



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº
(ao PLP 68/2024)

Dê-se nova redação ao inciso I do *caput* do art. 216 e às alíneas “b” e “c” do inciso II do *caput* do art. 216; e acrescentem-se alíneas “d” e “e” ao inciso II do *caput* do art. 216 e § 5º ao art. 216 do Projeto, nos termos a seguir:

“**Art. 216.**

I – as receitas dos serviços compreendem aquelas auferidas com prêmios de seguros, de cosseguros aceitos, de resseguros e de retrocessão, na medida do recebimento pelo contribuinte, no regime de caixa;

a) (Suprimir)

b) (Suprimir)

II –

b) os valores referentes a cancelamentos e restituições de prêmios que houverem sido computados como receitas;

c) os valores pagos referentes aos serviços de intermediação de seguros e resseguros de que trata o inciso XVI do *caput* do art. 177;

d) os valores referentes ao prêmio das operações de cosseguro cedido;
e

e) as parcelas dos prêmios destinadas à constituição de provisões ou reservas técnicas referentes a seguro resgatável.

.....
§ 5º Integra a base de cálculo de que trata este artigo a reversão das provisões ou reservas técnicas que tiverem sido anteriormente deduzidas da base de cálculo nos termos da alínea “e” do inciso II do *caput*, que representem ingresso de novas receitas.”



JUSTIFICAÇÃO

O art. 216 trata da base de cálculo de IBS e CBS da atividade de seguros. A Emenda ora apresentada visa o aperfeiçoamento do dispositivo, a fim de clarificá-lo evitando situações de insegurança jurídica. Desta forma, para melhor esclarecimento, é necessário que conste explicitamente a opção do PLP pela apuração dos tributos pelo regime de caixa, no âmbito do regime específico de seguros.

Vale ressaltar que o regime de caixa consiste no reconhecimento do evento contábil no momento da transação financeira, seja pelo pagamento ou pelo recebimento. Nesse sentido, ressalta-se a orientação geral do PLP pela aplicação do regime de caixa, haja vista inclusive a previsão de possibilidade de recolhimento na liquidação financeira (*split-payment* prevista expressamente no inciso III do artigo 27). Na mesma linha, a indicação expressa deste intuito na exposição de motivos constante do documento inicial na Câmara dos Deputados, revela, no item 152 (que trata dos regimes específicos de seguros), passagens como: “a base de cálculo... corresponde aos prêmios recebidos”; e “o IBS e a CBS incidem sobre a totalidade dos prêmios recebidos”. Além disso, a redação da alínea “a” do inciso II do art. 216 do texto do PLP no Senado já assegura a adoção do regime de caixa na apuração da dedução dos sinistros, ao especificar que os valores deduzidos serão aqueles referentes a sinistros “efetivamente pagos”.

No entanto, apesar da opção do PLP pela apuração dos tributos sobre operações de seguros pelo regime de caixa, a manifestação dessa opção não é uniformemente expressa no texto em tramitação, dada a lacuna existente na caracterização dos prêmios enquanto receita tributável. Ocorre que é imperioso que não haja descasamento entre as receitas e deduções, sob pena de causar graves impactos no fluxo de caixa das empresas.

Assim, considerando a adoção do regime de caixa na contabilização da dedução do sinistro da base de cálculo dos seguros, manifestada pela expressão “efetivamente pagos” constante da alínea “a” do inciso II do art. 216, necessário se faz também expressar este mesmo regime de caixa na apuração das receitas decorrentes das operações de seguros.



Em razão disso, propomos a alteração da alínea “a” do inciso I do art. 216, a fim de equalizar o regime aplicável aos valores incluídos e deduzidos da base de cálculo de seguros, explicitando de maneira incontroversa a opção pelo regime de caixa.

Além disso, ainda na definição da base de cálculo de seguros, o art. 216 do PLP acabou por incluir também a previsão de incidência da tributação sobre parte das receitas financeiras dos ativos garantidores das provisões técnicas da atividade, em evidente descompasso com o liame principiológico orientador da própria criação desses tributos.

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. 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. Orienta 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).

Vale dizer que as receitas financeiras em nada se relacionam ou influenciam na relação outra, tida com o contratante de seguros em função do oferecimento da cobertura pactuada.

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 qualquer 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 detém discricionariedade seja na formação dos ativos garantidores ou na sua aplicação, 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.

Diga-se ainda, que a manifestação no RE nº 400.479-AgR-ED não foi de todo nova, mas manteve-se em linha com a leitura constitucional do termo “faturamento” pela Suprema Corte.

