

MP 1.303/2025

Exposição de Motivos

EMI nº 00041/2025 MF MGI

Brasília, 10 de Junho de 2025

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos a sua apreciação a presente minuta de Medida Provisória que dispõe sobre a tributação de aplicações financeiras e de ativos virtuais no País, e dá outras providências. O texto é resultado da Agenda de Reformas Financeiras, com participação da sociedade, para discussão e apresentação de propostas relativas ao mercado financeiro e de capitais.

2. A Medida Provisória prevê que, como regra geral, os rendimentos de aplicações financeiras no País passam a se sujeitar a uma alíquota única de Imposto de Renda da Pessoa Física - IRPF de 17,5% (dezesete inteiros e cinco décimos por cento).

3. A unificação da alíquota aplicável à maior parte dos rendimentos de aplicações financeiras possibilita a tributação por meio de sua inclusão em ficha própria da Declaração de Ajuste Anual - DAA, ficando permitida a compensação de ganhos e perdas entre aplicações financeiras. A simplificação deve trazer efeitos positivos de eficiência econômica e de equidade, uma vez que: (i) de acordo com as regras atualmente vigentes, as alíquotas superiores à alíquota uniforme proposta são concentradas nos indivíduos que não dispõem de prazo longo para realizar seus investimentos, geralmente aqueles com menor capacidade contributiva; (ii) a compensação de ganhos e perdas já ocorre dentro de fundos de investimento fechados, utilizados pelos grandes investidores, sendo agora um direito estendido aos menores investidores; e (iii) as decisões de investimento serão menos influenciadas por fatores tributários, fomentando a livre circulação de recursos e a portabilidade de investimentos.

4. O Capítulo I traz definições relativas às aplicações financeiras no País, para fins do imposto sobre a renda, a partir de lista exemplificativa de casos práticos, substituindo definições constantes da legislação anterior, que estavam defasadas.

5. O Capítulo II consolida as regras gerais de tributação de rendimentos produzidos por títulos e valores mobiliários - TVM e pelas demais aplicações financeiras no País auferidos por pessoas físicas residentes. Sobre esses rendimentos, aplica-se a alíquota única de 17,5% (dezesete inteiros e cinco décimos por cento) de imposto de renda retido na fonte - IRRF.

6. Dessa forma, revoga-se o mecanismo de tributação com alíquotas regressivas atualmente previstas nos incisos I a IV do caput do art. 1º da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, e que variam entre 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) e 15% (quinze por cento), conforme o prazo das respectivas aplicações. No mesmo capítulo da Medida Provisória, é mantido o regime de caixa para fixação do momento de incidência do imposto. O valor do imposto retido ao longo do ano será considerado como antecipação do imposto devido na inclusão dos rendimentos na nova ficha criada na DAA.

7. A Medida Provisória estabelece regras claras de: (i) dispensa de recolhimento do IRRF sobre rendimentos auferidos por determinadas pessoas jurídicas, acrescentando nesse rol as securitizadoras, as bolsas de valores e as entidades de liquidação e compensação, além dos rendimentos auferidos por fundos de investimento e por entidades imunes; (ii) responsabilidade tributária pela retenção e recolhimento do IRRF; e (iii) vencimento do IRRF. É endereçado o mútuo de recursos financeiros e é mantida a isenção das cadernetas de poupança.
8. O Capítulo III dispõe sobre a tributação de ganhos líquidos em negociações nos mercados de bolsa e de balcão organizado no País, sob a alíquota de 17,5% (dezesete inteiros e cinco décimos por cento).
9. A apuração da pessoa física residente no País e das pessoas jurídicas isentas ou optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional passa de mensal para trimestral, com ajuste proporcional no valor máximo de vendas com isenção de imposto de renda, e passa a ser permitida a compensação de perdas com os demais rendimentos financeiros no País, na DAA.
10. É atribuída competência para a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil dispensar a retenção na fonte de 0,005% (cinco milésimos por cento) se houver a automatização do recolhimento do imposto. Em 2024, foi lançado o Programa Auxiliar de Apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física para Operações de Renda Variável - ReVar que é um passo importante nessa mesma direção.
11. O Capítulo IV trata do empréstimo de títulos e valores mobiliários no País, conferindo mais segurança jurídica a essas operações, ao aperfeiçoar o tratamento tributário anteriormente previsto na Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, e atualizá-lo em relação às operações dessa natureza atualmente praticadas em entidades autorizadas a prestar serviços de compensação e liquidação de operações com valores mobiliários no País.
12. O Capítulo V disciplina a tributação de rendimentos decorrentes de ativos virtuais, com regras similares às das aplicações financeiras no País, porém com apuração e tributação segregada. Os rendimentos passam a ser tributados pelo IRPF pela alíquota de 17,5% (dezesete inteiros e cinco décimos por cento), permitida a dedução de determinados custos e despesas e a compensação de perdas em negociações desses ativos no período de apuração e em períodos de apuração anteriores.
13. O Capítulo VI disciplina as regras de tributação de investidores residentes ou domiciliados no exterior que realizem investimentos em aplicações financeiras e ativos virtuais no País. Mantém-se a regra geral de que os investidores residentes ou domiciliados no exterior ficam sujeitos às mesmas regras aplicáveis aos residentes ou domiciliados no País, aplicando-se a alíquota de 17,5% (dezesete inteiros e cinco décimos por cento), salvo em hipóteses expressamente previstas em lei.
14. É mantida a isenção do imposto de renda dos ganhos líquidos apurados na venda de ações e outros ativos financeiros nos mercados de bolsa e de balcão organizado, no caso de investidores não residentes sujeitos à regulamentação aplicável.
15. O Capítulo VII estabelece que os rendimentos das aplicações financeiras ali previstos ficam sujeitos à retenção na fonte de imposto de renda à alíquota de 5% (cinco por cento), como é o caso das debêntures de infraestrutura, das cotas de Fundos de Investimento Imobiliário - FII e Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais - Fiagro admitidas à negociação exclusivamente em bolsas de valores ou mercado de balcão organizado, dos certificados de recebíveis dos setores imobiliários e do agronegócio, dentre outros.
16. As regras dispostas neste Capítulo serão aplicáveis exclusivamente a títulos e valores

