



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Laércio Oliveira

EMENDA Nº
(ao PLP 68/2024)

Inclua-se o inciso VI e o parágrafo 10º ao art. 26; e os parágrafos 2º, 3º e 4º ao art. 195 do PLP nº 68, de 2024, e dê-se ao inciso XV do art. 177 a seguinte redação:

Art. 26.....

VI – consórcio ou grupos de consórcio de que trata a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008.

.....

§ 10º Os serviços de administração de consórcio de que trata o inciso VI são tributados nos termos do regime específico de incidência do IBS e da CBS para os serviços financeiros, previsto no capítulo II deste Livro.

Art.177.....

.....

XV – intermediação de seguros, resseguros, consórcio, previdência complementar e capitalização; e

.....

Art.195.....

.....

§2º No que diz respeito aos custos referentes aos serviços de vendas das cotas de consórcio, por meios próprios ou de terceiros, a administradora de consórcio poderá optar por deduzir esses valores da base de cálculo disposta no



caput. §3º A administradora de consórcio não terá, na condição de fornecedora dos serviços relativos ao contrato de participação em grupo de consórcio e de representante legal de tais grupos, qualquer responsabilidade pelo recolhimento do IBS e da CBS devidos relativamente às aquisições de bens e serviços realizadas nos termos do §1º do caput. §4º As receitas dos serviços descritos no caput ficarão sujeitas à tributação na medida do seu recebimento, pelo regime de caixa.”

JUSTIFICAÇÃO

Nos termos do art. 2º da Lei nº 11.795/2008, consórcios são formados a partir da reunião de pessoas naturais e jurídicas em grupo, com prazo de duração e número de cotas previamente determinados, com a finalidade de propiciar a seus integrantes, de forma isonômica, a aquisição de bens ou serviços, por meio de autofinanciamento.

Grupo de consórcio, por sua vez, é uma sociedade não personificada constituída por consorciados para os fins previstos no art. 2º da Lei nº 11.795/2008.

Os consórcios e os grupos de consórcio não podem ser considerados contribuintes do IBS/CBS, uma vez que consistem na reunião de pessoas (físicas ou jurídicas) com o único objetivo de se autofinanciarem mediante a formação de um capital comum, a ser utilizado na aquisição de bens ou serviços por parte dos consorciados.

Assim, andou bem o PLP nº 68/2024 ao estabelecer que as atividades das administradoras de consórcio são tributadas nos termos do regime específico de incidência do IBS e da CBS para os serviços financeiros, previsto no capítulo II do Livro I do PLP nº 68/2024, especialmente nos termos dos arts. 195 a 198.

O inciso VI e parágrafo 10 devem ser adicionados ao art. 26 para garantir segurança jurídica a fim de se evitar que o Sistema de Consórcios, instrumento de progresso social que se destina a propiciar o acesso ao consumo de bens e serviços, torne-se inviável em razão de possíveis e futuras tributação das atividades dos consórcios e dos grupos de consórcio pelo IBS e pela CBS.

Para que haja segurança jurídica relativamente à neutralidade e não cumulatividade da tributação dessa atividade, é importante a inclusão do texto



normativo proposto, o qual retira expressamente os consórcios e os grupos de consórcio da condição de contribuintes, cabendo o recolhimento desses impostos apenas às administradoras.

A alteração do inciso XV do art. 177 tem como objetivo garantir segurança jurídica ao Sistema de Consórcios. A administração de consórcio está incluída no regime específico de incidência do IBS e da CBS para os serviços financeiros, nos termos do art. 177, inciso VII.

No entanto, a intermediação de consórcios não foi considerada como uma atividade financeira, como é a intermediação de outros produtos bancários e financeiros, como, por exemplo, seguros, resseguros, previdência privada e capitalização.

Assim, a despeito do fato de o art. 178, caput, §2º, inc. V, estabelecer que os “serviços financeiros ficam sujeitos ao regime específico [de incidência do IBS e da CBS sobre os serviços financeiros] quando forem prestados [por exemplo, por correspondentes registrados no Banco Central do Brasil (BACEN) nos termos da Resolução CMN nº 4.935/2021]”, o fato é que, não tendo sido a intermediação de consórcio sido considerada como um típico serviço financeiro, não estará ela sujeita ao referido regime específico de tributação.

