

PARECER N° 170, DE 2025-Plen/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 458, de 2021 (Substitutivo da Câmara dos Deputados), que *institui o Regime Especial de Atualização e Regularização Patrimonial (Rarp); e dispõe sobre a tributação das operações de empréstimo de títulos ou valores mobiliários no País, a tributação das operações de cobertura de riscos (hedge) e alterações nas Leis nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, nº 9.796, de 5 de maio de 1999, nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e nº 9.481, de 13 de agosto de 1997.*

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário o Projeto de Lei nº 458, de 2021 (Substitutivo da Câmara dos Deputados), que institui o Regime Especial de Atualização e Regularização Patrimonial (Rarp); e dispõe sobre a tributação das operações de empréstimo de títulos ou valores mobiliários no País, a tributação das operações de cobertura de riscos (hedge) e alterações nas Leis nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, nº 9.796, de 5 de maio de 1999, nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e nº 9.481, de 13 de agosto de 1997.

Rememore-se que o PL nº 458, de 2021, foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal na forma de Substitutivo na sessão deliberativa realizada em 15 de abril de 2021. Ato contínuo, remetida a matéria à Câmara dos Deputados, o Plenário daquela Casa Legislativa aprovou a proposição na forma de novo Substitutivo na sessão deliberativa de 29 de outubro de 2025.



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Braga

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4804036084>

O Substitutivo da Câmara dos Deputados é dividido em 6 Capítulos. O primeiro (art. 1º) trata, apenas, do objeto da proposição.

O segundo (arts. 2º a 18) retoma o tema do PL nº 458, de 2021, a saber, o Regime Especial de Atualização e Regularização Patrimonial (Rarp), mas com diversas alterações.

A primeira Seção deste Capítulo (art. 2º) trata das “**Disposições Gerais**”. Neste artigo, o Substitutivo da Câmara recepciona, com ajustes de texto, as disposições do art. 1º do Substitutivo do Senado. Desse modo, a adesão ao Rarp permitirá a opção pelas seguintes modalidades: a) atualização do valor de bens móveis automotores terrestres, aquáticos e aéreos sujeitos a registro público e imóveis localizados no território nacional ou no exterior; e b) regularização de bens ou direitos que não tenham sido declarados ou tenham sido declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais. Destaque-se que o § 6º do art. 3º do Substitutivo da Câmara define, para os efeitos da norma, o que são bens móveis automotores terrestres, aquáticos e aéreos sujeitos a registro público.

A segunda Seção do Capítulo II (arts. 3º a 8º) trata das regras de “**Atualização do Valor de Bens**”.

O art. 3º alterou o prazo previsto no art. 2º do Substitutivo do Senado. Assim, ficou autorizada a atualização do valor de bens móveis automotores terrestres, aquáticos e aéreos sujeitos a registro público e imóveis localizados no território nacional ou no exterior adquiridos com recursos de origem lícita **até 31 de dezembro de 2024** por pessoas físicas residentes no País e declarados na Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física. No Substitutivo aprovado no Senado, a data limite era 31 de dezembro de 2020.

O § 1º do art. 3º prevê aqueles que poderão optar pelo benefício: a) os proprietários dos bens imóveis e os promitentes compradores ou detentores de título que represente direitos sobre os bens imóveis, independentemente de registro público; b) os inventariantes de espólio cuja sucessão tenha sido aberta até a data de opção pela atualização em relação aos bens móveis ou imóveis que compõem o espólio; e c) os proprietários de bens móveis automotores terrestres, aquáticos e aéreos sujeitos a registro público. O texto, no mérito, é praticamente idêntico ao do Substitutivo do Senado, apenas com alterações de técnica legislativa.



O Substitutivo da Câmara manteve, ainda, na forma do § 2º do art. 3º, a regra prevista no § 2º do art. 2º do Substitutivo do Senado, segundo a qual o valor atualizado do bem móvel ou imóvel será informado pelo contribuinte na data da opção.

No mesmo sentido, o § 3º do art. 3º do Substitutivo manteve a definição de custo de aquisição prevista no § 5º do art. 2º do Substitutivo do Senado, mas alterou a alíquota de Imposto de Renda sobre a Pessoa Física (IRPF). Assim, a diferença entre o valor do bem móvel ou imóvel, atualizado nos termos do *caput* do art. 3º, e o seu custo de aquisição será considerada acréscimo patrimonial, sujeitando-se a pessoa física ao pagamento do Imposto sobre a Renda à alíquota definitiva de 4% (quatro por cento) sobre a diferença. No Substitutivo do Senado, a alíquota prevista era de 3%. Além disso, não se aplicam quaisquer percentuais ou fatores de redução à base de cálculo, à alíquota ou ao montante devido do imposto previsto no § 3º deste artigo (§ 4º do art. 3º do Substitutivo da Câmara).

