



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº
(ao PLP 108/2024)

Modifique-se, na forma abaixo, o art. 174 do do Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania ao PLP 108/2024, para incluir o §5º no art. 223 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, na forma abaixo:

“Art. 174.....
.....

“Art. 223.....
.....

§ 5º Não integram a base de cálculo de que trata este artigo os rendimentos auferidos nas aplicações de recursos financeiros destinados à garantia das provisões técnicas das operações de seguro de vida.”

JUSTIFICAÇÃO

O art. 223 da Lei Complementar 214/2025, ao tratar da base de cálculo de IBS e CBS incidente sobre as operações de seguros e resseguros, incluiu também a previsão de incidência da tributação sobre as receitas financeiras dos ativos financeiros garantidores de provisões técnicas, na proporção dos prêmios auferidos em operações que não geram créditos de IBS e de CBS para os adquirentes.



Ocorre que para além da inadequação da incidência de IBS e CBS sobre as receitas financeiras dos ativos garantidores de seguros em geral, tal incidência especificamente sobre os seguros de vida se revela ainda mais gravosa, ao desequilibrar o mercado de seguros em vista da onerosidade mais acentuada para as empresas focadas nesse segmento.

Isso porque a alínea “b” do inciso I do art. 223 da Lei Complementar 214/2025 prevê a incidência de IBS e CBS sobre as receitas financeiras dos ativos garantidores das operações de seguros apenas na proporção daquelas operações que não gerem crédito ao respectivo adquirente. Ou seja, na forma prevista na Lei Complementar 214/2025, não haverá tributação sobre a parcela das receitas financeiras dos ativos garantidores proporcional às operações que efetivamente gerem créditos para o adquirente.

Ocorre que não há que se falar em tomada de crédito pelo adquirente nas operações de seguros de vida.

Destaque-se que a redação do §1º do art. 223 da Lei Complementar 214/2025 prevê que a apropriação de créditos de IBS e CBS sobre operações de seguros somente ocorrerá quando o contribuinte de IBS e CBS sujeito ao regime regular adquirir serviços de seguro e resseguro e quando for segurado. Ou seja, a Lei Complementar demanda a cumulação de três condições para a apropriação de créditos nas operações de seguros, sendo elas: i) a condição de contribuinte de IBS e CBS; ii) a condição de adquirente do seguro; e iii) a condição de segurado.

No entanto, nas operações de seguros de vida a concomitância dos três fatores exigidos para a tomada de crédito é impraticável, na medida em que o segurado será sempre, invariavelmente, uma pessoa física.

Em vista disso, seguradoras que atuam majoritária ou exclusivamente com seguros de vida terão a totalidade de suas receitas financeiras submetidas à tributação, enquanto outras, que atuem com outros seguros, sentirão menos o impacto da tributação sobre as receitas financeiras.

Tal contexto revela, portanto, uma distorção do ambiente comercial provocada pela tributação, em patente violação ao princípio da neutralidade, que visa impedir que a carga tributária interfira nas decisões econômicas de



consumidores e empresas. Vale lembrar que a neutralidade orienta a Reforma Tributária desde a sua concepção, tendo sido assentada como princípio do IBS e da CBS na forma do §1º do art. 156-A e §16 do art. 195, ambos da Constituição Federal.

Ressalta-se que a contratação destes produtos tem impacto social extremamente positivo, por garantir suporte financeiro às famílias quando mais necessitam, desonerando o Estado de despesas públicas. Ademais, os seguros de vida são formadores de poupança de longo prazo, essenciais para o desenvolvimento sustentável de qualquer País, uma vez que direcionam recursos para investimentos públicos e privados. Especificamente no âmbito do direcionamento de recursos para investimentos públicos, é de se notar que apenas o ramo de seguros de vida detém aproximadamente 44 bilhões de reais em títulos da dívida pública, contribuindo assim, na medida desse valor, com as políticas públicas financiadas por tais recursos.

Importante destacar que o seguro de vida cumpre relevante papel de proteção social e da renda para os indivíduos e suas famílias, com reflexos positivos para a sociedade e a economia como um todo.

Neste escopo, ressalta-se que o objetivo do seguro de vida não é acumular riquezas, mas sim prover recursos aos beneficiários para reduzir os impactos financeiros negativos causados pelo falecimento, contribuindo para a superação dos desafios que a morte do ente querido acarretam.

É inquestionável, portanto, os benefícios propiciados pelos seguros de vida, pois transcendem o valor do capital segurado contratado: não é passível de ser mensurada a tranquilidade decorrente de saber que a família contará com apoio financeiro para arcar com as despesas do dia a dia no caso de ocorrência do sinistro.

