

Projeto de Lei Complementar Nº 281 DE 2019
(do Poder Executivo)

Dispõe sobre os regimes de resolução das instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, pela Superintendência de Seguros Privados e pela Comissão de Valores Mobiliários.

Apresentação: 17/03/2026 13:51:48.547 - PLEN
EMP 11 => PLP 281/2019

EMP n.11

EMENDA DE PLENÁRIO Nº
(Do Sr. ISNALDO BULHÕES JR.)

:

A Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.

3º

.....

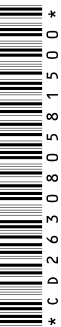
III – 9% (nove por cento), no caso das sociedades resseguradoras de que trata o inciso I do Art. 4º da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, e das demais pessoas jurídicas.” (NR).

.....

.....

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa a fixação da alíquota de 9 % (nove por cento) da CSLL para as resseguradoras nacionais, como uma medida estratégica, constitucional e economicamente racional. Seu objetivo é restaurar a competitividade do setor de resseguros local, corrigir distorções tributárias históricas e fomentar o desenvolvimento de um segmento vital para a segurança financeira do país.



I. Contexto

As resseguradoras que atuam no Brasil podem ser categorizadas em três grupos principais: locais, eventuais e admitidas. As resseguradoras locais são aquelas constituídas no Brasil e que estão sujeitas à legislação tributária nacional, incluindo Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), resultando em uma carga tributária combinada de 40%, considerando apenas esses dois tributos.

As resseguradoras nacionais, especialmente as classificadas como resseguradoras locais, desempenham um papel estratégico na estrutura do mercado de seguros brasileiro. No entanto, essas empresas enfrentam um ambiente concorrencial assimétrico, particularmente no que tange à carga tributária incidente sobre suas operações, quando comparadas às resseguradoras estrangeiras (classificadas como admitidas ou eventuais) que operam no país sem incidência dos mesmos tributos.

Em 2024, a arrecadação total da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) por parte das Resseguradoras Nacionais foi de aproximadamente 4% do total recolhido pelas Seguradoras. Enquanto as Seguradoras arrecadaram um total de R\$ 13,5 bilhões, as Resseguradoras Nacionais arrecadaram apenas R\$ 515 milhões. Segundo dados da Receita Federal, a arrecadação conjunta de IRPJ e CSLL por Resseguradoras Nacionais correspondeu a apenas 0,1% da arrecadação total de R\$ 502 bilhões no país, contra 2,69% atribuídos às seguradoras (vide quadro a seguir).

Tímida arrecadação das resseguradoras nacionais



Fonte: SUSEP
 Notas: (1) os gráficos não estão na mesma escala para que seja possível a visualização dos números. (2) São considerados Grupo Resseguradores Nacionais as Resseguradoras Locais

II. Injustiça tributária: concorrência assimétrica

A principal distorção observada decorre do tratamento tributário desigual entre os agentes nacionais e estrangeiros. Enquanto as resseguradoras locais estão sujeitas a uma carga tributária total superior a 40%, composta por IRPJ e CSLL, as resseguradoras










eventuais e admitidas, com sede em países estrangeiros, são isentas de tributação no Brasil, e operam sob regimes fiscais mais brandos em seus países de origem, frequentemente com cargas tributárias abaixo de 25%. (vide a seguir quadro comparativo de carga tributária – Resseguradoras Nacionais vs Estrangeiras)

Ausência de isonomia tributária entre os concorrentes

As resseguradoras locais enfrentam uma carga tributária superior a **40%**.

As 20 maiores resseguradoras, que detêm 80% do market share global, concentram suas atividades em países que operam sob regimes tributários mais favoráveis, conferindo -lhes uma vantagem competitiva.

	 Bermudas	 Luxemburgo	 Singapura	 Alemanha	 Suíça	 Reino Unido	 Brasil
Impostos sobre	Alíquota de 15% a partir de 01 de Janeiro 2025	Alíquota de Impostos sobre o Lucro é de 24,94%	17% sobre o lucro com possibilidade de redução	A alíquota pode variar entre 23% e 33%	Alíquota de Impostos sobre o Lucro pode variar entre 11% a 21%, considerando alíquotas federais e cantões	Alíquota sobre o lucro de 25%	IRPJ: 25% / CSLL: 15%

Na média, a tributação local nos demais países é abaixo de 25%

Essa assimetria prejudica a competição justa no setor, limitando a capacidade do mercado de resseguros brasileiro de atrair negócios em um ambiente de competição global, que tem como essência a "dispersão global do risco", intrínseca ao setor de resseguros e que permite a distribuição de suas exposições em diferentes mercados e regiões.