O Substitutivo da Câmara acolheu, também, na forma de § 5º do art. 3º, a redação do § 7º do art. 2º do Substitutivo do Senado. A regra estabelece que, para fins de aplicação do disposto no art. 18 da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e no art. 40 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, será considerada como data de aquisição a data em que foi formalizada a opção pelo Rearp, prevista no § 3º do art. 3º do Substitutivo da Câmara.

O art. 4º do Substitutivo da Câmara traz importante novidade, ao permitir a atualização dos bens por pessoa jurídica. Segundo a regra, a pessoa jurídica poderá optar por atualizar o valor de bens móveis automotores terrestres, aquáticos e aéreos sujeitos a registro público e imóveis constantes no ativo permanente de seu balanço patrimonial em 31 de dezembro de 2024 para o valor de mercado, bem como tributar a diferença pelo Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) à alíquota definitiva de 4,8% (quatro inteiros e oito décimos por cento) e pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) à alíquota de 3,2% (três inteiros e dois décimos por cento). Além disso, os valores decorrentes da atualização tributados na forma prevista neste artigo não poderão ser considerados, para fins tributários, como despesa de depreciação da pessoa jurídica.

A opção das pessoas físicas e jurídicas pelo Rearp, para fins da atualização, dar-se-á mediante entrega de declaração, na forma e condições disciplinadas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), e pagamento, integral ou em primeira quota, dos tributos retromencionados. Essa



regra, prevista no *caput* do art. 5º do Substitutivo, recepcionou o texto previsto no § 3º do art. 2º do Substitutivo do Senado, com a alteração de que, em vez de regulamento, as regras para a entrega da declaração serão fixadas pela RFB. Quanto ao conteúdo da declaração, o Substitutivo recepcionou integralmente as disposições do que fora aprovado no Senado.

O art. 8º do Substitutivo da Câmara traz outra novidade, ao prever que os optantes pela atualização de bens imóveis prevista no Capítulo II da Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, poderão optar por migrar para o Rearp. Essa opção deverá ser realizada no prazo, forma e condições estabelecidos pela RFB.

O Substitutivo da Câmara manteve integralmente, na forma de art. 6º, as regras de não aplicação do regime previstas no § 8º do art. 2º do texto aprovado no Senado. Assim, as regras de atualização previstas nos arts. 3º e 4º do Substitutivo não se aplicam aos bens móveis ou imóveis alienados anteriormente à data de opção pela atualização, aplicando-se somente à terra nua, na hipótese de imóvel rural.

Finalizando as regras relativas à atualização, o art. 7º do Substitutivo da Câmara altera de forma importante a previsão do art. 10 do Substitutivo do Senado, que estabelece as regras aplicáveis quando da alienação dos bens atualizados no âmbito do Rearp.

Com efeito, o Substitutivo da Câmara estabeleceu que a alienação de bem submetido à modalidade atualização que ocorrer no prazo de **5 (cinco) anos**, no caso de **bem imóvel**, ou de **2 (dois) anos**, no caso de **bem móvel**, contados da adesão, exceto por transmissão *causa mortis* ou decorrente de partilha em dissolução de sociedade conjugal ou união estável, acarretará a desconsideração de todos os efeitos do Rearp, deduzindo-se o que houver sido anteriormente pago do Imposto sobre a Renda, atualizado pela taxa Selic, devido na hipótese de apuração de ganho de capital decorrente da alienação e tributação na pessoa jurídica. O texto do Senado previa o prazo de 3 (três) anos para a ocorrência dos efeitos supracitados.

A terceira Seção do Capítulo II (art. 9º) trata das regras de **“Regularização de Bens e Direitos”**, tema previsto no art. 3º do Substitutivo do Senado.

A principal inovação do Substitutivo é a alteração da data limite para a regularização. Em seu art. 9º, ficou autorizada a regularização de



recursos, bens ou direitos por residentes ou domiciliados no País em 31 de dezembro de 2024, de que sejam ou tenham sido proprietários ou titulares em períodos anteriores a 31 de dezembro de 2024. O texto do Senado previa como data limite 31 de dezembro de 2020.

Ainda nesse sentido, segundo o § 4º do art. 9º, a regularização é autorizada mesmo que, em 31 de dezembro de 2024, não haja saldo de recursos ou título de propriedade em relação aos bens e direitos previstos no *caput*.

Além disso, o Substitutivo da Câmara aumentou o escopo de bens sujeitos à regularização. O texto do Senado permitia a regularização apenas dos bens ou direitos de origem lícita, mantidos no Brasil. O Substitutivo da Câmara, por sua vez, no § 1º do art. 9º, afirma que a regularização se aplica aos bens ou direitos de origem lícita, mantidos no Brasil ou no exterior, ou repatriados por residentes ou domiciliados no País, conforme a legislação cambial ou tributária, que não tenham sido declarados ou tenham sido declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais citados nos incisos do dispositivo.

Para os efeitos da regularização, o § 3º do art. 9º define o que são bens ou direitos não declarados ou declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais e dados essenciais. As definições são praticamente idênticas às aprovadas no Senado, com a adequação da data limite para usufruto do benefício.

