


16

# NOTA TÉCNICA

*Nova tributação do setor  
de seguros: inovações  
decorrentes da aprovação  
da Reforma Tributária*

JUNHO 2024

The page features several large, overlapping geometric shapes in shades of blue and grey. A large grey triangle is positioned in the upper right quadrant, partially overlapping a dark blue shape. Another dark blue shape is in the top right corner, and a light blue shape is in the bottom left corner. The background is white.

As Notas Técnicas do Instituto de Inovação em Seguros e Resseguros da Fundação Getulio Vargas (FGV IISR) são textos para discussão a respeito de matérias relevantes para a regulação do mercado de seguros. Analisam temas atuais que procuram inovar na regulação do setor. Apresentam o resultado de pesquisas e estudos feitos no FGV IISR. As opiniões e colocações feitas nos textos são de responsabilidade de seus autores e não representam a posição da Fundação Getulio Vargas.

# APRESENTAÇÃO

O mercado de Seguros e Resseguros no Brasil apresenta um grande potencial de crescimento e é um segmento de grande relevância para o desenvolvimento socioeconômico do país. A utilização dos produtos e serviços desta indústria pela população brasileira ainda é bastante limitada. O desenvolvimento de pesquisas e a realização de debates com a presença da academia, agentes do setor, reguladores, parlamentares e representantes da sociedade em geral são fatores importantes para a realização do potencial de crescimento deste setor.

Nesse sentido, em 2021, a Fundação Getulio Vargas (FGV), em conjunto com diversos agentes do mercado e reguladores que atuam no setor, decidiram criar o **Instituto de Inovação em Seguros e Resseguros (IISR)**. O Instituto possui o propósito de contribuir para a transformação da indústria de seguros e resseguros no Brasil e impulsionar o desenvolvimento do país, através do desenvolvimento de pesquisas, organização de debates e oferta de cursos para os profissionais do setor.

Além da FGV participam do **Conselho Consultivo do IISR** empresas, reguladores e organizações que atuam direta ou indiretamente nos segmentos de seguros, resseguros, tecnologia e infraestrutura. O Conselho se reúne mensalmente com o objetivo de identificar temas relevantes para o desenvolvimento de pesquisas e organização de debates. A estrutura e os procedimentos de funcionamento do Conselho garantem a total independência e isenção acadêmica da FGV.

### São atividades principais do IISR:

- Produzir e difundir pesquisas e análises de alta qualidade relacionadas à inovação e tendências futuras na Indústria de Seguros no Brasil;
- Acompanhar os movimentos mercadológicos, regulatórios e tecnológicos, em nível global que possam criar impacto na dinâmica da indústria de Seguros no Brasil;
- Detectar as primeiras ideias e debates emergentes sobre questões políticas, econômicas e sociais relativas à Indústria de Seguros no Brasil;
- Promover uma conexão de qualidade entre a geração de conhecimento acadêmico e os gestores públicos e privados, decisores políticos, regulatórios e da iniciativa privada;
- Desenvolver e promover entendimento amplo sobre o papel e a importância da indústria de Seguros na economia e na sociedade por meio de pesquisa acadêmica, publicações, conferências e debate ativo com formuladores de políticas, reguladores, supervisores, acadêmicos e outros constituintes importantes.

# MANTENEDORES



IRB(Re)



MATTOS FILHO >  
Mattos Filho, Veiga Filho,  
Marrey Jr e Quiroga Advogados

GuyCarpenter



fator seguradora

Swiss Re  
Corporate Solutions

## APOIO INSTITUCIONAL



Swiss Re  
Institute



## **FICHA TÉCNICA**

### **Pesquisadores**

*Eugenio Augusto Franco Montoro  
(FGV EAESP)*

*Luiz Guilherme Pessoa Cantarelli  
(FGV DIREITO RIO)*

# 16

## NOTA TÉCNICA

*Nova tributação do setor  
de seguros: inovações  
decorrentes da aprovação  
da Reforma Tributária*

### **1. ASPECTOS GERAIS DA REFORMA TRIBUTÁRIA**

Aprovada em dezembro de 2023, a Emenda Constitucional 132 promoveu uma significativa alteração no desenho do Sistema Tributário Nacional, com a eliminação de cinco espécies tributárias (ICMS, IPI, ISS, PIS e COFINS) e a criação de três novos tributos: o Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS), de competência Estadual e Municipal, a Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União e um Imposto Seletivo, de competência federal.

