

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , de 2026
(Do Sr. ISNALDO BULHÕES Jr.)

Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, e a Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, para fixar alíquota de Contribuição Social sobre Lucro Líquido – CSLL das sociedades resseguradoras locais e para afastar o limite de compensação de prejuízos fiscais e bases de cálculo negativas relativas às atividades de resseguro e retrocessão.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Esta Lei Complementar fixa a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL – das sociedades resseguradoras locais e dispõe sobre a compensação de prejuízos fiscais e bases de cálculo negativas decorrentes das atividades de resseguro e retrocessão, com vistas à correção de assimetria tributária e ao fortalecimento do mercado ressegurador nacional.

Art. 2º. O art 3º da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, passa a vigorar com seguinte alterações:

“Art. 3º

I – 15% (quinze por cento, no caso das pessoas jurídicas de seguros privados, ressalvados o disposto no inciso V deste artigo, e das referidas nos incisos II, III, V, VI, VII, e X do § 1º. do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

.....

V – 9% (nove por cento), no caso das sociedade resseguradoras locais de que trata o inciso I do art. 4º da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007.

.....” (NR)

Art. 3º. Os arts. 42 e 58 da Lei nº 8.981, 20 de janeiro de 1995, passam a vigorar acrescidos dos seguintes dispositivos:



“ Art. 42

§ 2º. O limite máximo de redução do lucro líquido ajustado de que trata o *caput* não se aplica ao resultado decorrente das atividades de resseguro e retrocessão, na hipótese de o resultado negativo apurado em exercícios anteriores não ter sido integralmente consumido no prazo de 3 (três) anos.(NR)

Art. 58.

Parágrafo único. O limite máximo de redução do lucro líquido de que trata o *caput* não se aplica ao resultado decorrente das atividades de resseguro e retrocessão na hipótese de o resultado negativo apurado em exercícios anteriores não ter sido integralmente consumido no prazo de 3 (três anos) .” (NR)

Art. 4º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente, observado o disposto no Art. 195, § 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei Complementar objetiva reunir duas situações tributária conexas em um único instrumento normativo, relacionada o setor de resseguros, com a finalidade de corrigir distorções na concorrência dentro do mercado de resseguro nacional, na medida em que propõe a fixação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em 9% (nove por cento) para as sociedades resseguradoras locais e o afastamento do limite de 30% (trinta por cento) na compensação de prejuízos fiscais e bases de cálculo negativas decorrentes das atividades de resseguro e retrocessão.

Essas duas dimensões operam sistematicamente coordenadas dentro da tributação do setor. A primeira dimensão repercute sobre a alíquota nominal e responde à assimetria concorrencial entre resseguradoras locais e estrangeiras. A segunda atua sobre a base de cálculo plurianual e responde à incompatibilidade entre o regime de aferição anual da renda e a natureza cíclica e atuarial da atividade resseguradora.



Quando consideradas em conjunto, conferem racionalidade econômica e coerência sistêmica à tributação do setor.

Cabe ressaltar que, com base Lei complementar nº 126 /2007, as resseguradoras atuante no Brasil se constitui em 3 modalidades, a saber: locais, eventuais e admitidas. As locais submetem-se integralmente à legislação tributária nacional, com carga combinada de IRPJ e CSLL superior a 40% (quarenta por cento). As eventuais e admitidas, com sede no exterior, operam no mercado brasileiro sem recolhimento dos mesmos tributos no País e sob regimes fiscais geralmente mais brandos em suas jurisdições de origem.

A título de exemplo, no ano de 2024 a arrecadação combinada de IRPJ e CSLL pelas resseguradoras nacionais alcançou aproximadamente R\$ 515 milhões, valor equivalente a cerca de 4% (quatro por cento) do montante recolhido pelas seguradoras no mesmo período (R\$ 13,5 bilhões). Esse volume corresponde a apenas 0,1% (um décimo por cento) da arrecadação federal total de R\$ 502 bilhões, contra 2,69% (dois inteiros e sessenta e nove centésimos por cento) atribuídos às seguradoras, conforme dados da Receita Federal do Brasil.