Os §§ 4º a 6º do Substitutivo da Câmara basicamente reproduzem as regras dos §§ 4º a 6º aprovados no Senado, com as adequações das datas limites. Desse modo: a) os efeitos da regularização são aplicáveis aos titulares de direito ou de fato que, voluntariamente, declararem ou retificarem a declaração incorreta referente a recursos, bens ou direitos, devendo a declaração ou retificação ser acompanhada de documentos e informações sobre sua origem lícita, identificação, titularidade ou destinação; b) a regularização aplica-se também aos não residentes no momento da publicação desta Lei; e c) os efeitos da regularização serão aplicados também ao espólio cuja sucessão esteja aberta em 31 de dezembro de 2024.

A opção pelo Rearp, para fins de regularização, dar-se-á por meio de declaração única de regularização acompanhada do pagamento integral ou em primeira quota do imposto sobre o acréscimo de capital (§ 12 do artigo 9º do Substitutivo) e da multa prevista no art. 11 da futura lei.



Quanto ao seu conteúdo, a declaração deverá conter as informações previstas no § 9º do art. 9º do Substitutivo da Câmara, que são basicamente as mesmas aprovadas pelo Senado.

Contudo, o Substitutivo da Câmara previu, no inciso V do mencionado dispositivo, uma nova informação a ser apresentada na hipótese de inexistência de saldo dos recursos, ou de titularidade de propriedade de bens ou direitos referidos no *caput*, em 31 de dezembro de 2024, a saber: a descrição das condutas praticadas pelo declarante que se enquadrem nos crimes previstos no art. 13 da futura lei e dos respectivos recursos, bens ou direitos de qualquer natureza não declarados, remetidos ou mantidos no exterior ou repatriados, ainda que posteriormente repassados à titularidade ou responsabilidade, direta ou indireta, de *trust* de quaisquer espécies, fundações, sociedades despersonalizadas, fideicomissos, ou dispostos mediante a entrega a pessoa física ou jurídica, personalizada ou não, para guarda, depósito, investimento, posse ou propriedade de que sejam beneficiários efetivos o interessado, seu representante ou pessoa por ele designada.

O § 9º do art. 9º do Substitutivo da Câmara recepciona a regra aprovada pelo Senado, segundo a qual os recursos, bens e direitos de qualquer natureza constantes da declaração única para adesão ao Rearp deverão também ser informados: na a) declaração de ajuste anual do imposto de renda relativa ao ano calendário de 2024, ou em sua retificadora, no caso de pessoa física; ou na b) escrituração contábil societária relativa ao ano-calendário da adesão, no caso de pessoa jurídica. O § 10 prevê os documentos para comprovação dos valores declarados para a regularização.

O § 11 estabelece que os rendimentos, frutos e acessórios decorrentes do aproveitamento dos bens ou direitos de qualquer natureza regularizados por meio da declaração única, obtidos no ano-calendário de 2025, deverão ser incluídos nas declarações previstas no § 9º do artigo 9º do Substitutivo e oferecidos à tributação. O texto, contudo, retirou a parte final do § 11 do art. 3º do Substitutivo do Senado, que previa a aplicação do benefício da denúncia espontânea de que trata o art. 138 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN).

O § 12 do art. 9º do Substitutivo da Câmara prevê que o montante dos ativos objeto de regularização será considerado acréscimo patrimonial adquirido em 31 de dezembro de 2024, ainda que nessa data não exista saldo ou título de propriedade, sujeitando-se a pessoa, física ou jurídica, ao



pagamento do Imposto sobre a Renda, a título de ganho de capital, à alíquota de 15% (quinze por cento).

Por sua vez, o § 13 estabelece que a regularização dos bens e direitos e o pagamento do imposto e da multa prevista no art. 11 implicarão a remissão dos créditos tributários decorrentes do descumprimento de obrigações tributárias diretamente relacionadas a esses bens e direitos em relação a fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2024. Importante destacar, contudo, que a mencionada remissão não alcança os tributos retidos por sujeito passivo, na condição de responsável, e não recolhidos aos cofres públicos no prazo legal (§ 14 do art. 9º do Substitutivo).

Por sua vez, segundo o § 15 do art. 9º do Substitutivo, a opção pela regularização e o pagamento do imposto e da multa prevista no art. 11: a) dispensam do pagamento de acréscimos moratórios anteriores à adesão incidentes sobre o imposto; e b) importam confissão irrevogável e irretratável dos débitos em nome do sujeito passivo na condição de contribuinte ou responsável, configurando confissão extrajudicial, nos termos do arts. 389 e seguintes da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), e condicionando o sujeito passivo à aceitação plena e irretratável de todas as condições estabelecidas na futura lei.