Entretanto, o fato é que a atividade de intermediação de consórcio consiste na venda, em nome de uma administradora de consórcio, de um serviço tipicamente financeiro, que se enquadra como operações de crédito realizadas sob a forma de consórcio.

Portanto, embora, na maioria dos casos, a empresa que presta serviços de intermediação de serviços bancários e financeiros não seja propriamente uma “instituição financeira”, o fato é que os serviços por ela prestados são tipicamente financeiros, como é justamente a intermediação de consórcio.

Nesse contexto, a administração de consórcio deve ser tributada nos termos do regime específico de tributação dos serviços financeiros e a intermediação de consórcio ser submetida ao regime geral de incidência do IBS e da CBS poderia implicar verdadeiro desequilíbrio econômico e, com isso, comprometimento da neutralidade tributária.

A inclusão do parágrafo 2º no art. 195 tem como objetivo garantir que haja neutralidade e tributação mais justa no âmbito do Sistema de Consórcios.

O Congresso Nacional reconheceu acertadamente que certos segmentos merecem tratamento específico, para que se possa resguardar o ideal de neutralidade que deve nortear os debates nesta fase da reforma do consumo, a fim de que tais segmentos não sejam prejudicados com aumento de carga tributária.

Tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 132/2023 e o PLP nº 68/2024 estabelecem diretrizes para manter a carga tributária do sistema atual, o que consta, inclusive, na exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, que foi convertida na EC nº 132/2023, este pleito se enquadra perfeitamente nos princípios implementados pelo novo Sistema Tributário Nacional.

Isso, porque a oneração da atividade das administradoras de consórcio com um Imposto de Valor Agregado (“IVA”) em um modelo tradicional e/ou a instituição de carga tributária maior do que a incidente atualmente pode trazer impactos muito adversos, tais como:

- Cumulatividade: uma vez que, dada à natureza de autofinanciamento coletivo, a maioria dos consorciados é de pessoas físicas, não contribuintes do imposto, de modo que não poderão se creditar do montante do IBS incidente na operação;

- Aumento efetivo da carga tributária: atualmente a remuneração das administradoras de consórcio (i.e., cobrança de taxa de administração) está sujeita à incidência do Imposto Sobre Serviços – ISS, cujas alíquotas são limitadas a 5%, e das Contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (“PIS/Pasep”) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (“Cofins”) sob à alíquota conjunta de 3,65% (para os optantes pelo lucro presumido) ou 9,25% (para os optantes pelo lucro real), sendo que, para o cenário após a reforma tributária sobre o consumo, há a expectativa que a soma das alíquotas estimadas do IBS e da CBS seja de até 26,5%¹, embora estudos do próprio Ministério da Fazenda indiquem que a alíquota conjunta ficará em torno de 27,5%²;

- Encarecimento do crédito para o cidadão comum e pequenos empresários: os consórcios e os grupos de consórcio são utilizados como formas para financiamento da atividade econômica desenvolvida por pessoas físicas e pequenos e médios empresários, como uma forma alternativa ao crédito bancário tradicional³; e

- Redução de investimentos: o aumento da carga tributária em relação à formação de consórcios ou grupos de consórcio poderia desencorajar a criação de novos consórcios, prejudicando o desenvolvimento do mercado financeiro e a capacidade de financiamento ao cidadão.

Dessa maneira, entende-se que o regime mais adequado de IBS/CBS para as administradoras de consórcio seria a previsão da possibilidade de dedução, da base de cálculo desses tributos, dos custos com a venda das cotas de consórcio, de modo a não encarecer o autofinanciamento colocado à disposição do cidadão.