mobiliários, inclusive cotas de investimento, emitidos e integralizados após 31 de dezembro de 2025, aplicando-se as regras anteriores à Medida Provisória àqueles emitidos e integralizados antes de tal data, inclusive se negociados posteriormente em mercado secundário. Desta forma, preserva-se a isenção dos títulos que foram ou que sejam emitidos antes que as novas regras tributárias entrem em vigor.

17. O Capítulo VIII atualiza uma série de dispositivos legais para compatibilizá-los com a Medida Provisória, com algumas inovações destacadas a seguir.

18. São atualizados os dispositivos que tratam: (i) dos rendimentos auferidos no resgate de cotas de Fundos de Investimento em Participações em Infraestrutura - FIP-IE e Fundos de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - FIP-PD&I; (ii) dos rendimentos pagos, creditados ou entregues no caso de debêntures emitidas por sociedade de propósito específico, constituída sob a forma de sociedade por ações, dos certificados de recebíveis imobiliários e de cotas de emissão de fundo de investimento em direitos creditórios, constituídos sob a forma de condomínio fechado, relacionados à captação de recursos com vistas em implementar projetos de investimento na área de infraestrutura, ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação; e (iii) rendimentos e ganhos de capital produzidos pela Letra Imobiliária Garantida.

19. Para esses casos, foi mantida a previsão de alíquota de 0% (zero por cento) para o recolhimento de IRRF quando tais rendimentos decorrentes de títulos emitidos até 31 de dezembro de 2025, sendo prevista a incidência de IRRF à alíquota de: (i) 17,5% (dezesete inteiros e cinco décimos por cento), quando os rendimentos forem auferidos por pessoa jurídica tributada com base no lucro real, presumido ou arbitrado, pessoa jurídica isenta ou optante pelo Simples Nacional; e (ii) 5% (cinco por cento), exclusivamente na fonte, quando os rendimentos forem pagos por títulos emitidos após 31 de dezembro de 2025.

20. Também são atualizados os dispositivos referentes ao Fundo de Índice de Renda Fixa, que atualmente possuem tributação às alíquotas regressivas que variam de 25% (vinte e cinco por cento) a 15% (quinze por cento), conforme disposto na Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.

21. A Medida Provisória uniformiza estas alíquotas em 20% (vinte por cento) e cria uma tributação diferenciada de 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) em caso de Fundo de Índice de Renda Fixa que aplique exclusivamente em títulos e valores mobiliários sujeitos ao IRRF à alíquota de 5% (cinco por cento) previstos no Capítulo VII da Medida Provisória. Essa diferença de alíquotas justifica-se devido ao diferimento de tributação que os fundos de índice proporcionam.

22. São acrescentados dispositivos na Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023, para prever claramente a regra de tributação de aplicações de pessoas jurídicas em fundos de investimento, segundo o regime de competência, evidenciando em subconta as variações dos valores de bens imóveis e participações societárias em controladas e coligadas na carteira dos fundos e no nível da pessoa jurídica, antes da realização desses ativos.

23. São estendidas para as operações de cobertura de riscos (hedge) no exterior realizadas no mercado de balcão as mesmas regras de tributação aplicáveis às operações realizadas no mercado de bolsa, condicionado ao registro da operação no País ou no exterior. As alterações propostas favorecem o acesso das empresas brasileiras ao capital estrangeiro e aos contratos para proteção a variações de câmbio e de preços de commodities e a outros riscos.