Por fim, o Substitutivo da Câmara acrescenta o § 16 ao art. 9º, para estabelecer que a opção de repatriação pelo declarante de ativos financeiros no exterior deverá ocorrer por intermédio de instituição financeira autorizada a funcionar no País e a operar no mercado de câmbio, mediante apresentação do protocolo de entrega da declaração de que trata o *caput* do art. 9º.

A quarta Seção do Capítulo II (arts. 10 a 12) trata das regras de **“Pagamento dos Tributos”**, tema previsto nos arts. 4º ao 6º do texto aprovado no Senado.

A primeira importante alteração feita pela Câmara é a redução do prazo para adesão ao Rearp, de 210 (duzentos e dez) para 90 (noventa) dias após a entrada da lei em vigor. Além disso, reduz de 36 (trinta e seis) para 24 (vinte e quatro) a quantidade de quotas do parcelamento do valor a pagar.

A outra alteração de grande relevância foi o aumento da multa em relação à modalidade regularização, que, no texto do Senado, era de 15% (quinze por cento) e foi aumentada para 100% (cem por cento) (art. 11 do Substitutivo da Câmara).

Por fim, o art. 12 do Substitutivo da Câmara manteve a regra prevista no PL, segundo a qual o pagamento dos tributos na forma da vindoura lei será considerado tributação definitiva e não permitirá restituição de valores anteriormente pagos.

A quinta Seção do Capítulo II (art. 13) trata das regras de **“Extinção da Punibilidade”**, tema previsto no art. 7º do PL.

Nesta Seção, a Câmara dos Deputados praticamente recepcionou todas as disposições aprovadas no Senado Federal. A única alteração ocorreu no *caput* e foi realizada para deixar claro que o benefício do Rearp só é assegurado para bens de origem lícita.

A última Seção do Capítulo II (arts. 14 a 18) trata das **“Disposições Finais”**, tema previsto nos arts. 8º, 9º, e 11 ao 13 do Substitutivo aprovado no Senado, os quais foram integralmente acolhidos pela Câmara.

Assim, podemos resumir os temas aqui tratados da seguinte forma:

- a) a divulgação ou a publicidade das informações presentes no Rearp, referentes ao contribuinte, implicarão efeito equivalente à quebra do sigilo fiscal, sujeitando o responsável às penas previstas na legislação;
- b) será excluído do Rearp, na modalidade regularização, o contribuinte que apresentar declarações ou documentos falsos relativos à titularidade e à condição jurídica dos bens;
- c) a pessoa física ou jurídica é obrigada a manter, em boa guarda e ordem, e em sua posse, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado da alienação do bem efetuada em data posterior à adesão ao Rearp, cópia dos documentos que ampararam a declaração e a apresentá-los, na hipótese de exigência, na forma do regulamento;
- d) a futura lei não se aplica aos sujeitos que tiverem sido condenados em ação penal cujo objeto seja um dos crimes listados no *caput* do art. 13, ainda que se refira aos recursos, bens ou direitos a serem regularizados pelo Rearp; e



- e) a RFB disciplinará os procedimentos para o cumprimento do referido Capítulo.

Na sequência, o Capítulo III do Substitutivo trata **“Do Empréstimo de Títulos e Valores Mobiliários no País”**.

Nessa parte, o Substitutivo da Câmara aperfeiçoa o regime de tributação para essa operação própria do mercado de capitais. A proposição cuida inicialmente de caracterizar bem a operação, segundo parâmetros de Direito Privado.

Em seguida, trata da tributação da remuneração do emprestador, do recebimento de reembolso de proventos e rendimentos por este, das hipóteses de empréstimos com sujeitos isentos ou dispensados de retenção de Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), da tributação da alienação do título pelo tomador e, por fim, da situação de transferência de titularidade do ativo entre emprestador e tomador.

Na Seção I do Capítulo, o Substitutivo da Câmara estabelece a abrangência do regime tributário, o qual contempla “as operações de empréstimo de títulos ou valores mobiliários no País registradas em entidades autorizadas a prestar serviços de compensação e liquidação de operações com valores mobiliários no País” (art. 19, *caput*). No parágrafo único, é definido o que se considera empréstimo de títulos e valores mobiliários para fins tributários.

Sob a Seção II, é disciplinada a tributação da remuneração auferida do tomador pelo emprestador, ou seja, o prêmio pelo empréstimo. Tributar-se-á esse rendimento tal qual são tributados os rendimentos de aplicações de renda fixa. Aplicam-se, assim, as alíquotas fixadas no art. 1º da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, ou seja, de 22,5% a 15%, de acordo com o tempo da operação.

O art. 20 é inteiramente dedicado a fixar a forma como ocorrerá essa tributação e as respectivas obrigações e responsabilidades. O tributo há de ser recolhido na fonte, sendo responsável pela retenção a entidade autorizada a prestar serviços de compensação e liquidação de operações com títulos e valores mobiliários. São fixados também parâmetros contábeis, formas de cálculo e prazo para pagamento.