Assim, este pleito tem como fundamento o próprio princípio da neutralidade previsto no art. 2º do PLP nº 68/2024, segundo o qual o IBS e a CBS não devem distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica, exceto nos casos em que a Constituição Federal e a lei complementar expressamente prever o caráter regulatório ou extrafiscal do tributo (como é o caso, por exemplo, da incidência do Imposto Seletivo, a incidir sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente).

A inclusão do parágrafo 3º no art. 195 tem como objetivo garantir segurança jurídica a fim de se evitar que o Sistema de Consórcios torne-se inviável em razão de possíveis e futuras tributação das atividades dos consórcios e dos grupos de consórcios pelo IBS e pela CBS.

Segundo o art. 6º da Lei nº 11.795/2008, a normatização, coordenação, supervisão, fiscalização e controle das atividades do sistema de consórcios serão realizados pelo Banco Central do Brasil (BACEN), a quem compete conceder autorização para funcionamento das administradoras de consórcio e, dentre outras atividades, editar normas disciplinando as operações de consórcio” (art. 7º).



Portanto, a constituição de consórcios, grupos de consórcios e de empresas administradoras de consórcio está sujeita ao cumprimento de exigências legais e regulamentares.

A esse respeito, nota-se que o art. 4º do PLP nº 68/2024 identifica as operações sujeitas à incidência do IBS e da CBS, sendo que seu § 3º, inc. IV, prevê que são irrelevantes para a caracterização dessas operações o fato de decorrerem do “cumprimento de exigências legais, regulamentares ou administrativas”.

Nesse contexto, ainda que a regulamentação do BACEN estabeleça que a administradora do consórcio deve realizar o pagamento do bem ou serviço escolhido pelo consorciado contemplado⁴, o fato é que o consórcio nada mais é do que a reunião de pessoas (físicas ou jurídicas) com o único objetivo de se autofinanciarem mediante a formação de um capital comum, a ser utilizado na aquisição de bens ou serviços por parte dos consorciados.

Por isso, a aquisição de bem ou serviço mediante a utilização de recurso financeiro do grupo de consórcio não ocorre com a participação da administradora do consórcio, que realiza apenas a coleta e a gestão dos recursos do consórcio. Trata-se de uma transação realizada exclusivamente entre vendedor do bem e o consorciado contemplado, que fará a aquisição do bem com a utilização do crédito colocado à sua disposição pela administradora do consórcio⁵.

Nesse contexto, o art. 195, parágrafo único, do nº PLP 68/2024 estabelece que os bens e serviços adquiridos com carta de crédito de consórcio ficam sujeitas às normas gerais de incidência do IBS e da CBS, exceto quando se tratar de bem imóvel, sujeito ao regime específico de tributação, ou outros bens ou serviços sujeitos a regime diferenciado ou específico.

O texto do PLP dá margem para que se possa responsabilizar a administradora do consórcio pelo pagamento de IBS e CBS incidentes sobre operação da qual não participa, qual seja, a compra do bem ou serviço.

A fim de afastar essa possibilidade, sugere-se a inclusão de dispositivo prevendo expressamente que a administradora do consórcio não será responsável pelo recolhimento do IBS e da CBS devido em razão da aquisição de bens e serviços nos termos da atual redação do art. 195, parágrafo único, do PLP nº 68/2024.



A inclusão do parágrafo 4º no art. 195 tem como objetivo garantir que haja neutralidade no âmbito do Sistema de Consórcios.

Especificamente com relação à determinação da base de cálculo do IBS e da CBS nessas operações, a redação atual do art. 195, caput, do PLP nº 68/2024 prevê que as receitas dos serviços compreendem todas as tarifas, comissões, e taxas, bem como os respectivos encargos, multas e juros contratuais, incluindo a observação “efetivamente pagas”.

Diante do descasamento entre o momento de pagamento das receitas e sua contabilização pelas administradoras de consórcio, em razão da natureza dos serviços por ela prestados, sugere-se que seja incluída expressa previsão de que a tributação ocorrerá na medida do seu recebimento, pelo regime de caixa.

Sala da comissão, 14 de agosto de 2024.

**Senador Laércio Oliveira
(PP - SE)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Laércio Oliveira

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4936612070>