24. O Capítulo IX introduz outros ajustes necessários na legislação.

25. O art. 61 altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que trata da tributação das apostas

on-line, popularmente conhecidas como “bets”, aumentando a tributação. Atualmente, a carga tributária das bets é substancialmente inferior à tributação incidente sobre as demais pessoas jurídicas, considerando o valor que incide sobre a diferença entre o total de apostas e o total pago em prêmios (Gross Gaming Revenue - GGR) e os demais impostos.

26. O art. 62 altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, visando equalizar as alíquotas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL incidentes sobre as instituições financeiras e demais entidades reguladas e supervisionadas pelo Banco Central do Brasil.

27. O art. 63 altera a alíquota do IRRF incidente sobre o pagamento de juros sobre o capital próprio para vinte por cento.

28. O art. 64 busca aprimorar o sistema de compensação dos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, que identificou volume expressivo de compensações baseadas em documentos de arrecadação inexistentes e com utilização de créditos indevidos da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, incompatíveis com as atividades econômicas realizadas pelos contribuintes, prejudicando a arrecadação e o erário público e promovendo desequilíbrios concorrenciais.

29. A alteração promovida na Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, traz maior a segurança jurídica, ao delimitar as hipóteses de compensação não declarada e ao reforçar o combate a fraudes tributárias. A previsão de que as compensações baseadas em documentos inexistentes ou em créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins estranhos à atividade econômica do contribuinte serão consideradas não declaradas elimina ambiguidades e interpretações divergentes, que têm sido exploradas para fins fraudulentos, em prejuízo à arrecadação eficiente.

30. Esta Medida Provisória também traz medidas relevantes pelo lado da despesa primária. O art. 66 fixa na legislação o limite máximo de 30 (trinta) dias para o auxílio doença, quando o benefício for concedido sem exame médico pericial. Tal aperfeiçoamento vai no sentido de equilibrar a relação entre celeridade e zelo na concessão do auxílio doença, priorizando o acesso a quem realmente precisa.

31. Outra medida pelo lado da despesa é prever na legislação que programas de incentivo à permanência no ensino médio pertencem ao rol de despesas que contam para o piso constitucional da educação (manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE). Tal aprimoramento traz segurança jurídica para classificar como MDE programas como o Pé de Meia, contribuindo para a sua sustentabilidade fiscal.

32. Propõe-se ainda, pelo lado da despesa, medida que limita à dotação inicial de cada ano despesas como o seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal (Seguro Defeso) e a compensação financeira (Comprev) entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores dos entes federados. Pretende-se com isso induzir mais eficiência na análise dos processos do Comprev e fomentar o aperfeiçoamento da qualidade do cadastro de beneficiários do Seguro Defeso.

33. A proposta prevê também a transformação, com aumento de despesa, de 1.821 (mil, oitocentas e vinte e uma) Funções Gratificadas - FG em 1.821 (mil, oitocentas e vinte e uma) Funções Comissionadas Executivas - FCE instituídas pela Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021. Atualmente, essa modalidade de FG existe unicamente na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, vez que o quantitativo que compunha a estrutura dos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal já foi transformado em FCE ou em Cargos Comissionados Executivos - CCE. De fato, com a transformação dessas FG, conclui-

se o processo de racionalização dos cargos em comissão, funções de confiança e gratificações previsto na Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021.

34. Com isso, a Administração federal passa a contar com uma organização única de cargos em comissão, funções de confiança e gratificações no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal, independentemente do órgão, entidade, plano de cargos ou carreira, inclusive com a racionalização dos níveis remuneratórios, excetuadas as Agências Reguladoras, as Instituições federais de ensino e o Banco Central do Brasil, que, devido às suas peculiaridades, não foram alcançados por essa nova composição de cargos e funções.

35. Para evitar risco de descontinuidade nos serviços prestados pelas unidades regionais da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, as FG somente serão extintas, e seus ocupantes dispensados, na data de entrada em vigor do decreto de alteração da estrutura regimental do Ministério da Fazenda que realizar os remanejamentos dessas funções.

36. Em relação ao art. 70 da Medida Provisória, que altera a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, a medida visa intensificar mecanismos para o combate a agentes ilegais, que exerçam, sem a devida autorização, atividade relacionada a apostas de quota fixa no Brasil.

37. A regulação da atividade de apostas de quota fixa trouxe avanços significativos para a proteção dos apostadores e da economia popular, com restrições e imposições de deveres regulatórios para o exercício das atividades em âmbito nacional, exclusivamente exercidas com autorização e com a devida fiscalização do Ministério da Fazenda.

