

NOTA TÉCNICA DO PARECER JURÍDICO

I. A CONSULTA

Consultam-nos a **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INSTITUIÇÕES DE PAGAMENTO - ABIPAG**, associação setorial do mercado de meios de pagamentos eletrônicos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 26.425.404/0001-10, com sede na Alameda Santos, nº 200, São Paulo - SP, CEP 01.418-000, e a **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INTERNET - ABRANET**, entidade associativa empresarial, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 01.699.656/0001-07, com sede na Rua M.M.D.C., nº 450, cj. 304, São Paulo - SP, CEP 05.510-020, adiante denominadas Consulentes, para elaboração de **PARECER JURÍDICO** a respeito da constitucionalidade e dos impactos tributários da Medida Provisória nº 1.303/2025, que alterou as regras acerca da tributação de rendimentos financeiros.

Honram-nos, assim, com pedido de Parecer Jurídico que aborde a instituição, pela Medida Provisória nº 1.303/2025, de (i) tratamento tributário distinto e mais gravoso para o investimento estrangeiro realizado por investidores residentes ou domiciliados em jurisdição de tributação favorecida; e (ii) a majoração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das instituições de pagamento (IPs).

Descrito o contexto da presente Consulta, passa-se à exposição da análise jurídica do problema, para elucidar as dúvidas suscitadas pela Consulente, cujas conclusões a respeito podem ser assim especificadas, a saber:

- **A MP nº 1.303/2025 é inconstitucional** por instituir tratamento tributário mais gravoso para o investimento estrangeiro, e por majorar a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de IPs sem amparo em critério apto a justificar tal equiparação.
- **Inconstitucionalidade das alterações na tributação de investidores estrangeiros:**
 - A MP nº 1.303/2025 prescreve novas alíquotas de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) para investidores de jurisdições de tributação favorecida e nega isenções concedidas a investidores estrangeiros com sede em outras jurisdições.
 - O art. 36, § 2º, e o art. 37 da MP nº 1.303/2025 possuem elevado potencial de reduzir a atratividade do Brasil enquanto destino de investimentos internacionais. Ao tributar os rendimentos auferidos por investidores não residentes domiciliados em jurisdições de tributação favorecida à alíquota de 25% e vedar a compensação de perdas, reduz-se o retorno líquido esperado, o que onera, por via indireta, a captação de recursos no País e incentiva a realocação de fluxos para outros países.
 - Os dispositivos aqui tratados produzirão efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026, sem que tenha sido prevista uma transição escalonada.
 - Em consonância com a prática legislativa recente, a exemplo da EC 132/2023, impõe-se a adoção de regime faseado, com a postergação do início da majoração da alíquota por prazo razoável de, no mínimo, dois anos, a fim de permitir que os investidores busquem novas alternativas de investimento considerando o novo cenário de tributação. Decorrido esse período, a elevação deve ocorrer em etapas sucessivas, evitando-se incremento abrupto, que fatalmente resultará em distorções mercadológicas ou na fuga de capitais, sendo o maior prejudicado o usuário dos produtos e serviços das empresas receptoras desses investimentos.
 - Os motivos para o aumento de tributo nada tem que ver com medidas para coibir planejamento tributário abusivo que traga qualquer prejuízo ao Brasil. Jurisdições como Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas, Jersey, Bahamas, Panamá, Bermudas e Hong Kong perfazem montantes relevantes do

investimento direto para o Brasil; um aumento súbito tende a desorganizar esse ingresso de investimento.

- Com base na alíquota hoje praticada de 15% para diversas remessas a não residentes (regra geral de IRRF), a majoração para 25% implica acréscimo de 66,67%; à luz da alíquota geral de 17,5% criada pela própria MP para não residentes, o diferencial para 25% é de 42,86%. .
- Há intercâmbio automático de informações (CRS/AEOI) e Convenção Multilateral de Assistência Administrativa, com ampla adesão de jurisdições citadas (p.ex., Jersey, Bahamas, Hong Kong, Panamá; territórios sob extensão do Reino Unido na MAC). Isso enfraquece a alegação de falta de informação como justificativa para agravar a fonte e reforça o ponto de que a majoração na fonte por critério geográfico é desnecessária e desproporcional.
- A Lei nº 14.286/2021 determina tratamento jurídico idêntico ao capital nacional “em igualdade de condições” (art. 9º), enfatizando que residência não é critério idôneo para agravar carga.
- Majorar a alíquota de investidores unicamente porque residentes em países com tributação favorecida, quando o regime não tem por base a aplicação de norma especial antielusiva ou de combate a planejamento tributário abusivo, viola o princípio da isonomia e da uniformidade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros em situações equivalentes, conforme os artigos 3º, IV, 5º e 150, II, da Constituição Federal.
- A discriminação de investidores não residentes com base apenas na jurisdição de residência não é *discrímen* apto a justificar a diferenciação da carga tributária.
- Medidas unilaterais para controlar o uso de países com tributação favorecida são usualmente implementadas por países que não se valem da medida na qualidade de Estado de residência, e não como Estado de fonte, com o objetivo de evitar a erosão das bases de cálculo de imposto de renda.
- **Inconstitucionalidade do aumento da CSLL:**
 - A MP nº 1.303/2025 aumenta a alíquota da CSLL para IPs (de 9% para 15%), equiparando-as às instituições financeiras.
 - Embora o artigo 195, § 9º, da CF permita alíquotas diferenciadas por *atividade econômica* ou porte da empresa, essa diferenciação deve ser

baseada em critérios objetivos e demonstráveis, e não apenas na necessidade de arrecadação.