A permanência dessa assimetria compromete diretamente a competitividade das resseguradoras nacionais, violando os princípios de isonomia tributária e neutralidade fiscal, ambos essenciais para o funcionamento eficiente do mercado.

Além disso, ao se analisar o mercado financeiro brasileiro, verifica-se que o mercado de resseguro é o único em que uma empresa estrangeira pode atuar e competir diretamente com os locais sem necessidade de se instalar no País. Como um exemplo, Bancos e Seguradoras tem seu mercado protegido de concorrentes externos, pois a legislação brasileira exige que para atuar neste mercado a empresa tenha domicílio fiscal no País e recolha tributos normalmente.



III. Relevância do setor de resseguros para o mercado nacional

O setor de resseguros desempenha um papel estratégico na estabilidade financeira, atuando como um mecanismo essencial para a gestão de riscos em larga escala. Os resseguradores oferecem proteção financeira e aumento de capacidade para seguradoras. Dessa forma, contribuem para a estabilidade e solvência do mercado se seguros.

As resseguradoras locais funcionam também como centro de conhecimento e fomentador de inteligência sobre os riscos específicos brasileiros, promovendo geração de conhecimento para proteção de riscos intrínsecos a realidade brasileira

Ao fornecer proteção contra grandes sinistros, as resseguradoras permitem que as seguradoras redistribuam os riscos, garantindo sua solvência e que estas possam honrar seus compromissos financeiros. Além disso, as resseguradoras desempenham um papel indispensável na viabilização de grandes projetos de infraestrutura no Brasil, proporcionando a cobertura necessária para mitigar riscos e atrair investidores.

Além disso, as resseguradoras locais, por serem obrigadas a manter ativos garantidores no país, são grandes investidores e financiadores das dívidas públicas e privadas brasileiras, contribuindo substancialmente para a formação de poupança interna e financiamento de projetos de infraestrutura.

IV. Evolução da participação das resseguradoras nacionais – 2019 a 2024 vs resseguradoras locais.

Em 2019, o mercado relativo ao repasse em prêmios de resseguro no Brasil estava assim dividido: R\$ 6.860 milhões retidos por Resseguradoras Nacionais e R\$ 6.874 milhões retidos por Grupos Resseguradores Internacionais. Ou seja, 50% do valor dos prêmios retidos correspondia ao trabalho realizado por Resseguradoras Nacionais.

No entanto, a partir de 2019, com a implementação de diversas mudanças normativas, eliminaram-se muitas restrições até então existentes para cessão de riscos no exterior, o que promoveu uma abertura de mercado mas findou por favorecer demasiadamente as exportações dos prêmios. Em especial podemos citar o Decreto 10.167/2019 e as Resoluções CNSP 380/2020, 451/2022, 232/2011 e 451/2022.

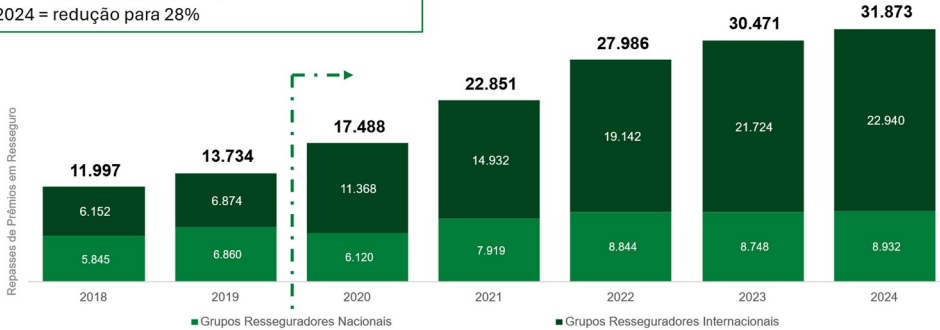


Repasses de prêmios para grupos internacionais

Grupos Resseguradores Internacionais dominando o mercado ressegurador Brasileiro

Valores em R\$ Milhões

Em 2019 = 50% retido por Resseguradoras Nacionais
 Após mudança na legislação a partir de 2019:
 Em 2024 = redução para 28%



Notas: (1) São considerados Grupos Resseguradores Nacionais as Resseguradoras Locais (2) Na categoria Grupos Resseguradores Internacionais, são considerados os prêmios repassados às Resseguradoras Eventuais e Admitidas, bem como as retrocessões realizadas pelas Resseguradoras Locais.

Assim, ao se verificar a situação do mercado em 2024 nota-se que a participação das Resseguradoras Nacionais reduziu gradativamente, a partir de 2019, de 50% para 28%, como consequência das mudanças normativas acima citadas.