Esses benefícios alcançam tanto as pessoas que não conseguem (ou ainda não conseguiram) acumular um patrimônio, como também aquelas que já tenham formado uma reserva financeira.

A tranquilidade propiciada pelos seguros de vida e que os diferenciam das aplicações financeiras reside justamente no fato de não ser necessário um



esforço de acumulação/investimento de recursos. O capital segurado, a ser pago aos beneficiários, é estabelecido no ato da contratação do seguro.

Outro grande diferencial do seguro de vida reside no fato de o capital segurado ser pago diretamente ao beneficiário, sem necessidade de integrar o inventário, evitando uma espera, muitas vezes longa e com custo elevado, sobretudo para os familiares que precisam de recursos financeiros o mais rápido possível para honrar os compromissos do dia a dia.

Neste sentido, tanto aqueles que já possuem patrimônio acumulado ao longo da vida quanto os que ainda não conseguiram formá-lo, se beneficiam com o seguro de vida, pois seus beneficiários poderão acessar o capital segurado de forma rápida, simplificada e sem custos, propiciando, inclusive, condições de suportar o prazo e as despesas inerentes à abertura e conclusão do inventário. À exemplo do que ocorre em outros países, o seguro de vida no Brasil é um importante instrumento financeiro sucessório para garantir o sustento das famílias até a finalização do processo de inventário.

A relevância desses produtos é inquestionável, ainda mais no cenário da nova dinâmica demográfica, de um país com perfil mais idoso e longo, com todos os desafios daí decorrentes, em termos não apenas individuais, como também sociais e econômicos.

Como destacado pela Revista Apólice, pesquisa realizada pelo Ibope em 2019 apontava que apenas 15% da população brasileira possui seguro para cobertura de risco de morte e invalidez. Recente levantamento da FenaPrevi demonstrou também que apenas 8% da população brasileira possui algum tipo de plano de previdência contratado. Isso significa que boa parte da população, diante de eventos como morte, doenças graves ou invalidez do provedor do sustento familiar, passa a depender da previdência social ou, ainda, de programas de assistência social.

Na mesma linha, a experiência internacional da aplicação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) sobre seguros reflete uma forte tendência de desoneração dos seguros de vida, conforme exemplificado pelos contornos da tributação em países como Austrália, África do Sul, China, Chile e México. No caso da Austrália, a isenção de IVA sobre as operações de seguro de cobertura do risco



de morte e invalidez se fundamenta na premissa de que tais operações envolvem majoritariamente uma atividade de poupança com natureza de serviço financeiro. Não por acaso, mais de 50% da população australiana é segurada por cobertura de riscos de morte. Da mesma forma, Singapura e Nova Zelândia também optaram por tributar as operações de seguro com impostos na modalidade IVA, mas excluíram de seu alcance coberturas do risco de morte e invalidez.

Ademais, é imperioso que se considere que o IBS e a CBS são tributos criados com o propósito de incidirem sobre o **consumo** de bens e serviços. As diretrizes gerais da Reforma Tributária estabelecem que o IBS e a CBS devem incidir exclusivamente sobre o consumo, ou seja, sobre as operações onerosas com bens tangíveis e intangíveis, inclusive as locações, licenciamentos e cessões de direitos, e os serviços^[1]. Essa é a redação do inciso I do §1º do art. 156-A da Constituição Federal, que orienta a regra geral de incidência do IBS e, pela extensão prevista no §16 do art. 195, também da CBS.

Logo, ainda que o próprio art. 156-A da Constituição preveja, no inciso II do seu §6º a criação de regimes de tributação específicos para serviços financeiros, com possibilidade de fixação de hipóteses de incidência sobre a receita ou faturamento, não se pode perder de vista a orientação finalística da regra geral do IBS e da CBS de tributar especificamente o consumo. Orientam nesse mesmo sentido, além da redação posta dos dispositivos constitucionais apontados, também as substituições dos tributos sobre o consumo já existentes antes da promulgação da Emenda Constitucional 132/2023 (quais sejam, o ICMS, o ISS, o IPI, o PIS e a Cofins).

Não é adequado, em sede de Lei Complementar, determinar incidência tributária que desvirtue o contorno constitucional do tributo. A Emenda Constitucional 132/2023 é cristalina ao orientar a incidência do IBS e da CBS única e exclusivamente sobre bens e serviços.