- A Lei nº 12.865/2013 não autoriza às IPs exercerem as mesmas atividades que uma instituição financeira, mas permite às instituições financeiras realizarem as mesmas atividades que as IPs, o que, isoladamente, já demonstra que as instituições financeiras têm mais mecanismos para ampliar a geração de receita e diluir custos, majorando sua capacidade lucrativa.
- Ademais, as *instituições financeiras* destinam-se à *intermediação financeira*, captando recursos de terceiros (por meio de depósitos à vista, a prazo e emissão de títulos), principalmente do varejo (menor custo de captação do mercado), para empréstimo aos agentes tomadores por meio de operações de crédito, cobrando juros. Na prática, utilizam os recursos de seus clientes para financiamento de suas atividades, o que é vedado para as IPs.
- O modelo de negócio das IPs é amparado exclusivamente na *prestação de serviços de pagamento eletrônicos*, remunerado por meio de tarifas, as quais têm decrescido exponencialmente nos últimos anos, fruto da abertura de mercado, da acirrada concorrência e da capacidade dessas empresas de gerar eficiência por meio do uso da tecnologia.
- Conclui-se que o aumento da alíquota da CSLL sem (i) estudo demonstrativo do impacto efetivo nas atividades econômicas das empresas alcançadas; e (ii) justificativa fundamentada para a equiparação de diferentes tipos de atividades econômicas e modelos de negócios, ofende os princípios da isonomia (art. 150, II, CF) e da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, CF), bem como viola o princípio da livre iniciativa (arts. 1º, IV e 170, caput, da CF) e livre concorrência (art. 170, IV, da CF) ao privilegiar determinados agentes econômicos (instituições financeiras) em detrimento de concorrentes, criando distorções que prejudicam instituições responsáveis pela crescente digitalização do mercado, promoção da inclusão financeira e da redução de custos aos usuários finais.
- Ao fim e ao cabo, o aumento da CSLL para IPs prejudica os consumidores e estabelecimentos comerciais, que se verão privados dos benefícios propiciados pelas atividades específicas destas instituições, bem como das inovações por elas trazidas ao mercado.

II. NOTA TÉCNICA

1. A INCONSTITUCIONALIDADE DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA MP Nº 1.303/2025 NA TRIBUTAÇÃO DE INVESTIDORES RESIDENTES EM JURISDIÇÃO DE TRIBUTAÇÃO FAVORECIDA

A Medida Provisória nº 1.303/2025 foi publicada pelo Governo Federal em 11 de junho de 2025 e trouxe diversas alterações na tributação de investimentos financeiros e de ativos virtuais no Brasil. A despeito de anunciar o propósito de promover eficiência tributária, a MP, ao alterar as normas relativas à tributação dos investidores residentes ou domiciliados no exterior, estabeleceu medidas discriminatórias injustificáveis que encarecem a entrada de capitais estrangeiros no país com o consequente desincentivo à realização de investimentos estrangeiros no Brasil, em prejuízo da economia e do desenvolvimento nacional. Confira-se a redação do art. 36 da MP nº 1.303/2025, verbis:

“Art. 36. Exceto nas hipóteses previstas expressamente em lei, os rendimentos de aplicações financeiras e de ativos virtuais no País auferidos por investidores residentes ou domiciliados no exterior ficam sujeitos à incidência do IRRF de acordo com as regras aplicáveis às pessoas físicas residentes no País.

§ 1º O IRRF de que trata o caput será definitivo, vedada qualquer compensação de ganhos e perdas.

§ 2º Exceto nas hipóteses previstas expressamente em lei, os rendimentos auferidos por investidores residentes ou domiciliados em jurisdição de tributação favorecida, de que trata o art. 24 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, ficam sujeitos ao IRRF à alíquota de 25% (vinte e cinco por cento).” (g.n.)

Também no que se refere às regras especiais relativas à isenção dos rendimentos auferidos por investidores estrangeiros, optou-se por estabelecer na MP nº 1.303/2025 discriminação baseada na residência do investidor.

