em seu artigo 27 o seguinte:

Art. 27. O IBS e a CBS incidentes sobre operações com bens ou serviços serão pagos mediante:

I - compensação com créditos, respectivamente, de IBS e de CBS apropriados pelo sujeito passivo, nos termos dos arts. 28 a 37 e das demais disposições desta Lei Complementar;

II - pagamento pelo sujeito passivo;

III - recolhimento na liquidação financeira da operação (**split payment**), nos termos dos arts. 50 e 51;

IV - recolhimento pelo adquirente, nos termos do art. 52; ou

V - recolhimento por aquele a quem esta Lei Complementar atribuir responsabilidade.

Parágrafo único. O pagamento de que trata este artigo:

- I - nas hipóteses dos incisos I e II do **caput**, será imputada aos valores não pagos do IBS e da CBS incidentes sobre as operações ocorridas no período de apuração na ordem cronológica de emissão do documento fiscal; e
- II - nas hipóteses dos incisos III, IV e V do **caput**, será vinculada à respectiva operação. (destaques constantes do texto original do projeto)

Afigura-se evidente que o Projeto de Lei Complementar 68/2024 prevê em seu artigo 27 várias formas de pagamentos, com destaque para a modalidade de *Split Payment*, objeto deste artigo. Referido dispositivo prevê duas formas de apuração recolhimento:

Primeira forma: o tributo será apurado pelo sujeito passivo que considerará o período de apuração previsto em lei. Nessa primeira hipótese serão consideradas apenas obrigações tributárias cujo pagamento não esteja vinculado à respectiva operação.

Identificado o montante do tributo devido restará dois caminhos para o sujeito passivo: a primeira hipótese será compensar os créditos existentes em seu favor, oriundos das operações anteriores, com o tributo devido. Se inexistirem créditos a serem compensados ou estes não forem suficientes para extinguir a obrigação, restará ao sujeito passivo adotar a segunda hipótese, qual seja, recolher a diferença ou a totalidade do tributo, conforme o caso.

Trata-se da mesma forma adotada atualmente para tributos não-cumulativos como o ICMS, IPI, PIS, COFINS. Para esses tributos, objeto de lançamento por homologação, compete ao sujeito passivo apurar e recolher o tributo devido.

Segunda Forma: contempla pagamentos diretamente vinculados às operações realizadas. Aqui estão presentes três hipóteses: a primeira será o pagamento via *Split Payment*; a segunda o recolhimento pelo adquirente e a terceira o recolhimento pelo responsável tributário. Nessa segunda forma os pagamentos não estão atrelados a um período de apuração, mas diretamente vinculados às operações realizadas. Isso significa que o que recolhimento do IVA Dual será realizado no instante em que o adquirente efetua o pagamento ao fornecedor (fracionamento do pagamento, ou seja, *Split Payment*) ou em curto espaço de tempo quando se tratar de recolhimento pelo fornecedor ou pelo responsável tributário.

Embora exista a previsão de diversas modalidades de pagamento no artigo 27 do projeto de lei, a trajetória das transações financeiras ao longo dos últimos anos, com a adoção dos sofisticados sistemas de pagamento digital, o *Split Payment* se descortina como um modelo de pagamento que alcança um número expressivo de atores, com destaque para o iFood, Mercado Livre, Uber, Amazon, por exemplo. Esse novo mecanismo de pagamento alcança de modo especial o *e-commerce* e os *marketplaces*.

Nessa perspectiva, não é exagero projetar que o *Split Payment* se consolidará como o principal mecanismo de apuração e pagamento, que alcançará a maioria das operações, restando às demais formas de apuração e recolhimento um papel secundário e pouco representativo. Isso significa que a regra será as administrações fiscais realizarem a apuração do tributo e a exceção será essa tarefa ser reservada ao sujeito passivo.

Na execução do *Split Payment* haverá a vinculação de cada pagamento à nota fiscal e ao respectivo registro contábil. Busca-se com essa medida assegurar que o valor transferido no sistema bancário seja idêntico ao registrado na escrita fiscal. Para além de uma reforma tributária, trata-se de uma reforma tecnológica nos mecanismos de arrecadação.