A Seção III normatiza como ocorrerá a tributação dos proventos e rendimentos referentes ao título recebido pelo tomador do empréstimo e como será reembolsado por este ao emprestador. O Substitutivo reafirma a aplicação sobre o reembolso do regime próprio de tributação do provento ou rendimento que está sendo reembolsado. A lógica é tratar essa situação financeira da mesma forma que ela seria tratada se não tivesse ocorrido a transferência de titularidade com o empréstimo.

Assim, do art. 19 ao art. 24, o Substitutivo da Câmara busca assegurar que o recebimento indireto de proventos e rendimentos pelo emprestador seja tributado de maneira idêntica àquela incidente caso este detivesse a titularidade do título. Isso é feito estabelecendo o recebimento líquido de tributos pelo emprestador (art. 21), detalhando-se a situação tributária do emprestador (arts. 22 e 23) e a situação tributária do tomador (art. 24). Mantém-se, dessa maneira, os atributos subjetivos do emprestador para a qualificação desse ato tributário.

A Seção IV do Capítulo é dedicada à situação específica de um empréstimo com sujeito que seja isento ou dispensado de retenção de IRRF. O Substitutivo da Câmara precisou enfrentar essa questão, para manter, também nesse caso específico, o mesmo *status quo* subjetivo do recebimento indireto de proventos e rendimentos pelo emprestador que o existente caso não houvesse operação de empréstimo.

Se o emprestador não é isento ou dispensado de retenção, haverá tributação (art. 25, § 1º). Caso ele seja titular de isenção ou dispensa, não haverá incidência de imposto (art. 25, § 2º). A Seção cuida também de formas de cálculo para esses casos, de responsáveis pelo recolhimento do tributo, do valor do reembolso e da maneira e do prazo de recolhimento do tributo.

Na Seção V, o regime tributário se volta para a situação do ganho de capital ou no mercado de capitais auferido pelo tomador por empréstimo do título ou valor mobiliário com a sua venda. O art. 30 inteiro é dedicado a situações gerais e específicas dessa operação. Em síntese, o tomador terá, de uma ou outra forma, como base de incidência tributária a diferença entre o valor de venda do ativo emprestado e o valor do ativo comprado para honrar posteriormente o empréstimo desse bem fungível, ou seja, o ganho que ele teve com as operações como um todo.

Em última Seção, a de número VI, o Capítulo III assegura a não incidência de tributo sobre ato de transferência de titularidade ocorrido



naturalmente na operação de empréstimo desse bem fungível, asseverando que o período dessa operação é considerado para os fins de cálculos de prazos tributários para a tributação do emprestador por atos futuros referentes àquele ativo.

No Capítulo IV, que se intitula **“Das Operações de Cobertura de Bolsas no Exterior (Hedge)”,** o Substitutivo da Câmara altera duas leis específicas, para disciplinar aspectos tributários dessas operações.

O art. 32 altera o art. 17 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, o qual está justamente inserido em uma subseção dessa lei dedicada às operações de cobertura em bolsa do exterior. A nova redação do art. 17 dessa lei traz um regime jurídico bem mais detalhado e preciso para a tributação a título de lucro real de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de operações de *hedge* no exterior. Mantém-se a permissão de computarem-se resultados negativos com essas operações, para compensar resultados positivos, mas os parágrafos do artigo cuidam de estabelecer certas exigências, para garantir que o preço aferido seja de mercado, evitando-se desvios para fins meramente fiscais.

O art. 33, por sua vez, altera o art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, para inserir a exigência de que as operações de cobertura de riscos (*hedge*) por meio de contratos derivativos com contrapartes no exterior cumpram os requisitos mencionados acima, para que seus agentes possam estar sujeitos à alíquota zero de IRRF.

O Capítulo V propõe a alteração de diversas leis federais.

Em seu art. 34, propõe duas alterações na Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, que institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público. Primeiro, prevê o acréscimo do § 4º ao art. 1º da Lei, para estabelecer que o incentivo financeiro-educacional de que trata o *caput* possui natureza jurídica de bolsa de estudo. Segundo, o Substitutivo retira o limite de R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais) para participação da União no Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem).

Registra-se, ainda, que esse dispositivo replica, por exemplo, o teor do art. 10 do Substitutivo apresentado no Parecer Preliminar de Plenário nº 1 ao Projeto de Lei nº 2.307, de 2007, que altera o Código Penal para criar o



crime de posse de artefatos e embalagens para falsificação de bebidas e produtos alimentícios.

Em seu art. 35, o Substitutivo propõe o acréscimo do art. 8º-C à Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência (RPPS) Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo o texto sugerido, a despesa federal anual resultante da compensação financeira entre o RPPS e os RPPS dos entes federados fica limitada à dotação orçamentária para essa despesa na data de publicação de cada lei orçamentária anual. Trata-se de dispositivo que replica o teor do art. 67 da MPV nº 1.303, de 2025, que teve sua vigência encerrada em 8 de outubro de 2025.

O art. 36 propõe diversas alterações na Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.