As principais mudanças promovidas pela legislação a partir de 2019 tratam do incremento da possibilidade de cessão de prêmios por ressegurador, que passou de 50% para até 95%, e do percentual máximo de cessão para resseguradoras sediadas no exterior, que passou de 30% para 100%.

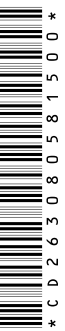
V. Da proposta de redução da alíquota da CSLL à 9% para resseguradoras locais.

Para viabilizar a harmonização fiscal e permitir a competitividade das resseguradoras no mercado global, é fundamental reduzir a carga tributária, especialmente a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para o setor de resseguros no Brasil. Essa redução é uma ferramenta essencial para mitigar as distorções concorrenciais geradas pela atual legislação tributária brasileira.

Nesse sentido, o artigo 195, § 9º, da Constituição Federal permite a aplicação de alíquotas diferenciadas para contribuições sociais, considerando a atividade econômica e as condições do mercado, o que fundamenta a promoção da redução da carga tributária do setor de resseguros.

Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da ADI 4.101, reafirma a legitimidade da aplicação de alíquotas diferenciadas com base em fundamentos econômicos e sociais, enfatizando a importância da equidade na tributação para maximizar a eficiência alocativa sem comprometer a arrecadação.

Desse modo, a proposta de reduzir a alíquota da CSLL a 9% (nove por cento) para resseguradoras locais não configura um benefício fiscal injustificado, mas sim um meio de equilibrar o cenário concorrencial e fortalecer um setor estratégico para a economia nacional.



VI. Estimativa de Compensação Tributária

A título demonstrativo, caso as Resseguradoras Nacionais recuperassem a participação de 50% do mercado (como em 2019), o volume de prêmios retidos no Brasil em 2024 atingiria o montante de R\$ 15,936 bilhões (vide gráfico do item IV).

Nessa hipótese, mantendo a tributação sobre o IRPJ de forma proporcional, o recolhimento de IRPJ efetuado pelas Resseguradoras Nacionais em 2024 seria de aproximadamente R\$ 558,5 milhões. Da mesma forma, o montante proporcional do valor a ser recolhido de CSLL seria de aproximadamente R\$ 358,61 milhões. Ou seja, o valor arrecadado de tributos em 2024 pelas Resseguradoras Nacionais seria de R\$ 917 milhões, um montante superior em 78% ao montante atual arrecadado com CSLL + IRPJ (R\$ 514 milhões) com apenas 28% de participação no mercado.

Tal simulação demonstra que a redução da alíquota da CSLL pode ser compensada por meio da expansão da base de arrecadação, evidenciando que a medida é fiscalmente responsável.

VII. Benefícios Econômicos e Fiscais

A implementação da redução da alíquota da CSLL para resseguradoras nacionais, além de ser uma medida corretiva e reequilibradora frente ao atual cenário tributário, teria também os seguintes benefícios esperados:

1. Harmonização fiscal e elevação da competitividade das resseguradoras nacionais no mercado global;
2. Redução da assimetria tributária, criando condições de concorrência equânime com os grupos internacionais;
3. Incentivo à nacionalização de operações de resseguro, atraindo investimentos ao setor;
4. Fomento à retenção de prêmios no Brasil, aumentando a capacidade de retenção de riscos e fortalecendo a poupança interna;
5. Potencial incremento da arrecadação total do IRPJ e da CSLL;
6. Estímulo à formalização e expansão do mercado ressegurador nacional, em linha com diretrizes de desenvolvimento econômico sustentável.

VIII. Conclusão

Diante do exposto, a fixação da alíquota em 9% da CSLL para as resseguradoras nacionais representa uma medida estratégica, constitucional e economicamente racional. Seu objetivo é restaurar a competitividade do setor de resseguros local, corrigir distorções tributárias históricas e fomentar o desenvolvimento de um segmento vital para a segurança financeira do país.

A proposta não se trata de privilégio fiscal, mas de restabelecimento da equidade concorrencial, com base em evidências técnicas e fundamentos constitucionais, contribuindo para um ambiente regulatório mais justo, atrativo e sustentável.



Certos da importância e relevância social dessa proposição, pedimos apoio dos nobres pares para que seja aprovada a presente emenda.

Sala das Sessões , em de março de 2026

Deputado ISNALDO BULHÕES JR.

MDB/AL

Apresentação: 17/03/2026 13:51:48.547 - PLEN
EMP 11 => PLP 281/2019

EMP n.11