Com efeito, essa sistemática do *Split Payment* está disciplinada nos artigos 50 e 51 do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024, cujo conteúdo é o seguinte:

Art. 50. O arranjo de pagamento que disciplina serviço de pagamento baseado em instrumento de pagamento eletrônico deverá estipular que, nas transações de pagamento relacionadas a operações com bens ou com serviços, haja vinculação entre as informações da transação e os documentos fiscais relativos às operações e, quando for o caso, os valores do IBS e da CBS.

§ 1º Ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e da RFB disciplinará o disposto no **caput**.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a todos os arranjos de pagamento de que trata o **caput**, inclusive àqueles que não estão sujeitos à regulação pelo Banco Central do Brasil.

Art. 51. Os prestadores de serviços de pagamento participantes dos arranjos de que trata o art. 50 deverão segregar e recolher aos cofres públicos, no momento da liquidação financeira da transação de pagamento, os valores do IBS e da CBS indicados nos termos deste artigo e do regulamento (**split payment**).

§ 1º O sujeito passivo é obrigado a apresentar ao prestador de serviços de pagamento por ele contratado:

I - informações que permitam identificar de maneira inequívoca os documentos fiscais correspondentes ao pagamento efetuado; e

II - os valores do IBS e da CBS a serem segregados do valor total do pagamento.

§ 2º Nas hipóteses em que não seja possível ao sujeito passivo apresentar ao prestador de serviço de pagamento as informações de que tratam os incisos I e II do § 1º:

I - o sujeito passivo deverá fornecer essas informações ao adquirente; e

II - o adquirente deverá apresentar essas informações ao prestador de serviço de pagamento.

§ 3º Os valores a serem segregados nos termos dos §§ 1º e 2º corresponderão aos valores do IBS e da CBS incidentes sobre as operações a que se referem os documentos fiscais vinculados ao pagamento, salvo no caso de opção pelo procedimento simplificado de que trata o § 8º.

§ 4º Nos pagamentos parcelados, os valores de que tratam o § 3º deverão ser distribuídos de forma proporcional em todas as parcelas.

§ 5º O regulamento poderá determinar que o prestador de serviço de pagamento consulte o Comitê Gestor do IBS e a RFB, com base nas informações de que trata o inciso I do § 1º, acerca dos valores do IBS e da CBS a serem segregados.

§ 6º Na hipótese do § 5º, o Comitê Gestor do IBS e a RFB poderão determinar a segregação de valor inferior ao previsto no § 3º, caso as operações vinculadas ao pagamento já tenham sido pagas total ou parcialmente.

§ 7º No momento da liquidação financeira da transação de pagamento, o prestador de serviço de pagamento deverá:

I - recolher aos cofres públicos os valores do IBS e da CBS segregados, nos termos do § 6º ou, em sua ausência, dos §§ 1º a 3º; e

II - apresentar ao Comitê Gestor do IBS e à RFB as informações recebidas nos termos do inciso I do § 1º e do inciso I do § 2º.

§ 8º O sujeito passivo poderá optar por procedimento simplificado aplicável ao pagamento de todas as operações que não dão direito a crédito ao adquirente, assim identificadas no documento fiscal, no qual:

I - o valor a ser segregado e recolhido pelo prestador de serviço de pagamento corresponderá a percentual pré-estabelecido;

II - o percentual de que trata o inciso I será aplicado às operações sujeitas ao procedimento simplificado de que trata este parágrafo independentemente do valor de IBS e de CBS efetivamente incidentes sobre a operação; e

III - a opção será irrevogável no período a que se refere.

§ 9º O percentual de que trata o inciso I do § 8º:

I - será estabelecido pelo Comitê Gestor do IBS, para o IBS, e pela RFB, para a CBS, sendo vedada a aplicação de procedimento simplificado para apenas um desses tributos; e

II - poderá ser diferenciado por setor econômico ou por sujeito passivo, a partir de cálculos baseados em metodologia previamente divulgada.

§ 10. O disposto neste artigo não afasta a responsabilidade do sujeito passivo do IBS e da CBS pelo pagamento dos tributos nos termos dos arts. 48 e 49.

§ 11. O valor recolhido na forma deste artigo:

I - será utilizado para pagamento do valor ainda não pago do IBS e da CBS incidentes sobre as operações vinculadas ao recolhimento nos termos do art. 50;

II - quando excedente ao valor utilizado nos termos do inciso I:

a) será utilizado para compensação do saldo devedor do IBS e da CBS relativo ao período de apuração anterior e de débitos não pagos de IBS e CBS no período de apuração vigente, observada a ordem cronológica de que trata o inciso I do parágrafo único do art. 27; e

b) caso não haja operações pendentes de pagamento, nos termos da alínea "a", na data do recolhimento, será transferido ao sujeito passivo em até 3 (três) dias úteis.