O dispositivo visa: a) transferir a competência para receber e processar os requerimentos e para habilitar os beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); b) modernizar o acesso ao programa por meio de requerimentos por dispositivos móveis ou pelo Portal Emprega Brasil; c) reforçar o compartilhamento de informações e bases de dados entre órgãos públicos; d) exigir o registro biométrico e a inclusão do requerente no CadÚnico, aperfeiçoar a comprovação da atividade pesqueira e da regularidade das contribuições previdenciárias, entre outras medidas voltadas à integridade do programa; e e) prever penalidades mais rigorosas para fraudes, com compensação automática nos benefícios a serem recebidos.

Trata-se de dispositivo que replica parcialmente o teor do art. 1º da MPV nº 1.323, de 2025, que está em vigor. Não há, contudo, replicação da limitação da despesa com o seguro-defeso aos índices instituídos pelo arcabouço fiscal vigente.

O art. 37 pretende restaurar a vigência das alíneas “g” e “h” do inciso II do § 12 do art. 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, que



dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências.

A MPV nº 1.303, de 2025, tinha acrescido essas alíneas à referida lei, mas ela perdeu sua vigência em 8 de outubro de 2025. Com relação à alínea “h”, o Substitutivo altera o texto da MPV, para excetuar os casos de transformação, incorporação ou fusão, em que podem ser consideradas as atividades da empresa originária.

Por sua vez, o art. 38 altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para fixar em no máximo 30 (trinta) dias a duração do auxílio por incapacidade temporária, quando o benefício for concedido por análise documental e sem exame técnico pericial, resguardando a possibilidade de diferenciação entre as categorias de segurados do RGPS e de excepcionalização por prazo determinado pelo Poder Executivo federal. Trata-se, uma vez mais, de dispositivo que replica o teor do art. 66 da MPV nº 1.303, de 2025, que teve sua vigência encerrada em 8 de outubro de 2025.

O art. 39 pretende incluir os §§ 2º-B, 2º-C e 3º-A no art. 1º da Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS.

O § 2º-A propõe que a certidão de matrícula do imóvel será aceita como documento comprobatório de que operações de financiamento foram realizadas com utilização de recursos próprios do Agente Financeiro e não oriundos do FGTS, exceto no caso de operações originadas por Companhias de Habitação – COHABS e por entidades a elas assemelhadas, na forma regulamentada pelo Conselho Curador do FCVS (CCFCVS).

O § 2º-B estabelece que a Caixa Econômica Federal (CEF) realizará análise documental simplificada dos contratos com pedido de habilitação no FCVS, independentemente da data de habilitação, na forma estabelecida pelo Conselho Curador daquele fundo.

Por fim, o § 3º-A prevê que os créditos com valor já apurado e marcados como auditados nos sistemas e controles da CEF até 30 de junho de 2026 integrarão processos de novação, considerados a titularidade e o montante constantes nesses registros.



O Substitutivo da Câmara termina com o **Capítulo VI**, que estabelece as disposições finais.

O art. 40 outorga à RFB a competência para regulamentar o disposto nos arts. 2º a 33 e art. 37 do Substitutivo.

O art. 41 revoga, a partir de 1º de janeiro de 2026:

- a) o parágrafo único do art. 17 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; e
- b) os arts. 6º a 15 da Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.

Essas revogações também estavam previstas na MPV nº 1.303, de 2025, com vigência encerrada.

Por fim, o art. 42 estabelece que a Lei entrará em vigor na data da sua publicação e produzirá efeitos a partir de:

- a) 1º de janeiro de 2026, quanto aos arts. 19 a 33;
- b) na data de sua publicação, quanto aos demais dispositivos.

II – ANÁLISE

Em relação à constitucionalidade da proposição, registre-se que cabe ao Congresso Nacional legislar sobre sistema tributário e que há legitimidade na iniciativa parlamentar, nos termos dos arts. 48, inciso I, e 61 da Constituição Federal.

Além disso, conforme prevê o inciso III do art. 153 do Texto Constitucional, o Imposto sobre a Renda é tributo de competência exclusiva da União. Outrossim, os demais temas ventilados no Substitutivo também pertencem à competência legislativa da União.



Quanto ao mérito do Substitutivo, no tocante ao Rearp, entendemos que os aperfeiçoamentos feitos pela Câmara dos Deputados são bem-vindos. Os principais aperfeiçoamentos são os seguintes:

a) foram atualizados os marcos temporais, de 31 de dezembro de 2020 para 31 de dezembro de 2024, refletindo, assim, a realidade atual;

b) foi incluída a possibilidade de atualização dos bens das pessoas jurídicas e de bens situados no exterior, em respeito ao princípio da isonomia tributária;

c) foi alterado o prazo para adesão ao Rearp, de 210 para 90 dias, por se entender que este novo prazo é suficiente para conciliar a necessidade de definição célere do universo de aderentes com o tempo mínimo para organização documental e tomada de decisão informada;