Em uma perspectiva comparada, no âmbito internacional, os dados evidenciam uma grande disparidade de alíquotas, conforme os exemplos a seguir: Bermuda aplica alíquota de 15% sobre o lucro a partir de 2025; Luxemburgo, 24,94%; Singapura, 17%, com possibilidade de redução; Alemanha, entre 23% e 33%; Suíça, entre 11% e 21%, considerando alíquotas federais e cantonais; Reino Unido, 25%. A média de tributação nas principais jurisdições resseguradoras é inferior a 25%, ao passo que o Brasil mantém carga combinada de IRPJ (25%) e CSLL (15%) superior a 40%. As 20 maiores resseguradoras globais, que detêm aproximadamente 80% do mercado mundial, concentram-se em jurisdições de tributação substancialmente inferior à brasileira.

Em um olhar mais interno para o mercado de resseguro brasileiro, verifica-se que esse é o único segmento do sistema financeiro brasileiro em que a empresa estrangeira pode atuar e competir diretamente com a nacional sem necessidade de instalação no País. Em contraste, bancos, seguradoras e demais instituições financeiras estão protegidos da concorrência externa direta pela exigência legal de domicílio fiscal no Brasil e de recolhimento integral dos tributos nacionais em operação.

Por conta dessa assimetria, tomando-se por base o ano de 2019, o repasse de prêmios de resseguro estava equilibrado entre nacionais e estrangeiros, girando em torno de R\$ 6,8 milhões retidos por resseguradoras nacionais e R\$ 6,8 milhões por grupos resseguradores internacionais, configurando participação de aproximadamente 50% para cada grupo. A partir de 2019, com a edição do Decreto nº 10.167/2019 e das Resoluções CNSP nºs 232/2011, 380/2020 e 451/2022, foram eliminadas restrições anteriormente vigentes para a cessão de riscos ao exterior. A possibilidade de cessão de prêmios por ressegurador foi ampliada de 50% para até 95%, e o percentual máximo de cessão para resseguradoras sediadas no exterior passou de 30% para 100%.



Dentro dessa mesma ótica comparativa, em 2024 a participação das resseguradoras nacionais no mercado havia recuado para 28%, enquanto os grupos internacionais avançaram para 72%, com R\$ 22,9 bilhões em prêmios repassados ao exterior, contra R\$ 8,9 bilhões retidos no País. Portanto, a trajetória demonstra que a abertura regulatória, sem a correspondente harmonização tributária, gerou desequilíbrio competitivo estrutural em favor dos agentes estrangeiros.

Do ponto de vista econômico, a atuação das resseguradoras locais exerce papel estratégicos que vai além das atividades meramente securitárias. Notadamente, atuam como mecanismo de estabilidade financeira, ao garantir a solvência das seguradoras diante de grandes sinistros; também atuam como centro de conhecimento técnico sobre os riscos específicos do território brasileiro, gerando inteligência atuarial não substituível por agentes externos; viabilizam grandes projetos de infraestrutura mediante a cobertura necessária à atração de investidores; e, por estarem obrigadas a manter ativos garantidores no País, investem volumosos recursos em títulos públicos e privados, com relevância para o financiamento da dívida pública brasileira e, assim, contribuindo para a formação de poupança interna.

Com isso, a retração das resseguradoras locais para, além de representar perda de arrecadação, reduz a capacidade nacional de retenção de riscos, com transferência contínua de prêmios e de inteligência setorial ao exterior.

Quanto aos fundamentos normativos, o artigo 195, § 9º da Constituição Brasileira preconiza expressamente a aplicação de alíquotas diferenciadas para contribuições sociais em razão da atividade econômica e da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. Na seara do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal jurisprudência, porquanto, em sede da ADI nº 4.101, reafirmou a legitimidade da diferenciação de alíquotas com base em fundamentos econômicos e sociais, desde que ancorada em *discrímen* objetivo e proporcional.