O primeiro caso enfrentado pelo STF sobre a matéria se deu em 1993, no âmbito do julgamento do RE nº 150.755, onde se questionava a constitucionalidade da contribuição para o Fundo de Investimento Social – Finsocial exigida de empresas exclusivamente de prestação de serviços. Na ocasião entendeu o STF que a previsão de incidência sobre a receita bruta era constitucional contanto que referenciada à definição prevista no Decreto-Lei 2.397/1987, de modo a conformá-la à noção de faturamento dos contribuintes, prevista no já mencionado art. 195, I, “b”. Destaque-se que o dispositivo, à época (portanto, antes da Emenda Constitucional 20/1998) previa apenas o faturamento, não indicando a possibilidade expressa de incidência sobre a receita, como atualmente redigido.

Em seguida, o debate foi retomado com o julgamento do RE nº 150.764, onde novamente o STF assentou que a base da contribuição para o Finsocial seria o faturamento, entendido como a receita bruta da venda de mercadorias, de serviços, e de mercadorias e serviços. O entendimento foi ainda consolidado nos autos da ADC nº 1, onde o STF, assentando a constitucionalidade da Cofins em



substituição ao Finsocial, asseverou que o conceito de receita bruta de vendas de mercadorias e/ou serviços coincide com o de faturamento para efeitos fiscais.

Posteriormente, foi publicada a Lei 9.718/1998, unificando o tratamento do PIS e da Cofins, e prevendo ainda a ampliação da base de cálculo, a fim de alcançar todo e qualquer ingresso de valores percebido pelas empresas. Diante da previsão, e novamente provocado, o STF reputou inconstitucional o referido dispositivo por extrapolar a noção de faturamento, que ainda vigorava como hipótese de incidência exclusiva da contribuição no texto constitucional. Na ocasião, assentou em seu voto condutor o Ministro Cezar Peluso: *“a noção de faturamento pressuposta na redação original do art. 195, I, b, da Constituição da República e cujo significado é o estrito de receita bruta das vendas de mercadorias e da prestação de serviços de qualquer natureza, ou seja, soma das receitas oriundas do exercício das atividades empresariais”*.

Finalmente, 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. Nesse sentido, menciona o Acórdão proferido pela Primeira Turma do STF no RE 1.453.882. Todavia, necessário esclarecer que a matéria em questão no REsp 2.052.215 consiste na amplitude do conceito de faturamento para fins de tributação, considerando a previsão de incidência inserida justamente no texto constitucional. Tal matéria não apenas possui estatura para ser apreciada pelo STF, como já o foi, justamente no bojo do RE 400.479 AgR-ED.

Ademais, o RE 1.453.882 usado de precedente no REsp 2.052.215 para apontar o suposto caráter infraconstitucional da matéria foi julgado por órgão fracionário do STF de modo que não goza de eficácia expansiva, diferentemente das decisões de Plenário. Além disso, o referido Recurso Extraordinário não tinha como fundamento central a alínea “b” do inciso I do art. 195 da Constituição Federal, que trata da tributação sobre o faturamento, mas sim supostas violações aos princípios do acesso à justiça e da fundamentação das decisões judiciais, cuja avaliação, no contexto específico daquela peça recursal, demandaria reanálise de provas, conforme entendimento dos Ministros Julgadores.

Destaque-se que a repercussão de tantas incidências sobre os rendimentos dos ativos garantidores acabaria por prejudicar justamente o propósito regulatório de sua constituição, implicando assim em ainda maiores dificuldades na manutenção do poder econômico das reservas técnica. Especialmente quando se considera o histórico inflacionário nacional, que revela



sucessivos períodos de agravamento dos índices de reajuste de preços – índices esses que impactam os preços dos serviços e bens com as quais as reservas técnicas e provisões se obrigam a arcar.

Portanto, diante de todo o apontado, revela-se imperioso que os novos tributos, no caso o IBS e a CBS, excluam de sua incidência as receitas financeiras das seguradoras, evitando assim o renascimento de uma discussão já pacificada pelo STF, a violação de princípios constitucionais basilares e o desvirtuamento do modelo de tributação idealizado pela Reforma Tributária. Para tanto, propomos a supressão da alínea “b” do inciso I do *caput* do art. 216.

Outro relevante aspecto a ser ajustado no art. 216 do PLP 68/2024 refere-se à tributação das operações de cosseguro.

A redação aprovada na Câmara dos Deputados suprimiu do texto inicial a sujeição à alíquota zero das operações de cosseguro originalmente prevista no §4º. Em vista disso, necessários se fazem alguns ajustes na base de cálculo do tributo sobre tais operações de modo a resguardar o respeito ao princípio da capacidade contributiva insculpido no §1º do art. 145 da Constituição Federal.

Vale dizer que as operações de cosseguro consistem em mecanismos de pulverização do risco. Nesse sentido, consiste a operação na repartição de um mesmo risco segurado entre vários seguradores, ficando cada um deles responsável de maneira direta por uma quota-parte determinada do valor total do seguro.