d) foi reduzida de 36 para 24 a quantidade de parcelas do tributo a pagar, com vistas a equilibrar a capacidade contributiva dos declarantes com o interesse arrecadatório do Estado;

e) foi aumentado de 15% para 100% o percentual da multa no caso da modalidade de regularização, para se adequar às regras da legislação tributária brasileira;

f) foi ajustado o prazo de carência de alienação ou baixa, para cinco anos no caso de bens imóveis, e dois anos para bens móveis, a contar da data de adesão, o que está em sintonia com a necessidade de se equilibrar a segurança jurídica do contribuinte com a proteção ao erário;

g) deixou-se expresso que a regularização só é possível em relação aos bens de origem comprovadamente lícita, o que funcionará como um filtro para coibir a legalização de recursos de atividades criminosas;

h) previu-se a possibilidade de que contribuintes que atualizaram bens imóveis na forma do Capítulo II da Lei nº 14.973, de 2024, possam optar por migrar para o Rearp, de modo a conferir tratamento equitativo entre os contribuintes.

Essas alterações, a nosso ver, harmonizam os princípios da justiça tributária com os da eficiência arrecadatória e da segurança jurídica, oferecendo



aos contribuintes instrumentos adequados para atualização patrimonial e regularização fiscal, enquanto proporcionam ao erário receitas adicionais mediante adesão voluntária, caracterizando solução equilibrada entre os interesses públicos e privados envolvidos. Tais sugestões aperfeiçoam as disposições do texto aprovado no Senado, garantindo uma maior efetividade à política pública.

Ressaltamos, contudo, que a previsão do art. 18, que prevê que a RFB disciplinará os procedimentos para o cumprimento deste Capítulo (arts. 2º ao 18) é redundante com a disposição do art. 40, que estabelece que compete à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil regulamentar o disposto nos arts. 2º a 33 e art. 37 desta Lei. Por essa razão, em nossos ajustes legislativos apresentados ao final, sugerimos a sua exclusão.

Ademais, o Substitutivo da Câmara trouxe outros temas de inegável importância social, cujos méritos também devem ser reconhecidos. A proposição retorna a esta Casa Legislativa com quinze novos artigos dedicados à tributação de operações específicas do mercado de capitais e do mercado financeiro.

O Capítulo III apura o regime de tributação das operações de empréstimo de títulos e valores mobiliários. Conforme definido em seu artigo inicial, tais operações constituem, do ponto de vista jurídico, mútuo feneratício realizado com ativos do mercado de capitais.

A essa operação muito comumente está associada uma venda a descoberto pelo tomador do empréstimo. Por essa razão, convergem interesses de investidores com perfis distintos.

De um lado, figura um investidor de longo prazo, e, de outro, um investidor de curto ou médio prazo, o qual vislumbra uma desvalorização do ativo nesse período. O primeiro rentabiliza a titularidade da propriedade, e o segundo busca lucrar com a desvalorização no mercado.

Esse mecanismo confere não apenas maior produtividade a fatores, ao permitir que outros aspectos da titularidade sejam rentabilizados, como também garante maior liquidez ao mercado e maior precisão na aferição do preço dos ativos neles negociados.



Com a possibilidade de venda a descoberto que o empréstimo permite e de rentabilização sobre a desvalorização no mercado, estimula-se que agentes atuem nesse sentido, operando de forma a equilibrar perspectivas otimistas com perspectivas pessimistas e favorecendo a liquidez e a correta precificação do mercado. O emprestador, por outro lado, perde a liquidez do ativo, ou seja, a capacidade aliená-lo e convertê-lo em poder de compra durante o período de empréstimo, mas rentabiliza de uma forma adicional a titularidade desse ativo.

O Substitutivo da Câmara traz um regime completo de tributação para essa operação, focando nas suas três fontes de renda relacionadas com a operação: a remuneração pelo empréstimo, o recebimento indireto dos proventos e rendimentos relacionados ao título e o ganho do tomador com a venda do título e posterior recompra.

Traz-se uma normatização mais precisa para o ordenamento jurídico prático, apuram-se os dispositivos legais e cuida-se das formas de cálculo, das responsabilidades pelo recolhimento e até de situações específicas, como aquelas envolvendo sujeitos isentos ou dispensados de recolhimento de imposto de renda.

Há bastante mérito na proposição por trazer esse regime jurídico, e sua maior qualidade está em fazer com que os proventos e rendimentos recebidos indiretamente pelo emprestador não tenham uma resultante de tratamento tributário distinta daquela que haveria caso o empréstimo não tivesse ocorrido. Essa nova disciplina normativa certamente trará segurança jurídica para os agentes econômicos e proteção contra possíveis desvios tributários para o Poder Público.

O mesmo se pode dizer sobre as alterações legislativas propostas pelos 32 e 33 do Substitutivo. Elas, inegavelmente, aprimoraram o tratamento tributário das operações de cobertura de risco (*hedge*).