É o que dispõe o seu art. 37, verbis:

“Art. 37. Os ganhos líquidos auferidos por investidores residentes ou domiciliados no exterior nas negociações de ações, bônus de subscrição, recibos de subscrição e certificados de depósito de ações, de acordo com as normas e condições estabelecidas pelo CMN, pelo Banco Central do Brasil e pela CVM, nas negociações nos mercados de bolsa e de balcão

organizado no País, ficam isentos do imposto sobre a renda, desde que os investidores não sejam residentes ou domiciliados em jurisdição de tributação favorecida, de que trata o art. 24 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.” (g.n.)

O *caput* do art. 36 da MP nº 1.303/2025 equipara as tributações na fonte sobre rendimentos provenientes de aplicações financeiras no Brasil recebidos pelos investidores (pessoas físicas e jurídicas) não residentes com os recebidos pelas pessoas físicas residentes. De acordo com os arts. 3, § 1º, e 5º, da mesma MP, esta última foi submetida à alíquota de 17,5%. No entanto, caso os investidores sejam residentes ou domiciliados em jurisdição de tributação favorecida, o § 2º do referido art. 36 determina que a alíquota será majorada para 25%.

O art. 36, § 2º, e o art. 37 da MP nº 1.303/2025 possuem elevado potencial de reduzir a atratividade do Brasil enquanto destino de investimentos internacionais. Ao tributar os rendimentos auferidos investidores não residentes domiciliados em jurisdições de tributação favorecida à alíquota de 25% e vedar a compensação de perdas, reduz-se o retorno líquido esperado, o que onera, por via indireta, a captação de recursos no País e incentiva a realocação de fluxos para outros países.

A título ilustrativo, considerando o país de residência do investidor imediato, em 2023, Ilhas Cayman¹ originaram US\$ 32,321 bilhões em investimento (aprox. 3,18% do total), Ilhas Virgens Britânicas US\$ 13,246 bilhões (cerca de 1,3%), Ilhas Jersey US\$ 8,278 bilhões (0,81%), Bahamas US\$ 6,358 bilhões (0,62%), Panamá US\$ 2,079 bilhões (0,20%), Bermudas US\$ 1,625 bilhão (0,16%) e Hong Kong US\$ 1,553 bilhão (0,15%). Ilhas Maurício, Curaçao, Chipre, Liechtenstein e Barbados, conjuntamente, investiram US\$ 1,456 bilhão (cerca de 0,14%). No agregado, os países acima aportaram US\$ 65,9 bilhões em 2023, ante US\$ 10,6 bilhões em 2015, evidenciando trajetória de crescimento sustentado.

Esses dados reforçam que uma elevação abrupta tende a afetar, de modo desproporcional, canais de intermediação hoje relevantes para a atração de capitais, de modo que o faseamento é uma solução recomendada para preservar o

¹ (atrás apenas de Estados Unidos, Países Baixos, Luxemburgo, Espanha e França). BRASIL. Banco Central do Brasil – BCB. *Relatório de Investimento Direto*: 2024. Brasília: Banco Central, 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioidp/RelatoriaID2023/RID_2024.pdf>. Acesso em: 25/08/2025.

investimento, incentivar a migração para estruturas transparentes e evitar choques desnecessários.

A MP, ao minar referidos investimentos, tende, paradoxalmente, a reduzir a arrecadação tributária, resultado oposto àquele inicialmente objetivado. As alterações propostas pela MP nº 1.303/2025 vão de encontro a este círculo virtuoso e prejudicam o desenvolvimento, objetivo fundamental da República. Por essas razões, conclui-se pela inconstitucionalidade material dos dispositivos por violação à isonomia e à proporcionalidade, recomendando-se seu afastamento ou, subsidiariamente, a modulação para implementação gradual, com faseamento compatível com a proteção da confiança legítima.

Independentemente da relação do investidor estrangeiro com seu país de residência, essa circunstância não é motivo para o Brasil discriminar a sua tributação quando comparada com a tributação do investidor estrangeiro de outra jurisdição. Se o País se contenta em tributar os rendimentos das aplicações financeiras à alíquota de 17,5% independentemente da residência do investidor, por que haverá de se preocupar com o regime jurídico e fiscal existente num país ou noutro?

A alegada dificuldade de a Administração Tributária obter informações acerca desses rendimentos quando as controladas se situam nas jurisdições de tributação favorecida parece ressoar como uma justificativa para o dispositivo que diferencia a tributação do IRRF. No entanto, como se verifica do próprio site da Receita Federal, essa conclusão está equivocada, pois o Brasil recebe informações automaticamente destas jurisdições, como é o caso das Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas, Bahamas etc.² Ademais, estas jurisdições também são signatárias da Convenção Multilateral sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária.

