Por Mauro Pizzolatto (*)



A Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugurou a mais profunda transformação do sistema tributário brasileiro desde a Constituição Federal de 1988. A substituição gradual de diversos tributos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) produzirá efeitos relevantes em praticamente todos os setores da economia, inclusive no mercado securitário.

A Reforma Tributária já é (ou deveria ser) uma preocupação concreta das empresas que contratam com a Administração Pública. Entre os diversos setores impactados pelas mudanças, o mercado de seguros também deve acompanhar com atenção os reflexos que a nova tributação poderá produzir sobre os contratos administrativos.

A questão é simples, mas extremamente relevante: se a nova sistemática tributária aumentar os custos das seguradoras que mantêm contratos de seguros vigentes com a Administração Pública, será possível buscar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos?

A resposta, em princípio, é positiva. Contudo, o caminho exige cautela e demonstração técnica consistente.

O equilíbrio econômico-financeiro não é um privilégio do contratado. Quando uma seguradora participa de uma licitação e apresenta a sua proposta, ela calcula cuidadosamente os riscos envolvidos, os custos operacionais, as despesas administrativas, as reservas técnicas exigidas pela SUSEP e, naturalmente, a carga tributária incidente naquele momento.

Todo esse conjunto de fatores compõe a chamada equação econômico-financeira do contrato, ou seja, a relação de equivalência entre as obrigações assumidas pela seguradora e a remuneração

que ela receberá para executar o contrato.

A legislação protege essa relação. A criação, extinção ou modificação de tributos posteriores à contratação podem gerar direito à revisão da remuneração contratual.

A Lei nº 14.133/2021 – Licitações e Contratos Administrativos assegura que eventos supervenientes que alterem significativamente os custos da contratação não devem ser unilateralmente suportados pelo contratado quando estiverem fora de sua esfera de controle. Trata-se de uma garantia destinada a preservar a própria estabilidade dos contratos administrativos.

A reforma tributária possui justamente essa característica. Trata-se de alteração normativa geral, imposta pelo Estado, que pode produzir aumento de custos sem qualquer participação ou responsabilidade do contratado.

O que muda com a Reforma Tributária?

Embora o setor de seguros tenha recebido tratamento diferenciado dentro da Reforma Tributária, o impacto decorrente da implementação do IBS e da CBS será inevitável. As seguradoras estão diante de um cenário de transição cuja tendência é alterar a forma de tributação das suas operações, modificar a utilização de créditos tributários e impactar custos operacionais relevantes. Some-se a isso despesas decorrentes da adaptação dos sistemas internos, revisão de processos, adequação tecnológica e reorganização contábil.

Tudo isso possui potencial para afetar a estrutura econômica utilizada para orçar e apresentar propostas de preços e lances em licitações.

O problema maior é o impacto sobre os contratos administrativos vigentes firmados com base em uma anterior realidade tributária, em especial para seguros de fornecimento contínuo (ex. vida, patrimonial), ou na ocasião de renovações que, na atual lei licitatória, podem chegar a até dez anos de vigência contratual.

Quando a mudança tributária gera direito ao reequilíbrio?

Nem toda alteração legislativa autoriza automaticamente a revisão de contratos. A simples entrada em vigor da Reforma Tributária não significa que todas as seguradoras terão direito à recomposição de preços ou ao aumento dos valores contratuais.

O que a legislação protege é a ocorrência de um impacto econômico efetivo, superveniente e imprevisto no momento da apresentação da proposta na licitação.

Assim, se a seguradora conseguir demonstrar que a nova tributação elevou seus custos de maneira relevante e que esse aumento comprometeu a relação econômica originalmente estabelecida no contrato, cria-se o fundamento para o pedido de reequilíbrio.

Alterações tributárias promovidas pelo poder estatal costumam ser analisadas exatamente sob essa perspectiva, especialmente quando produzem reflexos diretos e mensuráveis na execução contratual.

Entretanto, há de se ter cautela para os negócios celebrados após a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 e o conhecimento da reforma tributária, pois a chamada “superveniência e imprevisibilidade” teoricamente deixam de existir para o licitante, sendo fator relevante para a negativa aos pedidos de reequilíbrio contratual, pois no momento da apresentação da proposta já eram potencialmente conhecidos os efeitos da reforma tributária sobre o preço final proposto e o contrato a ser executado.

Nessas situações o licitante precisa trabalhar com a antecipação dos possíveis efeitos da reforma tributária sobre os seus custos no curso da execução do contrato.

A realidade dos contratos de seguro exige atenção especial

Nos contratos administrativos de seguros, a discussão ganha contornos ainda mais relevantes. Diferentemente de muitos contratos de fornecimento, a atividade securitária é estruturada a partir de cálculos atuariais complexos, projeções estatísticas e margens técnicas previamente definidas.

Quando a seguradora apresenta sua proposta em uma licitação, ela está assumindo riscos futuros com base em premissas econômicas e regulatórias existentes naquele momento.

Se essas premissas forem significativamente alteradas durante a execução contratual, o impacto financeiro pode ser expressivo. Em determinados segmentos, como seguros patrimoniais, responsabilidade civil, garantia, riscos de engenharia ou seguros de grandes riscos, pequenas alterações na estrutura de custos podem representar milhões de reais ao longo da vigência contratual.

Por essa razão, a análise dos efeitos da Reforma Tributária sobre esses contratos deverá ser feita com bastante atenção tanto pelas seguradoras quanto pelos órgãos públicos contratantes.

O desafio será provar o desequilíbrio

O principal obstáculo para as seguradoras não será jurídico, mas probatório. Os pedidos de reequilíbrio não poderão ser baseados em projeções genéricas ou em receios de aumento de carga tributária.

Será necessário demonstrar, com dados concretos, que a mudança legislativa produziu efetivo impacto econômico no contrato. O ônus da demonstração é da seguradora contratada.

Isso exigirá estudos técnicos, análises contábeis, demonstrações financeiras, memoriais de cálculo e comparações entre o cenário tributário considerado na formulação da proposta e aquele efetivamente aplicado após a reforma.

Considerando que a Administração Pública deverá receber uma enxurrada de pedidos de reequilíbrio relacionados aos efeitos da Reforma Tributária, quanto mais preciso e detalhado for o pleito das seguradoras, maiores serão as chances de reconhecimento do direito à recomposição contratual.

A Reforma Tributária inaugura um novo cenário para os contratos administrativos de seguros. Embora existam muitas dúvidas sobre a dimensão exata dos seus efeitos econômicos, é possível prever que determinadas operações securitárias poderão sofrer alterações relevantes em sua estrutura de custos ao longo do período de transição para o novo sistema tributário.

Nessas situações, o ordenamento jurídico brasileiro oferece instrumentos para preservar a equação econômico-financeira originalmente pactuada.

O direito ao reequilíbrio, contudo, não decorrerá automaticamente da reforma. Será indispensável comprovar que a nova carga tributária produziu impacto real, concreto e mensurável sobre o contrato.

Mais do que uma discussão jurídica, o tema exigirá diálogo entre advogados, atuários, contadores, gestores públicos e seguradoras. Aqueles que iniciarem desde já os estudos de impacto e a construção das respectivas evidências técnicas estarão mais preparados para enfrentar os desafios que acompanham a maior transformação tributária das últimas décadas.

(*) **Mauro Pizzolatto** é sócio da Pizzolatto Advogados.

Fonte: B36, em 10.06.2026