Ficou estabelecida, por meio dessa reforma, uma profunda modificação nas relações que se estabelecem entre os agentes econômicos, na qualidade de contribuintes, e o Estado – cujos

efeitos práticos ainda não são, em toda a sua extensão, conhecidos.

A Emenda Constitucional 132/2023 que aprovou a Reforma Tributária, a nível constitucional, merece algumas considerações preliminares que devem ser destacadas neste momento.

Primeiro: ela veio trazer para a esfera legislativa, uma discussão já antiga que se fazia no Brasil, a respeito da complexidade de nosso sistema tributário e a respeito de certas distorções que se observavam desde a implantação do atual sistema, em 1966. Era unânime a aceitação da tese de que se fazia necessária uma reforma.

O Governo brasileiro optou por iniciar esta reforma por uma alteração do sistema de tributação do consumo, deixando para etapas posteriores alterações na tributação da renda e de outros setores. E o consumo é impactado diretamente pelos cinco tributos acima indicados, o ICMS, o IPI, o ISS, o PIS e a COFINS. Juntos sua arrecadação atualmente se aproxima de 1,3 bilhões de reais. Observe-se que estes são tributos não cumulativos, com exceção do ISS, atualmente cobrado pelos Municípios de maneira cumulativa.

Segundo: alterando a sistemática de cobrança destes tributos poderiam ser resolvidos dois problemas graves existentes no atual modelo tributário. O mais visível era a complexidade das regras para sua cobrança, tanto federais, como estaduais e municipais. A criação de um

único tributo, o IVA, resolveria este problema. E seriam atacados igualmente as infundáveis discussões a respeito da não cumulatividade e do aproveitamento de créditos do ICMS, do IPI, do PIS e da COFINS. O atual sistema reduz significativamente o aproveitamento de créditos tributários decorrentes da tributação de operações anteriores.

Terceiro: os elaboradores da proposta de reforma constitucional optaram por apresentar um texto bastante minucioso, detalhado e, em certos aspectos bastante complexo. E trouxeram para o texto da Constituição, que já tratava de matéria tributária em inúmeras disposições, mais uma enorme quantidade de artigos que dispõem sobre o tema. O Brasil seguiu o caminho oposto do que defendem os constitucionalistas, que ressaltam que o texto da Constituição não deve ser muito extenso e detalhado, deixando para o legislador ou para o aplicador da lei a determinação de regras complementares para a cobrança dos tributos. A profusão de regras constitucionais em matéria tributária pode vir a ser a causa de inúmeras discussões judiciais no futuro.



## 2. A REFORMA TRIBUTÁRIA APROVADA E O SETOR DE SEGUROS

Numa primeira análise, o setor de seguros não seria fortemente impactado pela Reforma aprovada em 2023. O setor não é tributado pelo ICMS, pelo IPI e pelo ISS. E já contribui com o PIS e o COFINS, que é mensalmente recolhido com base na receita das empresas do setor. Um efeito a ser analisado seria verificar se a alteração da cobrança do PIS e da COFINS, substituído pela CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços traria impacto na atividade das seguradoras e resseguradoras. Entretanto a Reforma trouxe inovações, inicialmente não imaginadas.

A grande inovação trazida no sistema tributário para as empresas do setor de seguros foi a da inclusão de suas atividades no âmbito das operações tributadas pelo IBS – Imposto sobre Bens e Serviços. Foi eliminada a cobrança do IOF que existia para as operações de seguros.

A Emenda 132 da Reforma Tributária previu a tributação tanto pelo IBS como pela CBS para os que foram chamados de “serviços financeiros”, incluindo-se neste conceito as operações de seguro e resseguro. Previu que as regras, princípios e conceitos a serem adotados para esta tributação seriam determinados por uma Lei Complementar, a ser discutida já em 2024.

Este foi o objeto do Projeto de Lei Complementar 68/2024. Tal projeto não discute apenas a tributação do setor de seguros, do setor financeiro. Mas trata da tributação de todas as operações sujeitas ao pagamento do IBS e da CBS. E pretende tratar destas matérias no campo da lei complementar, e não da lei ordinária ou de normas de natureza infra legal. O projeto encaminhado ao Congresso tem 499 artigos!