§ 12. A obrigação de segregação e recolhimento do IBS e da CBS nos termos deste artigo está condicionada à implementação dos procedimentos previstos no **caput** do art. 50, em prazo a ser estabelecido nos termos do § 1º daquele artigo, que poderá ser distinto para cada instrumento de pagamento eletrônico.

§ 13. Ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e da RFB poderá:

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

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

§ 14. O regulamento disciplinará as providências a serem adotadas para garantir a vinculação do pagamento aos documentos fiscais e o fornecimento das informações de que trata este artigo caso o pagamento ocorra anteriormente à emissão do documento fiscal.

Em rigor, os dispositivos acima revelam que o Brasil pretende adotar vários modelos de *Split Payment* e isso pode conduzir ao aumento da complexidade do sistema. A implementação apropriada do mecanismo de pagamento parcelado, conforme descrito nos artigos 50 e 51 do

projeto de Lei Complementar nº 68/2024, desperta a necessidade de um debate abrangente sobre créditos tributários e a responsabilidade fiscal.

A operacionalização desse complexo sistema, nos termos previstos no PLP 68/2024, impõe a utilização de decisões automatizadas e perfilhamento de contribuintes por meio do uso de inteligência artificial. Nesse aspecto, a Lei Geral de Proteção de Dados terá que entrar em cena para garantir o respeito aos direitos dos contribuintes, com a garantia do devido processo tecnológico.

Ocorre que o recém apresentado Projeto de Lei Complementar nº 108/2024 que cuida de aspectos específicos da gestão e fiscalização do IBS, inclusive do processo administrativo tributário, não possui nenhum dispositivo que regule as decisões automatizadas e o perfilhamento de contribuintes. Não há, assim, a mínima garantia de que o sujeito passivo encontrará na via administrativa um terreno favorável à correção de eventuais abusos cometidos pelo Fisco.

Conclusão

A adoção do *Split Payment* na forma prevista na regulamentação da reforma tributária ignora as percepções internacionais acerca desse mecanismo, especialmente aquelas formuladas no âmbito da União Europeia.

O relatório denominado “*Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method*”, fruto de uma avaliação qualitativa e quantitativa, com aplicação de ferramentas metodológicas nos estudos, revela várias inconveniências ao se utilizar esse mecanismo de apuração e arrecadação num âmbito mais alargado. Se por um lado tende a assegurar potencialmente uma significativa redução de fraudes e sonegação, por outro aumenta significativamente os custos administrativos conexos.

Haverá, também, a necessidade de criação de novas obrigações acessórias, como declarações de listas de compras, listas de vendas transacionais, relativas a fornecimentos B2B e B2G, a fim de assegurar que as autoridades fiscais implementem controles de conformidade para verificar se os pagamentos de IVA recebidos correspondem aos fornecimentos tributáveis. Por essas razões, parece mais apropriado adotar o *Split Payment* como um novo regime especial.

Em outro campo, quando se considera que o Brasil é um país de dimensões continentais e que serviços como o de provedores de internet são limitados, sobretudo nos pequenos municípios e em certas regiões, a implementação do *Split Payment* com a amplitude que se pretende não parece ser uma opção realista.

Para além do que foi dito, a impressão inicial é que a adoção do mecanismo implica colocar uma obrigação legal sobre os bancos ou outros prestadores de serviços de pagamento para implementarem o fracionamento. Noutra perspectiva, os deveres acessórios que decorrerão dessa obrigação podem ser desafiadores.

A ampla adoção do *Split Payment* para as empresas corresponderá a custos mais elevados, além de provocar mudanças significativas no fluxo de caixa, que será afetado negativamente, impactando diretamente o seu capital de giro, ainda que temporariamente.

Com tudo isso, a pretensão de simplificar o sistema, com a redução das obrigações acessórias e garantia de não-cumulatividade plena são promessas da reforma tributária direcionadas aos contribuintes que se esmaecem com a adoção do *Split Payment*, sobretudo com a extensão pretendida na regulamentação proposta no Projeto de Lei Complementar nº 68/2024.