A mera localização do investidor estrangeiro não justifica que o Brasil imponha uma medida com o potencial de reduzir o fluxo dos investimentos externos. A recente Lei nº 14.286/2021, que regulamenta a tributação do capital estrangeiro no País, garante que o seu tratamento seja equiparado ao capital nacional em seu art. 9º, *verbis*:

² BRASIL. Receita Federal do Brasil - RFB. *Jurisdições com as quais o Brasil tem ativado o MCAA-CRS*. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/acordos-internacionais/acordos-para-intercambio-de-informacoes-relativas-a-tributos/convencao-multilateral-sobre-assistencia-mutua-administrativa-em-materia-tributaria/lista-jurisdicoes-que-intercambeiam-crs-com-o-brasil-03_2025-pdf.pdf . Acesso em: 26/08/2025.

“Art. 9º Ao capital estrangeiro no País será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições.”

A Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 5.387/2019, que deu origem à Lei nº 14.286/2021, declarou expressamente que o seu objetivo era *“favorecer o ambiente de negócios, particularmente o comércio exterior brasileiro e a atratividade aos investimentos estrangeiros, além de possibilitar maior desenvolvimento e diversificação aos mercados financeiro e de capitais”*. Ademais, especificamente no que se refere aos investidores estrangeiros, declarou que *“pelo lado do investidor, a nova lei possibilitará avançar em ganhos de eficiência no acesso de investidores estrangeiros ao mercado nacional, independentemente de sua nacionalidade ou do seu tamanho, fortalecendo a atratividade do País, tanto para investimento no mercado financeiro e de capitais como para investimento direto, inclusive investimentos de longo prazo e em projetos de infraestrutura e de concessões”*.

Nesse cenário, não é coerente que o Congresso Nacional venha agora ratificar uma discriminação que vai de encontro à atratividade dos investimentos estrangeiros. O § 2º do art. 36 da MP mostra-se, assim, de caráter absolutamente desproporcional. Na prática, tomando-se a alíquota atualmente aplicável de 15% para diversos rendimentos de aplicações financeiras de não residentes, o salto para 25% implica acréscimo de 66,67% na carga na fonte, sem transição material escalonada.

Ressalte-se, apenas para precisão temporal, que os dispositivos aqui tratados produzirão efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026, sem que tenha sido prevista uma transição escalonada. Em consonância com a prática legislativa recente, a exemplo da EC 132/2023, impõe-se a adoção de regime faseado, com a postergação do início da majoração da alíquota por prazo razoável de, no mínimo, dois anos, a fim de permitir que os investidores busquem formas alternativas de investimento considerando o novo cenário de tributação. Decorrido esse período, a elevação deve ocorrer em etapas sucessivas, evitando-se incremento abrupto.

Deveras, em relação aos rendimentos de investimentos financeiros e de recursos digitais auferidos por pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior, a MP estabelece que estarão sujeitos à incidência do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) segundo as mesmas regras aplicáveis às pessoas físicas residentes no Brasil. Ou seja, o IRRF incidirá à alíquota de

17,5%.³ Contudo, caso os referidos investidores sejam residentes ou domiciliados em jurisdição de tributação favorecida, a alíquota passará a ser de 25%. Some-se que o § 1º do art. 36 torna o IRRF definitivo para não residentes, sem a possibilidade de compensação de ganhos e perdas, o que agrava a assimetria em relação aos residentes.

A quebra do tratamento isonômico entre capital estrangeiro e capital nacional mediante a instituição de regimes tributários mais gravosos, como o aplicado pela MP nº 1.303/2025 aos investidores residentes ou domiciliados em jurisdição de tributação favorecida, não encontra qualquer respaldo constitucional e cria desincentivos injustificados ao investimento estrangeiro no Brasil.

A discriminação instituída pela referida MP mostra-se alheada da própria Constituição Federal, mormente de seus princípios fundamentais, qualificados como “cláusulas pétreas” (art. 60, § 4º, IV, CF), os quais proclamam a interdição de tratamento discriminatório entre brasileiros e estrangeiros que se encontrem em situações equivalentes (art. 3º, IV; art. 5º e art. 150, II, da CF). Desta feita, a competência do art. 1724 não poderá ser exercida para criar hipóteses de discriminação, quando brasileiros e estrangeiros estiverem em situações equivalentes, sem que se apresente uma inequívoca justificação constitucional.

Ora, a Lei nº 14.286/2021, ao regulamentar o investimento estrangeiro no país, dispõe, em plena conformidade com a interdição constitucional ao tratamento discriminatório (art. 150, II, CF) e o princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, CF), que será dispensado, ao capital estrangeiro, tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional “*em igualdade de condições*”.⁵ Ao considerar que

³ A MP nº 1.303/2025 estabelece, como regra geral para tributação dos rendimentos de aplicações financeiras auferidos por pessoas físicas residentes no país, a incidência do imposto de renda à alíquota de 17,5%. Confira-se o disposto no art. 3º, § 1º e no art. 5º, *caput*, da MP, *verbis*: “Art. 3º A pessoa física declarará, de forma separada dos demais rendimentos e ganhos de capital, na Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas – DAA, os seguintes rendimentos de aplicações financeiras no País: (...). § 1º Os rendimentos de aplicações financeiras de que trata este artigo ficarão sujeitos à incidência do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas – IRPF, no ajuste anual, à alíquota de 17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento) sobre a parcela anual dos rendimentos, descontado o valor do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF recolhido sobre esses rendimentos a título de antecipação.” “Art. 5º Os rendimentos de aplicações financeiras no País ficam sujeitos à retenção na fonte do IRRF à alíquota de 17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento).”