É importante destacar que se pretende aprovar o texto deste projeto na Câmara dos Deputados até meados do mês de julho de 2024. Em seguida deverá ser apreciado pelo Senado Federal.

## 3. ASPECTOS DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 68/2024: SUJEITO PASSIVO, BASE DE CÁLCULO, APROVEITAMENTO DE CRÉDITOS E ALÍQUOTAS PARA AS OPERAÇÕES DE SEGURO

A presente Nota Técnica procura consolidar algumas das discussões já trazidas sobre a reforma, com foco especial no texto do Projeto de Lei Complementar 68/2024 apresentado ao Congresso no final de abril de 2024.

Uma primeira observação é necessária. O texto do Projeto é longo e não se restringe a apresentar conceitos claros e objetivos. O Projeto prevê detalhadamente como se pretende efetuar a tributação. Inova em muitos aspectos, ignorando construções doutrinárias e jurisprudenciais em matéria tributária. E, como veremos, remete em muitas ocasiões para uma regulamentação a ser posteriormente discutida.

Vamos analisar três pontos fundamentais a serem observados na tributação das operações de seguro: (i) os sujeitos passivos e a base de cálculo do IBS e da CBS; (ii) o aproveitamento de créditos; e (iii) a definição das alíquotas. Espera-se, por meio da presente Nota Técnica, esclarecer alguns aspectos da nova dinâmica da tributação e, ao mesmo tempo, apontar alguns pontos controversos que necessitam ser objeto de maior debate.

### 3.1. Sujeito passivo e base de cálculo

Conforme previsto pelo art. 156-A, §6º, II, da Constituição Federal, inserido pela Reforma Tributária, os serviços financeiros sujeitam-se a um regime específico de tributação pelo IBS/CBS. Isso se reflete, no âmbito do Projeto de Lei complementar 68/2024, em um capítulo específico para o tema inserido no Título V do Projeto.

Conforme o art. 171, ficam abrangidos como serviços financeiros as operações de seguros (com a exceção do seguro de saúde, que recebe disciplina própria), as operações de resseguros, de previdência privada, de capitalização e de intermediação de seguros, resseguros, previdência complementar e capitalização (art. 171, XII-XVI).

Os sujeitos passivos do IBS/CBS, que ficam responsáveis pelo pagamento do tributo sob o

regime específico, são as pessoas físicas e jurídicas supervisionadas pelos órgãos governamentais componentes do Sistema Financeiro Nacional e demais prestadores de serviços previstos no art. 172 do Projeto. Para ficar apenas nos participantes do mercado de seguros, isso compreende as seguradoras, resseguradoras (sejam elas locais, admitidas ou eventuais) e os corretores de seguros e resseguros, bem como os demais intermediários de operações de seguro e resseguro (art. 172, §1º, XXI, XXII e XXV).

Seguindo o art. 174 do Projeto a base de cálculo para a tributação de serviços financeiros “será composta pelas receitas desses serviços”, nos termos da regulamentação estabelecida no Capítulo II do seu Título V.

É importante ressaltar que a base de cálculo é o ponto de partida para a determinação do aspecto quantitativo do fato gerador a ser tributado. Sua definição precisa é fundamental para a correta interpretação da tributação. Sobre a base de cálculo é que se aplicará a alíquota para a definição do “quantum” devido pelo contribuinte.

Conforme o artigo 206 do Projeto serão consideradas na base de cálculo do IBS/CBS incidente sobre operações de seguro as receitas dos serviços que compreendem: a) as receitas auferidas com os prêmios; e b) as receitas financeiras dos ativos financeiros garantidores de provisões técnicas.

No caso das receitas financeiras das seguradoras, deverão ser excluídas proporcionalmente as receitas de ativos garantidores de provisões técnicas referentes a prêmios emitidos para adquirentes de seguros que não gerem créditos de IBS e de CBS. Estes cálculos deverão seguir critérios a serem definidos em regulamento.

