



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº - CCJ
(ao PLP 68/2024)

Dê-se ao inciso I do *caput* do art. 216 do Projeto a seguinte redação:

“Art. 216.

I – as receitas dos serviços compreendem àquelas recebidas com prêmios pagos de seguros, de cosseguros, de resseguros e de retrocessão;

a) (Suprimir)

b) (Suprimir)

.....”

JUSTIFICAÇÃO

O artigo 216 do PLP, ao tratar da base de cálculo de IBS e CBS sobre seguros 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 ^o 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.

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.

Sala da comissão, 15 de agosto de 2024.

Senador Eduardo Gomes
(PL - TO)