Portanto, a fixação da alíquota de 9% para resseguradoras locais simplesmente restabelece uma isonomia concorrencial necessária frente a agentes estrangeiros que operam no País sem incidência de CSLL. O *discrímen* é objetivo: somente as resseguradoras locais arcam com a totalidade da carga tributária brasileira sobre o lucro, enquanto as eventuais e as admitidas gozam de um privilégio tributário, ao serem eximidas dessa obrigação tributária por força da jurisdição de origem. Por isso, reafirmamos que as mudanças postuladas pela presente proposição legislativa corrige distorção que viola, na prática, os princípios de isonomia tributária (art. 150, II, da Constituição Federal) e de neutralidade fiscal.

Sob a ótica fiscal, simulação demonstrativa indica que, recuperada a participação de 50% do mercado verificada em 2019, o volume de prêmios retidos no Brasil em 2024 atingiria aproximadamente R\$ 15,9 bilhões. Mantida a tributação proporcional sobre o IRPJ e aplicada a alíquota de 9% de CSLL, a arrecadação combinada das resseguradoras nacionais alcançaria cerca de R\$ 917 milhões, montante 78% (setenta e



oito por cento) superior ao efetivamente arrecadado em 2024 (R\$ 514 milhões). A medida, portanto, é fiscalmente responsável: a redução da alíquota nominal é compensada pela expansão da base tributável, em modelo dinâmico de receita.

Sob o ângulo do afastamento da trava dos 30%, via de regra, a sociedade tributada pelo lucro real pode compensar prejuízos fiscais e bases negativas de CSLL com lucros de exercícios subsequentes até o limite de 30% (trinta por cento) do lucro líquido ajustado, conforme os arts. 15 e 16 da Lei nº 9.065, de 20 de junho de 1995, e os arts. 42 e 58 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995. A trava foi concebida para setores de ciclo curto e resultados lineares, com vistas à preservação da arrecadação mínima em períodos de reversão de prejuízo.

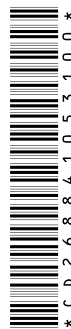
Nesse caminhar, atividade resseguradora não se enquadra nesse perfil, tendo em vista que atividade de resseguro fundamentam-se no princípio do mutualismo temporal, pois os prêmios arrecadados em determinado exercício destinam-se à cobertura de sinistros que podem ocorrer meses ou anos após a aceitação do risco e o resultado operacional é, por natureza, plurianual e sujeito a forte volatilidade decorrente de eventos catastróficos, climáticos, sanitários e exógenos. A imposição da trava de 30% nesse caso resulta em tributação sobre lucros meramente temporários, sem correspondência com a efetiva capacidade contributiva.

Nessa linha, o ordenamento jurídico brasileiro ostenta exceção semelhante, a exemplo do artigo 14 Lei nº 8.23/1990, que exclui o limite de 30% para a compensação de prejuízos fiscais decorrentes da exploração da atividade rural, em razão de sua natureza cíclica e da exposição a fatores climáticos e sazonais incompatíveis com a aferição estritamente anual da renda.

A situação enfrentada pelo setor de resseguros guarda similitude estrutural com a atividade rural: ambos os segmentos são marcados por descasamento temporal entre receitas e despesas e por exposição a fatores exógenos de elevada magnitude. O afastamento da trava para o resseguro, portanto, não cria regime privilegiado, mas estende tratamento já reconhecido pelo legislador a setores de igual natureza cíclica, em observância ao princípio da isonomia, sedimentado no Artigo 150, II, da Constituição da República Federativa do Brasil.

De modo semelhante, a alteração legislativa ora proposta prestigia o princípio da capacidade contributiva, conforme prevê o art. 145, § 1º da Constituição Brasileira, ao vedar a tributação de lucros nominais que não refletem efetiva renda econômica do contribuinte. Frise-se, não se trata de renúncia de receita, mas de mero diferimento temporal da tributação, em alinhamento com práticas internacionais.