Diz mais o Projeto, que deste valor serão deduzidas: a) as despesas com indenizações correspondentes aos sinistros ocorridos em operações de seguro de danos e a seguros de pessoas sem cobertura por sobrevivência, depois de subtraídos os salvados e os demais ressarcimentos. Estas indenizações somente poderão ser consideradas quando forem devidas a pessoas físicas ou jurídicas que não forem contribuintes do IBS e do CBS sujeitas ao regime

regular; b) os valores referentes a cancelamentos e restituições de prêmios que houverem sido computados como receitas; e c) os valores referentes aos serviços de intermediação de seguros e de resseguros.

Conforme o art. 44 do Projeto, o período de apuração do IBS e da CBS será mensal, podendo ser reduzido por regulamento. Em princípio, portanto, o período é mensal e a base de cálculo compreende as receitas da prestação dos serviços de seguros e resseguros auferidas no mês.

Algumas observações preliminares podem ser feitas quanto ao Projeto.

Inicialmente, observa-se que diversos aspectos da determinação da base de cálculo estão sendo remetidos para a aprovação de um posterior regulamento. Desta maneira é necessário aguardar como a matéria será disciplinada a nível infralegal para determinar como a reforma afetará as atividades dos participantes do mercado de seguros.

Em segundo lugar, o Projeto não é claro com relação à tributação dos serviços de corretagem e, de forma geral, na intermediação de contratos de seguros.

Um terceiro ponto diz respeito à inclusão na base de cálculo das “receitas financeiras” auferidas pelas seguradoras. Este tema foi por muitos anos objeto de disputa judicial pelas seguradoras quanto ao regime do PIS/COFINS, na medida em que se questionava se essas receitas financeiras,

decorrentes de uma obrigação regulatória de manutenção de reservas técnicas, se enquadrariam no conceito de “faturamento” para fins de incidência dos tributos. No julgamento recente do Tema 372 de Repercussão Geral, decidiu o STF favoravelmente ao fisco, no sentido de validar a cobrança.

A pergunta que se coloca é se diante do novo texto constitucional, há a possibilidade de que a questão venha novamente a ser litigada perante os tribunais?

### 3.2. Aproveitamento de Créditos

Aspecto importante da reforma tributária e, em especial, do regime jurídico do IBS/CBS é a garantia de sua não cumulatividade, de forma que a sua incidência não onere a cadeia produtiva dos bens e serviços sujeitos à tributação.

Na sistemática adotada pela Emenda Constitucional 132 e refletida no Projeto de Lei Complementar 68/2024, permite-se ao contribuinte compensar créditos por ele apropriados para fins de pagamento do IBS/CBS, o que deverá observar as disposições dos artigos 28 a 37 do Projeto.

Conforme o §1º do art. 206 do Projeto, pode o contribuinte do IBS e do CBS sujeito ao regime regular que adquirir serviços de seguro e resseguro apropriar créditos de IBS e CBS sobre

os prêmios, pelo valor dos tributos pagos sobre esses serviços. O Projeto deixa claro, no §3º do mesmo dispositivo, que o recebimento de indenizações, quando forem devidas a pessoas físicas e jurídicas que não forem contribuintes do IBS e da CBS sujeitas ao regime regular, por não estar sujeito à incidência de IBS/CBS, não dá direito a créditos.

Aspecto importante do Projeto é previsão de que os créditos de IBS e CBS ficam condicionados ao reconhecimento do pagamento do IBS e da CBS na operação pelo Comitê Gestor do IBS e pela Receita Federal, com base nas informações prestadas pelas sociedades seguradoras e pelos resseguradores (art. 206, §2º).

O dispositivo, embora isoladamente pareça claro, precisa ser lido junto às regras gerais de creditamento, especificamente a do art. 28, §6º. Referido dispositivo estabelece, de forma ligeiramente diferente, que, nas hipóteses em que o adquirente de serviços financeiros tributados nos regimes específicos, fica dispensada a comprovação de pagamento do IBS e da CBS sobre a aquisição para apropriação dos créditos. Quando for o caso, o valor do crédito será equivalente aos valores do IBS e da CBS registrados em documento fiscal eletrônico hábil e idôneo e deverá ser reconhecido pelo Comitê Gestor do IBS e pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB.

O Projeto, portanto, parece estabelecer algumas atribuições às seguradoras, notadamente a

de emissão de notas fiscais, que, são uma novidade para o setor. É necessário que essas atribuições sejam mais bem definidas a fim de que sejam evitados litígios decorrentes de sua incompreensão.