Nesse sentido, inclusive, o entendimento da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), manifestado pelo Parecer SUSEP/DITEC/GEACO/COASO/DIREF nº 64/2013, no qual assenta o CNSP que “*por não estarem diretamente relacionadas ao seu objeto social (as receitas financeiras) não se enquadram no conceito de receita bruta*”. Na mesma linha, a orientação da norma internacional de



contabilidade aplicável às seguradoras (IFRS 17), que no seu parágrafo B120 aponta que a receita total de seguros é a contraprestação dos próprios contratos, ou seja, o valor dos prêmios pagos à entidade, excluído qualquer investimento.

No tocante à aplicação dos ativos garantidores, impera notar que se trata de obrigação legal, veiculada pelos arts. 28 e 29 do Decreto-Lei 73/1966. Vale dizer que a própria constituição das reservas técnicas, fundos especiais e provisões, é também compulsória, conforme determinado pelo art. 84 do Decreto-Lei 73/1966, não tendo as seguradoras liberdade sobre tais valores, ante a previsão do art. 85 do Decreto-Lei 73/1966.

Tais reservas consistem em obrigações regulatórias que visam assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelas seguradoras, afastando o risco de insolvência no caso de aumento drástico e repentino da sinistralidade. Da mesma forma, a aplicação desses valores visa a recomposição do poder econômico das próprias reservas técnicas frente a perdas inflacionárias que ocorrem naturalmente em função do tempo.

Repise-se, portanto, que as seguradoras não detêm discricionariedade seja na formação dos ativos garantidores ou na sua aplicação (que são igualmente compulsórias), de modo que a percepção de rendimentos financeiros sobre eles ocorre como mera consequência do estrito cumprimento legal.

Logo, não havendo qualquer escolha das seguradoras na constituição ou aplicação das reservas técnicas, não pode tal atividade ser considerada seu objeto principal, sob pena de violação do princípio constitucional da livre iniciativa – que além de fundamento da ordem econômica é também fundamento da República Federativa do Brasil.

Frise-se que a livre iniciativa preconiza a autonomia dos agentes econômicos, assegurando-lhes o direito de escolher empreender ou não, e em qual atividade em específico (ainda que a atividade escolhida para o empreendimento se sujeite a normas próprias de regulação). Nessa toada, as receitas financeiras dos ativos garantidores das seguradoras não se amoldam (e nem podem) ao objeto principal da sua atuação, uma vez considerada a já mencionada cogência da constituição e aplicação das reservas técnicas.



Vale destacar que precisamente a dissociação das receitas financeiras dos ativos garantidores, da atividade econômica de seguradoras, foi objeto de extenso debate no âmbito do Poder Judiciário, por ocasião de questionamentos acerca da sujeição desses valores à incidência do PIS/Cofins.

Tendo por base o fundamento constitucional inserido na alínea “b” do inciso I do art. 195, a base de cálculo do PIS/Cofins incide justamente sobre o faturamento, equiparável, no caso das seguradoras, às suas receitas operacionais, conforme apontado no voto do Ministro Toffoli por ocasião da lavra do acórdão do RE nº 400.479-AgR-ED.

Ao julgar o RE nº 400.479-AgR-ED, o STF tratou propriamente da abrangência da tributação do PIS/Cofins sobre as seguradoras. O principal questionamento se referia ao conceito de faturamento especificamente na atividade de seguros, considerando não se tratar (a atividade) de venda de mercadoria ou serviço, e considerando os dois ingressos de valores que podem ser percebidos, quais sejam, as receitas decorrentes de prêmios e as receitas financeiras. Nesse sentido, a ementa do acórdão encaminhou de maneira expressa o entendimento de que a incidência do PIS/Cofins, no que se refere às seguradoras, se dá exclusivamente sobre as receitas decorrentes dos prêmios, excluindo-se, portanto, a incidência sobre as receitas financeiras.

Vale dizer que a ementa do referido acórdão apresenta quatro pontos, sendo o último a informação do acolhimento dos Embargos para a prestação de esclarecimentos, sem efeitos infringentes. No primeiro ponto, a ementa referencia uma reflexão histórica acerca da legislação do PIS/Cofins, concluindo que o conceito de faturamento genericamente considerado sempre significou a receita bruta operacional decorrente das atividades empresariais típicas das empresas. Partindo dessa premissa, o segundo ponto esclarece que a expressão “venda de mercadorias ou prestação de serviços” utilizada na jurisprudência do STF sempre denotou a ideia de produto do exercício da atividade empresarial típica. Finalmente, no terceiro ponto a ementa conclui, considerando a reflexão histórica e semântica dos termos usados na jurisprudência da Corte, que no caso das seguradoras a base de cálculo para o PIS/Cofins será equivalente à receita dos prêmios auferidos em razão dos contratos de seguro.