38. O objetivo é incrementar a Lei, no sentido de apresentar mais ferramentas à fiscalização, para restrições relacionadas à prestação de serviços financeiros, assim como relativas à publicidade.

39. Por um lado, traz-se para a Lei o entendimento firmado juridicamente, acerca do dever regulatório, fiscalizador e sancionador do Ministério da Fazenda, para os prestadores de serviços financeiros, cujo dever original já se encontrava no caput do art. 21 da Lei alterada.

40. Adicionalmente, dada a relevância do tema da publicidade ou propaganda em meios de comunicação, físicos ou virtuais, propõe-se a inclusão, em Lei, de um canal direto com as empresas provedoras de conexão à internet e de aplicações de internet, para a efetiva implementação das derrubadas de publicidade infringente à Lei e à regulamentação. Ainda, propõe a expressa responsabilização de pessoas físicas ou jurídicas que realizarem publicidade ou propaganda para empresas ilegais.

41. Por fim, o Capítulo X revoga dispositivos de leis, da década de 1960 em diante, tendo em vista as modificações promovidas pela Medida Provisória.

DO ATENDIMENTO ÀS NORMAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL

42. As alterações promovidas pelos art. 1º a art. 60 da presente Medida Provisória têm como objetivo equalizar as alíquotas incidentes sobre as operações do mercado financeiro. Considerando o modelo global destas operações, buscou-se distribuir de forma mais equitativa a incidência do tributo, introduzindo simplificação na apuração dos valores a serem recolhidos.

43. Em cumprimento ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, a análise das medidas de que trata os artigos mencionados no item anterior não revelou impacto de natureza orçamentária-financeira, salvo no que se refere a supressão da isenção sobre os títulos e valores mobiliários isentos, prevista no art. 41 da presente medida.

44. Da mesma forma, os art. 61 a art. 64 da Medida Provisória introduzem outras alterações na legislação tributária que acarretam aumento de receita tributária. A tabela abaixo apresenta os ganhos estimados em razão desses dispositivos:

Medida	2025	2026	2027	2028
Revogação Isenção TVM		R\$ 2.600 milhões	R\$ 3.380 milhões	R\$ 3.620 milhões
Apostas de Quota Fixa	R\$ 284,94 milhões	R\$ 1.700 milhões	R\$ 1.700 milhões	
Alíquota da CSLL	R\$ 263,07 milhões	R\$ 1.580 milhões	R\$ 1.582 milhões	
Juros sobre Capital Próprio		R\$ 4.990 milhões	R\$ 5.280 milhões	R\$ 5.580 milhões
Compensação de Tributos Administrados pela RFB	R\$ 10.000 milhões	R\$ 10.000 milhões		

45. O ganho de arrecadação decorrente medidas acima poderá compensar a redução de receita decorrente das alterações do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF, a serem promovidas em medida simultânea a esta. Informa-se, ainda, que parte do aumento de receita decorrente desta proposta também poderá ser utilizada como medida de compensação, em observância ao art. 14 da LFR, e ao art. 129 da LDO de 2025, até o limite de R\$ 400,00 milhões (quatrocentos milhões de reais) no exercício de 2025, para compensação da redução de receita gerada por decreto a ser editado que fixará o coeficiente de redução das alíquotas de Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta auferida na venda de etanol não combustível de que trata o art. 5º, § 8º, da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998.

46. Em relação aos art. 65 a art. 67, informa-se que as alterações promovidas não revelam impacto de natureza orçamentária-financeira no tocante a redução de receita pública.

47. Em relação aos art. 68 e art. 69, o impacto orçamentário negativo em 2025, considerando provimento a partir do mês de maio, e exercícios subsequentes, respectivamente, é de R\$ 6.997.687,75 (seis milhões, novecentos e noventa e sete mil, seiscentos e oitenta e sete reais e setenta e cinco centavos) e de R\$ 12.875.547,51 (doze milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e sete reais e cinquenta e um centavos). Informa-se a existência de créditos orçamentários disponíveis na UG 25103 - Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, ação 20TP - Ativos Civis da União para o impacto orçamentário negativo desses dispositivos.

DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

48. Em relação ao atendimento aos pressupostos constitucionais para edição desta proposta de Medida Provisória, destaca-se a relevância da proposta, que promove maior justiça e eficiência tributária, por meio da simplificação do sistema de referência, bem como procura promover o melhor tratamento para relevantes políticas públicas em execução.

49. A urgência é justificada pela necessidade de atendimento ao regramento de anterioridade para alteração tributária, e para permitir a adequada adaptação e previsibilidade à ampla reformulação que entrará em vigor, bem como promover a rápida adaptação do deslinde das políticas públicas objeto da presente medida provisória.

50. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração da Medida Provisória que ora submetemos a sua apreciação.

Respeitosamente,

Assinado por: Fernando Haddad, Esther Dweck