Nesse caminhar, Alemanha, Estados Unidos, França e Reino Unido, jurisdições que abrigam grandes resseguradoras globais, admitem inclusive a compensação retroativa de prejuízos (carryback), modalidade não contemplada pelo ordenamento brasileiro. A trava de 30% representa, hoje, o regime mais restritivo entre as principais jurisdições resseguradoras.



Quanto à condicionante temporal de 3 (três) anos para o afastamento da trava, preserva o propósito arrecadatório original do mecanismo, ao mesmo tempo em que reconhece a especificidade do ciclo técnico do setor. Assegura-se, assim, que apenas resultados negativos efetivamente persistentes, não absorvidos pelo desempenho dos exercícios imediatamente subsequentes, sejam beneficiados pela regra excepcional.

Reunir as duas medidas em um só diploma legal configura uma providência de ordem técnica, tendo em vista o forte vínculo de complementariedade entre elas.

A seu turno, a fixação da CSLL em 9% atua sobre a alíquota nominal e endereça a assimetria concorrencial frente aos agentes estrangeiros. Por sua vez, o afastamento da trava de 30% atua sobre a base de cálculo plurianual e endereça a incompatibilidade entre o regime de aferição anual e a natureza atuarial do negócio.

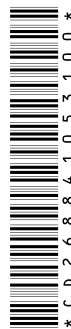
Dito de outra forma, sem a primeira medida, a competitividade permanece comprometida pela carga nominal; já sem a segunda, a competitividade efetiva permanece limitada pela tributação de lucros temporários decorrentes do ciclo técnico do setor.

As duas medidas, portanto, completam-se, pois, embora operam em frentes distintas, com fundamentos constitucionais próprios e precedentes legislativos específicos, no final convergem para um objetivo comum, qual seja: restabelecer a isonomia concorrencial e a racionalidade econômica da tributação do mercado ressegurador nacional.

Ainda na perspectiva legal, tanto sob a ótica da Constituição e demais normas infraconstitucionais, observa-se obediência integral aplicáveis à espécie legislativa que implique ainda que parcialmente, redução de receita ou diferimento tributário, em particular o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e os arts. 14 e 17 da LRF (Complementar nº 101/2000).

O ADCT em seu artigo 113 estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Em atendimento direto a esse comando, a presente justificação apresenta, estimativa quantitativa explícita do impacto fiscal da medida prevista no art. 2º, com base em dados oficiais da Receita Federal do Brasil e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) relativos ao exercício de 2024, demonstrando que a arrecadação combinada de IRPJ e CSLL pelas resseguradoras locais, no cenário de recuperação da participação de mercado verificada em 2019, alcançaria aproximadamente R\$ 917 milhões, valor 78% superior à arrecadação efetivamente verificada em 2024 (R\$ 514 milhões). A estimativa demonstra, portanto, que a medida não configura renúncia de receita em sentido líquido, mas operação de reequilíbrio tributário com expansão dinâmica da base de arrecadação.

Já sob o prisma da LRF, a fixação da alíquota da CSLL em 9% para as resseguradoras locais, prevista no art. 2º desta proposição, qualifica-se como



modificação de alíquota de tributo que poderia, em tese configurar concessão de benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita, na hipótese de não verificada a expansão dinâmica da base.

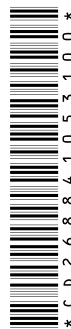
Por essa razão, a proposição cumpre cumulativamente os dois requisitos alternativos previstos no referido dispositivo. Quanto ao inciso I, demonstra-se que a medida não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, na medida em que opera em regime de compensação dinâmica por expansão da base tributável, conforme estimativa apresentada. Quanto ao inciso II, a própria expansão da base de arrecadação, decorrente da retomada da competitividade das resseguradoras locais e da consequente recuperação da participação de mercado, constitui medida de compensação acompanhante, no exato sentido autorizado pelo dispositivo, ao caracterizar elevação de receita proveniente de aumento real da base de incidência do tributo.