### 3.3. Alíquotas

O Projeto, além de definir bases de cálculo e regras de creditamento, estabelece também diretrizes sobre a alíquota do IBS e da CBS incidentes sobre as operações do mercado de seguros. O Projeto em si não define uma grandeza numérica que servirá como alíquota para a incidência dos tributos, mas estabelece parâmetros para a sua definição. Esses parâmetros, para o setor de seguros, decorrem do disposto nos artigos 177, 209 e 217.

O tratamento dado aos seguros se insere, como já dito, dentro do contexto dos serviços financeiros. Isso é deixado claro pelo texto do art. 209, que determina que “as alíquotas do IBS e da CBS sobre os serviços de seguros, resseguros, previdência complementar e capitalização serão aquelas previstas no art. 177”. Para os serviços financeiros, conforme o §1º do art. 177, as alíquotas serão definidas nacionalmente. Serão uniformes em todo o território nacional. Entre os anos de 2027 e 2033, seu cálculo deverá observar as regras previstas no art. 217 e, a partir de 2034, aquelas fixadas para o ano de 2033.

O art. 217, que integra as Disposições Transitórias do Projeto, determina a metodologia de

cálculo das alíquotas no período de 2027-2033, que corresponde ao período de transição da implementação da Reforma.

O texto do art. 217 deixa claro que essas alíquotas devem ser fixadas de forma a “manter a carga tributária incidente sobre as operações de crédito das instituições financeiras bancárias”. Nesse sentido, a definição das alíquotas não poderá importar a redução de arrecadação para o Estado. Além disso, como fica evidenciado pela metodologia de cálculo, toma-se como referência para a definição da alíquota, os dados referentes às instituições financeiras bancárias.

Conforme o §1º do art. 217, o cálculo da alíquota observará o seguinte procedimento: (i) será calculada a proporção da base de cálculo de PIS e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS das instituições financeiras bancárias que se refere a: a) tarifas e comissões; e b) demais receitas; (ii) serão calculados os débitos de PIS e COFINS das instituições financeiras bancárias sobre as demais receitas; (iii) serão calculados os valores do IPI, ISS, ICMS, PIS e COFINS incidentes

sobre as aquisições pelas instituições financeiras e não recuperados como créditos, na proporção que as demais receitas representam da base de cálculo total de PIS e COFINS; e (iv) o montante dos débitos de IBS e CBS sobre a base de cálculo dos serviços financeiros de que tratam (i) a (iv) deverá ser igual ao somatório do montante dos débitos de PIS e COFINS de que trata (i) e dos valores dos tributos não recuperados como créditos de que trata (ii).