⁴ “Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.”

⁵ “Art. 9º Ao capital estrangeiro no País será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições.”

o capital estrangeiro e o capital nacional podem encontrar-se em igualdade de condições, evidencia-se que o local de residência do investidor não é discrimen apto a justificar discriminações.

O art. 150, II, da CF, não faz diferença entre brasileiros, residentes ou não, e estrangeiros, estes também, residentes ou não residentes, ao se reportar a *tratamento desigual* entre “*contribuintes*”, basta que se encontrem em *situação equivalente*. Ora, no caso do capital estrangeiro, a concretização desta garantia encontra-se plasmada não apenas no art. 9º da Lei nº 14.286/2021, como no próprio *caput* do art. 36 da MP nº 1.303/2025, que determinam a equiparação de tratamento entre residentes e não residentes.

A garantia constitucional do art. 150, II, da CF, impede igualmente, como visto, a discriminação dos não residentes entre si a depender da jurisdição específica na qual residem. A dicção do dispositivo é clara e cabe reafirmá-la: desde que se encontrem em *situação equivalente*, é vedado o *tratamento desigual* entre *contribuintes*. Os não residentes que investem no país, sejam eles residentes em jurisdição de tributação favorecida ou não, são *contribuintes*.

A realização de investimentos devidamente inseridos na ordem jurídica nacional os coloca em *situação equivalente* e, conseqüentemente, impede a instituição de qualquer discriminação. A diversidade de local de residência, como exaustivamente afirmado, não constitui critério apto a justificar qualquer discriminação tributária.

Ainda que em contexto diverso, o Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema de Repercussão Geral nº 1.174, relativo à incidência de IRRF sobre aposentadoria e pensão de pessoas físicas residentes no exterior, reputou inconstitucional o tratamento tributário conferido aos não residentes na medida em que “[n]ão apresentou o Fisco justificativa razoável para o tratamento tributário em questão aos residentes e domiciliados no exterior, o qual é, em termos gerais e abstratos, muitíssimo mais gravoso do que aquele conferido aos residentes e domiciliados no Brasil em situações similares”.⁶

Trata-se de relevante julgado que reconheceu que a discriminação entre contribuintes residentes e não residentes deve basear-se, sempre, em justificativas constitucionalmente válidas e razoáveis, sobretudo quando os não residentes são

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ARE nº 1.327.491/SC. Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 21/10/2024, DJe 30/10/2024.

submetidos a tratamento tributário sensivelmente mais gravoso do que aquele conferido aos residentes.

Ademais, a parte final do inciso II do art. 150 da CF diz que estará garantida a uniformidade de tratamento tributário ao contribuinte *independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos*. É dizer, a qualificação de “*capital estrangeiro*” não poderá servir como critério de discriminação para atribuir um regime tributário desigual, mais gravoso, especialmente nos casos de aplicação de capital estrangeiro sob a forma de investimento societário.

O princípio da não discriminação em matéria tributária, aplicado ao *capital estrangeiro*, implica dizer que a todo e qualquer sujeito não residente (inclusive no caso de residentes ou domiciliados em jurisdição de tributação favorecida), ao efetuar investimentos no Brasil, devidamente inseridos na ordem jurídica nacional (registrados no Banco Central do Brasil - Bacen), de modo a qualificar-se como “*capital estrangeiro*”, deverá ser sempre conferido tratamento não menos favorável do que aquele a que estariam submetidos sujeitos residentes que se encontrem em situação equivalente.

Em outras palavras, ao autorizar a entrada de um determinado capital na economia nacional e qualificá-lo como “*capital estrangeiro*”, fica o Estado brasileiro obrigado a atribuir a esse capital idêntico regime, mercantil ou fiscal, do que aplica aos residentes, quando em igualdade de condições de emprego.

O art. 36, § 2º, e o art. 37 da MP nº 1.303/2025, incorrem, portanto, em patente inconstitucionalidade, à luz do princípio da não discriminação, consagrado no art. 150, II, da CF. Trata-se de tentativa de atribuir regime jurídico mais gravoso ao capital estrangeiro tão somente com base no critério da residência, ainda que o referido capital se encontre em igualdade de condições com o capital nacional.

Referidos dispositivos atentam igualmente contra a garantia constitucional de livre concorrência. A criação de mecanismos de tratamento discriminatório em matéria tributária contra investidor residente em jurisdição de tributação favorecida ou a utilização de capital proveniente destas jurisdições nas atividades da empresa equivale indiretamente a discriminar empresas nacionais entre si, ao tratar diversamente essas sociedades a depender de sua composição societária ou do capital aplicado em suas atividades.