O entendimento é confirmado ainda pelo inteiro teor do *decisum*, no qual o Ministro Cezar Peluso expressamente indica que *“escapam à incidência do tributo, as chamadas receitas não operacionais em geral, as receitas financeiras atípicas e outras do mesmo gênero, desde que, escusa dizê-lo, não constituam elemento principal da atividade”*.

Apesar de iniciado sob a relatoria do Ministro Cezar Peluso, a conclusão do julgamento somente se deu após a sua aposentadoria, tendo a relatoria sido assumida pelo Ministro Dias Toffoli, em função da previsão contida na alínea “b” do inciso IV do art. 38 do regimento interno do STF. Nesse sentido, merece destaque também o voto-vista do Ministro Toffoli, no qual restou expressamente consignada a adoção do entendimento do Ministro Peluso, no sentido de que *“é o prêmio que decorre da atividade empresarial típica das seguradoras, e não outras receitas alheias ao desempenho de seu mister típico, como são as receitas financeiras em questão”*. Em complementação, o Ministro Toffoli aponta ainda que *“para as seguradoras, a receita decorrente do prêmio consiste em faturamento; contudo, não consistem em faturamento as receitas financeiras oriundas das aplicações financeiras das reservas técnicas”*.

É de se notar que o entendimento fixado pelo STF corrobora a leitura de órgãos do próprio Poder Executivo sobre a matéria. Nessa dicção, apesar de o julgamento do RE 400.479 AgR-ED somente ter se finalizado em 2023, o Conselho Nacional de Seguros Privados dez anos antes já havia aventado tal entendimento, por meio do já mencionado Parecer SUSEP/DITEC/GEACO/COASO/DIREF nº 64/2013. No mesmo sentido, também antes do julgamento no STF, precedentes do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) já orientavam o afastamento da incidência do PIS e da Cofins sobre as receitas financeiras decorrentes de investimentos compulsórios, auferidas pelas seguradoras.

Apesar do julgamento do RE 400.479 AgR-ED expressamente excluir as receitas financeiras da incidência do PIS/Cofins, por não as reconhecer na atividade principal das seguradoras, o STJ, em entendimento dissonante, recentemente julgou de maneira oposta o REsp 2.052.215. Nas razões indicadas no seu voto, o Relator, Ministro Francisco Falcão, aponta que o STF não teria se debruçado especificamente sobre a questão das receitas financeiras no RE 400.479



AgR-ED. O posicionamento ignora, no entanto, a expressa menção à matéria no voto do Relator inicial, Ministro Cezar Peluso, no voto-vista de seu substituto na relatoria, Ministro Dias Toffoli (acompanhado pela maioria do Plenário do STF), no voto-vogal do Ministro Luis Roberto Barroso e no voto parcialmente divergente (apenas sobre as receitas financeiras) do Ministro Edson Fachin.

Outro apontamento indicado pelo Ministro Falcão foi no sentido de que o STF não iria se pronunciar sobre a tributação de receitas financeiras das reservas técnicas por supostamente entender a matéria como infraconstitucional. Todavia, necessário esclarecer que o entendimento pela infraconstitucionalidade do assunto assentado pelo Ministro Falcão foi superado, na medida em que admitida a Repercussão Geral do tema 1309 do STF, acerca da exigibilidade do PIS e da COFINS sobre as receitas financeiras oriundas de aplicações financeiras das reservas técnicas de empresas seguradoras.

Destaque-se, ainda, que no bojo da tramitação do Recurso Extraordinário n. 1.479.774/RJ (Leading Case do Tema 1309 do STF), a Procuradoria-Geral da República se manifestou no sentido de ser necessário que, aplicando-se o entendimento do RE n. 400.479 AgR-ED/RJ, seja reconhecido o direito da seguradora de não recolher o PIS sobre receitas financeiras oriundas de aplicações das respectivas reservas técnicas, reforçando assim o entendimento de ser incabível a incidência de tributos de consumo sobre as receitas financeiras dos ativos garantidores das seguradoras.

Portanto, a fim de corrigir as distorções de mercado que violam o princípio da neutralidade, propõe-se a modificação do art. 174 do do Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania ao PLP 108/2024PLP 108/2024, visando incluir o §5º no art. 223 da Lei Complementar 214/2025, de modo a determinar que não serão incluídos na base de cálculo do IBS e da CBS os rendimentos auferidos nas aplicações de recursos financeiros destinados à garantia das provisões técnicas das operações de seguro de vida.



Sala das sessões, 17 de setembro de 2025.

Senador Eduardo Gomes
(PL - TO)



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Gomes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4879047421>