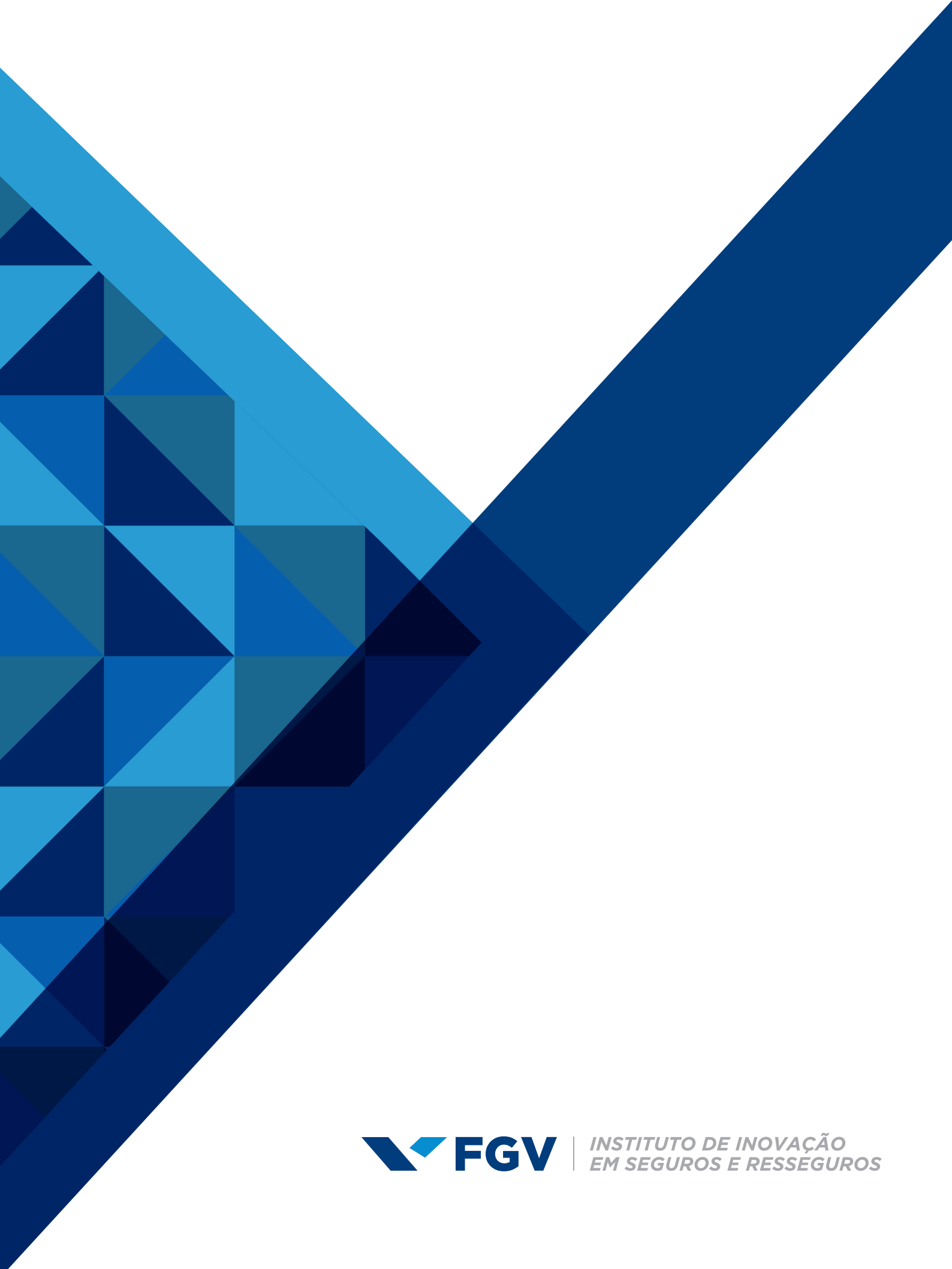
Como base dos dados para a realização desses cálculos, será utilizado o período entre 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2024. A metodologia de cálculo será aprovada por ato conjunto da autoridade máxima do Ministério da Fazenda e do Comitê Gestor do IBS, após consulta e homologação pelo Tribunal de Contas da União em prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias. Como se pode observar trata-se de um modelo bastante complexo de definição de alíquotas, demandando intensa cooperação entre diferentes entidades da Federação.

Não se pode, ainda, determinar a alíquota a ser adotada. Ela depende, como se vê, de cálculos a serem feitos posteriormente. Uma alíquota alta refletirá, certamente, na manutenção ou expansão do mercado de seguros. É possível, contudo, que para o setor de seguros a determinação da alíquota importe numa elevação da carga tributária. Isto porque a definição da alíquota tomará por referência a tributação incidente sobre as instituições financeiras bancárias, que, atualmente, é mais alta que aquela incidente sobre as seguradoras.

#### 4. CONCLUSÃO

São muitas as dúvidas que ainda persistem sobre os efeitos da Reforma Tributária aprovada sobre o setor de seguros. Houve relevante alteração nos princípios da tributação. No modelo anterior, a operação de seguro era tributada pelo IOF, sendo considerada uma operação econômica submetida a uma tributação federal, com poucas e baixas alíquotas. Não se pretendia que a tributação afetasse o desenvolvimento do mercado de seguros, mas permitisse sua evolução, como uma atividade necessária para o desenvolvimento e segurança da atividade econômica.

No novo modelo, a operação de seguros é considerada um serviço financeiro sujeito a tributação como todos os serviços. Tem regras específicas, mas dependendo da regulamentação ainda por vir, pode ser um serviço com tributação mais elevada do que a atual. Isto impactará, necessariamente, o desenvolvimento do setor.



*INSTITUTO DE INOVAÇÃO  
EM SEGUROS E RESSEGUROS*