O fato de um nacional ter, em relação a outros nacionais, o aproveitamento dos seus frutos pelos respectivos investidores submetido a tratamento mais oneroso, por incidência tributária ou aplicação de deveres formais mais gravosos; enquanto os investidores das demais empresas encontram-se sujeitos a uma

tributação menos pesada, pelo simples fato de serem aqueles sujeitos residentes em jurisdições de tributação favorecida, caracteriza uma grave distorção, com severa afetação ao *princípio da livre concorrência* (art. 170, IV, da CF).

Enfim, a mudança trazida pela MP nº 1.303/2025 não constitui meio eficaz para o combate à evasão fiscal e tende tão somente a prejudicar a economia e o desenvolvimento nacional. As medidas unilaterais destinadas a controlar o uso dos países com tributação favorecida são adotadas, geralmente, pelos Estados de tributação “normal” enquanto *Estado de residência*, jamais como *Estado de fonte*, na medida em que se destinam a evitar a erosão das bases de cálculo de seus impostos sobre a renda.

A imposição de tributação mais gravosa aos investidores de países com tributação favorecida pelo *Estado de fonte*, isto é, pelo destino dos investimentos, mostra-se contraproducente visto que apenas desincentiva o investimento em território nacional, o qual, em si, não representa qualquer tentativa de evasão fiscal ou redução ilegítima do ônus tributário.

O art. 36, § 2º, e o art. 37 da MP nº 1.303/2025 terão como único resultado reduzir a atratividade do Brasil enquanto destino de investimentos internacionais. A MP, ao minar referidos investimentos, tende, paradoxalmente, a reduzir a arrecadação tributária, resultado oposto àquele inicialmente objetivado. As alterações propostas pela MP nº 1.303/2025 vão de encontro a este círculo virtuoso e prejudicam o desenvolvimento, objetivo fundamental da República.⁷

Por essas razões, conclui-se pela inconstitucionalidade material dos dispositivos por violação à isonomia e à proporcionalidade, recomendando-se seu afastamento ou, subsidiariamente, a modulação para implementação gradual, com faseamento compatível com a proteção da confiança legítima.

⁷ Nos termos do art. 3º, inciso II, da Constituição Federal, *verbis*: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...). II - garantir o desenvolvimento nacional; (...).”

2. O INDEVIDO AUMENTO DA CSLL DAS INSTITUIÇÕES DE PAGAMENTO (IPs)

O artigo 62 da MP nº 1.303/2025 altera o inciso I do artigo 3º da Lei nº 7.689/1988 para estabelecer a alíquota de 15% (quinze por cento) da contribuição social sobre o lucro (CSLL) para as instituições de pagamento e sociedades de crédito direto (elevando-a em relação à alíquota anteriormente vigente de 9%), equiparando-as às (i) pessoas jurídicas de seguros privados, (ii) instituições financeiras distribuidoras de valores mobiliários, (iii) corretoras de câmbio e de valores mobiliários, (iv) sociedades de crédito imobiliário, (v) administradoras de cartões de crédito, (vi) sociedades de arrendamento mercantil, (vii) administradoras de mercado de balcão organizado, (viii) cooperativas de crédito; (ix) associações de poupança e empréstimo; (x) bolsas de valores e de mercadorias e futuros; (xi) entidades de liquidação e compensação; e (xii) outras sociedades que, em razão da natureza de suas operações, assim venham a ser consideradas pelo Conselho Monetário Nacional - todas igualmente sujeitas à alíquota de 15% da CSLL.

Nos termos do item 26 da Exposição de Motivos da MP nº 1.303/2025, consta que a medida acima visa “*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.*”⁸

A CSLL tem previsão constitucional para que sejam aplicadas alíquotas diferenciadas em razão das diferentes atividades econômicas, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, conforme art. 195, § 9º da CF, *verbis*:

“§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas apenas no caso das alíneas ‘b’ e ‘c’ do inciso I do caput.”

⁸ BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.303, de 11 de junho de 2025*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Exm/Exm-1303-25.pdf>. Acesso em 14 de jul. 2025.

Estes requisitos, porém, reclamam interpretação conforme de todas as leis e coerência com a isonomia entre os eleitos segundo o critério de *discrímen* que a lei possa adotar. No caso concreto, pode-se falar de dois tipos de isonomia.

A *isonomia externa*, que diz respeito ao âmbito de proteção do princípio na relação entre os contribuintes e aqueles dos grupos selecionados para tratamento diferenciado. A Constituição Federal autoriza tratamento excepcional sobre estes, logo, aceita que a *solidariedade* prevaleça nas hipóteses que menciona.