Quanto à mudança pretendida pelo art. 3º do Projeto ora apresentado - afastamento do limite de 30% para a compensação de prejuízos fiscais e bases de cálculo negativas de CSLL nas atividades de resseguro e retrocessão -, não configura, tecnicamente, renúncia de receita para os fins do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois trata-se de mero diferimento temporal da tributação, mecanismo que preserva integralmente a tributação sobre lucros efetivos, alterando apenas o momento de seu reconhecimento fiscal, em alinhamento com a natureza atuarial e plurianual do ciclo técnico do setor. Não há supressão da incidência tributária, mas tão somente adequação do regime de apuração à realidade econômica do contribuinte, em observância ao princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da Constituição Federal)

A própria sistemática brasileira de compensação de prejuízos fiscais, instituída pelos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.065/1995 e pelos arts. 42 e 58 da Lei nº 8.981/1995, opera em lógica de diferimento, e a exceção pleiteada para o setor de resseguros segue precedente legislativo já consolidado para a atividade rural (art. 14 da Lei nº 8.023, de 12 de abril de 1990), sem que tal exceção tenha sido qualificada como renúncia de receita. Contudo, ainda que se entendesse aplicável o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao art. 3º desta proposição, a medida observaria igualmente o requisito do inciso I, dada a ausência de impacto sobre as metas fiscais, considerando que o diferimento da tributação em períodos de prejuízo plurianual é compensado pela tributação plena dos exercícios superavitários subsequentes, sem perda agregada de receita ao longo do ciclo técnico.

Em cumprimento ao artigo 17 da LRF, o Projeto em tela não cria despesa obrigatória de caráter continuado, motivo pelo qual o referido dispositivo não incide sobre a matéria. As medidas propostas atuam exclusivamente sobre o regime tributário das resseguradoras locais, sem qualquer repercussão sobre o lado da despesa pública.

Por derradeiro, a cláusula de vigência estampada no artigo 4º do projeto, atende o princípio da anterioridade nonagesimal, em respeito ao artigo 195, 6º da Constituição



da República Federativa do Brasil, atinente às contribuições sociais, e a anterioridade do exercício financeiro, prevista no art. 150, III, b, da Constituição Federal, com início de produção de efeitos no primeiro dia do exercício financeiro subsequente à publicação da Lei Complementar decorrente da aprovação do Projeto.

Assim, por tudo quanto exposto e demonstrado, a proposição vem ao encontro de todas as exigências formais e materiais no tocante à adequação financeira e orçamentária aplicáveis à espécie, encontrando amparo no art. 113 do ADCT e nos arts. 14 e 17 da LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

Em síntese, sobre os efeitos positivos esperados com a implementação das medidas vislumbram-se os seguintes:

- 1- harmonização fiscal e elevação da competitividade das resseguradoras nacionais no mercado global;
- 2- redução da assimetria tributária frente aos grupos internacionais, com restabelecimento de condições equânimes de concorrência;
- 3- incentivo à nacionalização das operações de resseguro, com atração de investimentos ao setor;
- 4- fomento à retenção de prêmios no Brasil, com fortalecimento da capacidade nacional de retenção de riscos e da poupança interna;
- 5- potencial incremento da arrecadação total de IRPJ e de CSLL por meio da expansão da base tributável;
- 6- estímulo à formalização e à expansão do mercado ressegurador nacional, em linha com diretrizes de desenvolvimento econômico sustentável; e
- 7- e alinhamento do regime brasileiro às melhores práticas internacionais aplicáveis ao setor.

Portanto, a proposição é meritória e tecnicamente recomendável, porquanto busca aprimorar o sistema normativo, na medida em que procura corrigir distorções históricas que comprometem a competitividade do mercado de resseguro no Brasil. Por isso, peço o apoio a toda a composição desta Casa Legislativa para aprovação do Projeto de Lei Complementar, ora proposto.

Sala das Sessões, em de maio de 2026

DEPUTADO ISNALDO BULHÕES JR.
MDB - AL