Nas palavras do Professor Antônio Penteado Mendonça:

O cosseguro é a forma de simplificar administrativamente uma operação de seguros na qual várias seguradoras aceitam um pedaço do risco, com suas condições e taxas. No cosseguro não há solidariedade entre as companhias integrantes do pool. Cada uma tem liberdade para se comportar com total independência, inclusive negociando condições diferentes das demais. Mas o negócio se materializa através de uma única apólice.

Operacionalmente a apólice do cosseguro é única, emitida pela seguradora enquadrada como líder, que será também a responsável pelo



recebimento do prêmio e sua cessão parcial, repassando às demais seguradoras a parcela que lhes couber. Já a apólice deve indicar a proporção de cada seguradora participante do cosseguro, na medida do risco por elas aceito, de modo que cada companhia fica individualmente responsável tão somente pela parcela que subscreveu, não havendo solidariedade entre as seguradoras.

Nota-se, portanto, que apesar de inicialmente percebido apenas por uma seguradora (a líder), os prêmios de seguros em operações de cosseguro se distribuem em mais de uma companhia, de modo que não devem nem ser integralmente tributados na seguradora líder.

Nesse sentido, imperiosos esclarecer que as receitas de cosseguro sujeitas à tributação na forma da alínea “a” do inciso I do art. 216 devem ser aquelas advindas do cosseguro aceito, ou seja, os valores recebidos pelas demais cosseguradoras em vista do repasse promovido pela seguradora líder.

Na mesma medida, necessário também a inclusão da alínea “d” no inciso II do art. 216 a fim de retirar da base de cálculo da seguradora líder a parcela do prêmio que é repassado às demais cosseguradoras, a título de cosseguro cedido.

Adicionalmente, o formato de tributação previsto no art. 216 do PLP 68/2024 não considera as operações de seguros resgatáveis.

Vale lembrar que alguns seguros gozam da possibilidade de terem suas provisões resgatadas, na forma do inciso I do art. 5º da Resolução do CNSP nº 439/2022, que dispõe sobre as características gerais para operação das coberturas de risco de seguros de pessoas. Nesse sentido, também a Circular SUSEP nº 667/2022 prevê a possibilidade de resgate, contanto que constante das provisões contratuais.

Diga-se ainda, que nos termos do inciso XXIII do art. 2º, o resgate das provisões pelo segurado não se confunde com o pagamento da indenização, já deduzida parcialmente da base de cálculo prevista no PLP 68/2024, no bojo da alínea “a” do inciso II do art. 216, na medida em que: por um lado, o pagamento da indenização pressupõe a ocorrência de sinistro; e por outro lado o instituto do resgate do seguro pressupõe o recebimento dos valores antes da ocorrência do sinistro.



Operacionalmente, e de modo simplificado, o que ocorre nos seguros resgatáveis é que, uma vez recebido o prêmio, uma parte desse montante é direcionado para provisões que são constituídas por valores que serão futuramente retornados ao segurado, seja na forma de indenização, caso ocorrido o sinistro (hipótese contemplada na alínea “a” do inciso II do art. 216) ou solicitado o resgate. Nesse último caso, a seguradora, ao receber o prêmio, destaca parte do montante e o reserva na provisão específica, que será revertida quando do pedido de resgate, para viabilizar a efetivação do pagamento em favor do segurado.

Nessas hipóteses, especificamente a reversão acaba por não configurar também novo ingresso de receita na companhia, na medida em que essa reversão ocorre única e exclusivamente com o fim de viabilizar o pagamento. Ou seja, não configura acréscimo patrimonial das entidades.

Apenas nas hipóteses de penalidade pelo resgate, quando então o valor revertido da provisão não será integralmente destinado ao segurado, mas será parcialmente retido pela companhia, incorporando-se ao seu resultado. Nessas hipóteses ter-se-á ingresso de nova receita, que deve, portanto, ser submetido à tributação.

Assim, propõe-se alteração para conferir, especificamente nos seguros resgatáveis, dada sua peculiaridade, a possibilidade de deduzir as provisões constituídas que representam valores dos próprios segurados, não consistindo em receita da companhia enquanto provisionadas ou quando do pagamento do referido resgate.

A alteração do dispositivo visa, portanto, garantir maior segurança à aplicação do regime, reduzindo o risco de contencioso tributário ao esclarecer a base de incidência do IBS/CBS em tais regimes especiais.

Por essa razão propõe-se, na presente emenda, a inclusão de dedução específica, da base de cálculo de IBS e CBS da atividade de seguros, a fim de excluir da sujeição ao IBS e à CBS as parcelas dos prêmios destinadas à constituição de provisões ou reservas técnicas referentes a seguro resgatável. Paralelamente,



propõe-se também a inclusão na referida base de cálculo dos valores referentes às reversões das provisões deduzidas que representem ingresso de nova receita.

Sala da comissão, 15 de outubro de 2024.

Senador Eduardo Gomes
(PL - TO)