Contudo, tem-se a *isonomia interna*, a ser observada entre as entidades do grupo selecionado segundo um específico critério de *discrímen* para que a lei possa operar tratamentos diferenciados. Neste caso, cabe ao legislador o dever de evidenciar, por meio de parâmetros seguros e objetivos, que todos os sujeitos atendem aos requisitos eleitos.

Em ambas, isonomia externa e interna, exige-se observância do princípio de *capacidade contributiva* e do princípio de proibição de excesso ou *proporcionalidade* da carga tributária, que se traduz em nossa Constituição Federal na forma de vedação ao uso de tributo “*com efeito de confisco*” (art. 150, IV, da CF). É importante ressaltar que o STF já se manifestou sobre a necessidade de o custeio da seguridade social ser “*calibrado pelo princípio da capacidade contributiva e pelo princípio da solidariedade na forma de custeio*”.⁹

O artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, é claro ao vedar aos entes federativos “*instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos*”. Portanto, mesmo entre aqueles sujeitos selecionados para suportar o tratamento diferenciado, de se ver, impõe-se uma avaliação de “*isonomia interna*”, ou seja, para verificar se todos atendem ao critério de *discrímen* da lei.

A mera necessidade de aumento de arrecadação não é fundamento que justifique transferir este ônus para pessoas jurídicas cujas atividades não justifiquem tal diferenciação: a equiparação das instituições de pagamento (IP) e das sociedades de crédito direto (SCD) às demais pessoas jurídicas mencionadas pelo art. 62, inciso I, da MP nº 1.303/2025 sem critérios rigorosos de motivação,

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. RE nº 490.576 AgR, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, j. 01/03/2011, DJe 30/03/2011.

resulta um excesso grave, pois sujeita à mesma alíquota atividades econômicas distintas e, portanto, com diferentes lucratividades.

As instituições de pagamento (IPs), nos termos do art. 6º da Lei nº 12.865/2013, são pessoas jurídicas que, ao aderir a um ou mais arranjos de pagamento, tenham como atividade principal ou acessória, alternativa ou cumulativamente: (i) disponibilizar serviço de aporte ou saque de recursos mantidos em conta de pagamento; (ii) executar ou facilitar a instrução de pagamento relacionada a determinado serviço de pagamento, inclusive transferência originada de ou destinada a conta de pagamento; (iii) gerir conta de pagamento; (iv) emitir instrumento de pagamento; (v) credenciar a aceitação de instrumento de pagamento; (vi) executar remessa de fundos; (vii) converter moeda física ou escritural em moeda eletrônica, ou vice-versa, credenciar a aceitação ou gerir o uso de moeda eletrônica; e (viii) outras atividades relacionadas à prestação de serviço de pagamento, designadas pelo Banco Central do Brasil.

As IPs são pessoas jurídicas que apenas viabilizam serviços de compra e venda e de movimentação de recursos no âmbito de um arranjo de pagamento e não realizam qualquer das atividades privativas de instituições financeiras. Ou seja, as IPs são meras prestadoras de serviços, que em nada se confundem com as instituições financeiras, motivo pelo qual descabe, em absoluto, qualquer equiparação entre essas entidades para fins de tributação pela CSLL.

Ressalte-se que as IPs facilitam a movimentação de recursos, mas não os captam nem os emprestam. Os recursos dos clientes são segregados e aplicados em títulos públicos federais ou junto ao Banco Central do Brasil¹⁰, mitigando riscos de liquidez. Dessa forma, a regulação das IPs foca na proteção dos clientes e nos riscos operacionais.

Instituições financeiras, por outro lado, exercem atividade privativa de intermediação financeira: em geral, captam recursos de terceiros e os emprestam, assumindo riscos de crédito e liquidez. Devido à multiplicação dos recursos e à alavancagem do modelo de negócio, a regulação aplicável privilegia a supervisão e a solidez do sistema.

Ademais, enquanto as IPs são legalmente impedidas de exercer as mesmas atividades que instituições financeiras¹¹, o inverso não é verdadeiro: as instituições

¹⁰ Art. 12 da Lei nº 12.865/2013 e art. 22 da Resolução BCB nº 80/2021.

¹¹ Art. 6º, §2º, da Lei nº 12.865/2013.

financeiras podem realizar as mesmas operações permitidas às IPs¹². Com um leque mais amplo de serviços, as instituições financeiras possuem mais mecanismos para diversificar suas fontes de receita e, conseqüentemente, diluir seus custos operacionais, impulsionando sua capacidade lucrativa, em comparação com as IPs.

Ainda, o modelo de negócio das IPs é baseado exclusivamente na prestação de serviços de pagamento eletrônicos, como transações e transferências, remunerados por meio da cobrança de tarifas. No entanto, essas tarifas têm sofrido uma redução acentuada em razão de uma combinação de fatores, incluindo a maior abertura do mercado, a intensificação da concorrência entre os *players* e a crescente eficiência gerada pelo avanço e uso da tecnologia, que permite às IPs otimizar suas operações e reduzir custos.