Não se descarta a possibilidade de que o *Split Payment* se torne uma tentativa frágil de implantação de um modelo de recolhimento de tributos, na medida em que não consta da mensagem do projeto de lei 068/2024 a menor indicação de que os necessários estudos macroeconômicos hipotéticos preliminares tenham antecedido a escolha dessa modalidade de segregação de valores. Essa ausência de estudos desconsidera a impossibilidade de se controlar variáveis como, por exemplo, o modo como as empresas reagirão às novas regras de segregação de pagamentos.

Como bem destacou Everardo Maciel, ao tratar das PECs 45/19¹⁴ e 110/19¹⁵, “a ausência de um diagnóstico rigoroso desautoriza qualquer proposta de reforma, especialmente quando ela constitui mera reprodução acrítica de modelos adotados em outros países, em contexto distinto, e não necessariamente adaptáveis”. Por isso mesmo Maciel completa: “Sistemas

¹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019**. Disponível em <[http://Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal.da.Câmara.dos.Deputados(camara.leg.br))> Acesso em 02 jun 2024.

¹⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019**. Disponível em <[http://PEC 110/2019 - Senado Federal](http://PEC.110/2019 - Senado Federal)> Acesso em 02 jun 2024.

tributários são construções político-culturais, que adotam técnicas de extração, mas não são caudatários delas. Em outras palavras, não são softwares de prateleira”.

Assim, a advertência de Alfredo Augusto Becker se descortina como uma profecia, pois em grande medida a reforma tributária de 2023 tende a introduzir uma estrutura que já nasce doente e caduca, com o risco de conduzir o país a um "manicômio jurídico tributário". O desejo de redução de complexidade do sistema tributário parece distante na reforma que está sendo construída, o que pode aumentar na ampliação da litigiosidade e da insegurança jurídica.

REFERÊNCIAS

APPY, Bernard; LONGO, Larissa Luzia. A PEC 45 e a Federação. **Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?** / Organizado por Fernando Facury Scaff; Misabel de Abreu Machado Derzi; Onofre Alves Batista Júnior; Heleno Taveira Torres. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Coleção de Direito Tributário & Financeiro, 2020.

BECKER, Alfredo Augusto. **Carnaval Tributário**. 2 ed. São Paulo: Lejus, 2004.

EUROPEAN COMMISSION. **Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method**. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report_execsummary_2017_en.pdf. Acesso: 04 jun 2024.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 jun 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019**. Disponível em <[http:// Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br))> Acesso em 02 jun 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019**. Disponível em <[http:// PEC 110/2019 - Senado Federal](http://PEC 110/2019 - Senado Federal)> Acesso em 02 jun 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLP 68/2024**. Disponível em <[http://Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br))>. Acesso em 03 jun 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLP 108/2024**. Disponível em [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)). Acesso em 05 e jun 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regulamentação foi desenhada para evitar fraudes e beneficiar bons pagadores, afirma Appy**. Projeto prevê vinculação do crédito ao pagamento

do tributo e o mecanismo do "split payment" para simplificar o sistema e reduzir fraudes. Disponível em: [Regulamentação foi desenhada para evitar fraudes e beneficiar bons pagadores, afirma Appy — Ministério da Fazenda \(www.gov.br\)](#). Acesso em 3 jun 2024.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. A Não-Cumulatividade Plena na Reforma Tributária. **Reforma Tributária em Pauta**. Coordenação Wesley Rocha. São Paulo: Almedina

MACEDO, Alberto. **Como desatar o nó dos tributos no Brasil?** Estudo e proposta da Coalização Simplifica Já (PEC 46/2022 no Senado) para Reforma Tributária com Análise das PECs 45/19 e 110/2019. 2ª Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

MACIEL, Everardo. **Reforma Tributária e Mistificação**. Caderno Economia & Negócios. Estadão. Disponível em: <[https://Reforma_tributária_e_mistificação_-_Estadão\(estadao.com.br\)](https://Reforma_tributária_e_mistificação_-_Estadão(estadao.com.br))>. Acesso em 15 jun 2024.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. **To Split ou not to Split**: o Split Payment como Mecanismo de Recolhimento do IVA e seus potenciais impactos no Brasil. Revista Direito Tributário Atual nº 50, ano 40. P. 27-46. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2022.