Por outro lado, o modelo de negócio das instituições financeiras é intrinsecamente vinculado à intermediação financeira. Elas captam recursos de terceiros – principalmente do varejo, que oferece o menor custo de captação do mercado – por meio de depósitos à vista, a prazo, poupança e emissão de títulos. Esses recursos são emprestados a tomadores via operações de crédito, gerando receita por meio da cobrança de juros.

Portanto, instituições financeiras e IPs têm naturezas, operações, riscos e funções diferentes, o que justifica um tratamento tributário diferenciado entre elas, seguindo os princípios da isonomia tributária da capacidade e da neutralidade concorrencial.

O mesmo racional pode ser usado no cenário de equiparação das SCDs às demais instituições financeiras: desconsideram-se as disparidades essenciais em suas atividades, responsáveis pela diferença na capacidade de geração de resultados.

Embora as SCDs também sejam instituições financeiras, elas exercem um rol mais limitado de atividades. Por exemplo, as SCDs podem realizar operações exclusivamente por meio de plataforma eletrônica¹³, além de não possuírem a prerrogativa de realizar captação de recursos do público¹⁴, estando, portanto,

¹² Art. 6º, §1º, da Lei nº 12.865/2013.

¹³ Art. 7º, Resolução CMN nº 5.050/2022.

¹⁴ Art. 10, I, Resolução CMN nº 5.050/2022.

restrita à execução de suas atividades somente por meio da utilização de capital próprio e repasses do BNDES¹⁵.

As demais instituições financeiras não estão sujeitas a tais restrições, o que contribui para sua maior capacidade lucrativa em comparação às IPs e SCDs, conferindo-lhes vantagens competitivas substanciais na captação de recursos e na diversificação de suas receitas.

Vê-se, assim, que a equiparação das IPs e SCDs às demais instituições financeiras é indevida, ferindo a isonomia interna entre as referidas instituições e o princípio da capacidade contributiva, na medida que a capacidade de geração de receitas e lucros é distinta.

Ora, quando o parágrafo único do art. 170 prescreve que “*é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei*”, quer dizer que a lei não pode restringir o direito e liberdade ali consagrados e impor barreiras discriminatórias.

O princípio da neutralidade concorrencial permite a intervenção do Estado na economia, inclusive por meio de normas tributárias, *mas impede que sejam privilegiados determinados agentes econômicos, em detrimento de outros que atuem no mesmo mercado relevante*, de forma a provocar distúrbios concorrenciais. Ou seja, relativamente a instituições concorrentes, deve o Estado se manter imparcial.

No âmbito interno, o art. 150, II, da CF, prescreve ser vedado ao legislador “*instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente*”. A discriminação fiscal de contribuintes, salvo por razões de capacidade contributiva ou com base em outros motivos constitucionais, como os do 195, § 9º da CF, é um desvalor com o qual o ordenamento não pode conviver. Daí, nenhum contribuinte, desde que se encontre em equivalente condição, poderá ser tratado, em termos fiscais, de modo mais gravoso do que os demais.

Portanto, se o parâmetro adotado foi o da “lucratividade”, será imperioso destacar, por critérios rigorosos, que todos os alcançados pelo critério de equiparação obtiveram lucros em patamares idênticos ou aproximados.

Ora, impor aumento de CSLL às instituições de pagamento e às sociedades de crédito direto com fundamento na “*elevada lucratividade*” torna-se caso de

¹⁵ Art. 7º, I e II, Resolução CMN nº 5.050/2022.

tratamento discriminatório, quando se busca determinar se havia fundamento legítimo para impor semelhante equiparação.

Urge que a lucratividade dessas instituições seja comprovada, proporcionalmente, como equivalente à das demais instituições financeiras.

Inerente à garantia da livre concorrência e da isonomia, o princípio da neutralidade tributária estabelece que a tributação não deve distorcer as decisões econômicas dos agentes, como a escolha de qual setor investir ou em qual modelo de negócio operar. Ao onerar desproporcionalmente as IPs e SCDs, o Estado cria uma vantagem competitiva artificial para negócios concorrentes e desequilibra o mercado. Isso pode desestimular investimentos e inovações no setor e prejudicar o avanço da tecnologia, a concorrência e, conseqüentemente, os próprios consumidores.

Por fim, é preciso ressaltar a defesa do Consumidor e da dignidade da pessoa humana. Os dados do BC demonstram que as IPs foram grandes responsáveis pela inclusão financeira da população e pela digitalização das transações financeiras, o que, inclusive, permitiu a plena disseminação da utilização do Pix. Onerar demasiadamente seu modelo de negócio inviabiliza que a população tenha acesso a soluções de pagamento melhores e a custos mais baixos, o que prejudica a forma de realizar transações e, assim, seu bem-estar.

São Paulo – SP, 26 de agosto de 2025.



Prof. Dr. Heleno Taveira Torres

Advogado – OAB/SP n. 194.506