Com efeito, o art. 17 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passará a ter uma disciplina bem mais completa para a caracterização de operações de cobertura de risco. Centra-se em exigir a precificação a mercado como condição para poder computar perdas com essas operações para fins tributários. É estabelecido um parâmetro de mercado como referência, e uma atuação em mercado é exigida do contribuinte para que haja benefício no cálculo do lucro real e da base de cálculo para a CSLL, a fim de se evitarem desvios.

Em paralelo, o cumprimento desses requisitos será condição essencial para que operações de cobertura de riscos (*hedge*) por meio de contratos derivativos com contrapartes no exterior tenham alíquota zero de imposto de renda retido na fonte, conforme a redação conferida pelo art. 33 do Substitutivo ao art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997.

Em relação às alterações promovidas na Lei nº 14.818, de 16 de janeiro 2024, que trata do Programa Pé-de-Meia, deve-se registrar que elas constituem um avanço para salvaguardar os cerca de quatro milhões de estudantes beneficiados.

Isso, porque o art. 34 do Substitutivo confere, expressamente, natureza jurídica de bolsa de estudo ao incentivo financeiro-educacional. Além disso, o referido dispositivo também suprime o limite global de R\$ 20 bilhões para participação da União no Fipem, assegurando os recursos necessários para plena e fiel manutenção dessa política educacional.

Observando a necessidade de controle das despesas da União, o art. 35 limita os valores das compensações financeiras entre o RGPS e os RPPS às dotações dispostas no respectivo orçamento anual. Trata-se de mecanismo que confere previsibilidade e controle a esse dispêndio público, alinhando-o às disponibilidades e metas fiscais da União.

Também buscando ampliar a eficiência do gasto público, o art. 36 do Substitutivo concretiza uma notória reforma no chamado “seguro-defeso”, a qual já se encontra em andamento por força da MPV nº 1.323, de 2025.

Essa reforma prevê não apenas a assunção de competências por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, mas, sobretudo: o compartilhamento de dados entre órgãos públicos para devida focalização do benefício; a devida comprovação do histórico contributivo do beneficiário; a modernização dos meios de acesso; a previsão de registros biométrico e de inscrição no CadÚnico dos requerentes; e, ainda, o aumento das penalidades em caso de fraudes.

Destaca-se que o Substitutivo, ao mesmo tempo que melhor focaliza os benefícios e combate fraudes no seguro-defeso, também tem o cuidado de não admitir o limite que atualmente consta nos §§ 4º a 6º do art. 5º da Lei nº 10.779, de 2003, nos termos do art. 1º pela MPV nº 1.323, de 2025, pois tal limite pode embaraçar a concessão e o devido pagamento dos benefícios a quem de direito.



O art. 37 também é meritório, ao estabelecer que será considerada não declarada a compensação em que o crédito de tributos administrados pela RFB seja decorrente de pagamento indevido ou a maior que o devido, com fundamento em documento de arrecadação inexistente ou seja decorrente do regime de incidência não cumulativa da Contribuição para o PIS/Pasep ou da Cofins, cujo crédito não guarde qualquer relação com quaisquer atividades econômicas do sujeito passivo, excetuados os casos de transformação, incorporação ou fusão, em que podem ser consideradas as atividades da empresa originária. O texto apenas positiva hipóteses já reconhecidas na doutrina e na jurisprudência em que a apropriação de crédito é vedada.

O art. 38, por sua vez, reforça as medidas de controle de gasto e responsabilidade fiscal, ao preservar o limite de 30 dias para o benefício por incapacidade temporária – comumente conhecido por “auxílio-doença” –, concedido por perícia documental.

Essa medida vigorou com a edição da MPV nº 1.303, de 11 de junho 2025 – que teve sua vigência encerrada –, e visa controlar e racionalizar os benefícios concedidos pelo sistema Atestmed do INSS, sem descuidar das possíveis peculiaridades dos diferentes grupos de segurados ou mesmo da possibilidade de excepcionalização por ato do Poder Executivo. Trata-se, portanto, de medida que ajuda a racionalizar a fila de perícias do INSS sem descuidar das restrições financeiro-orçamentárias do RGPS.

Ademais, o art. 39 do Substitutivo acrescenta um dispositivo na Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, para simplificar a exigência documental e a análise dos documentos para fins de novação das dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais junto às instituições financiadoras.

Quanto à técnica legislativa, sugerimos alguns ajustes redacionais, dentre os quais destacamos os seguintes:

- a) supressão do art. 18 do Substitutivo, uma vez que o mesmo assunto é disciplinado de forma mais ampla pelo art. 40;
- b) ajuste meramente redacional nas alterações legislativas propostas pelo Substitutivo da Câmara, para adequá-lo às regras da Lei Complementar nº 95, de 1988;



- c) fusão dos CAPÍTULOS IV e V, uma vez que tratam de alterações gerais da legislação federal;
- d) retirada da cláusula de revogação referente ao parágrafo único do art. 17 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, uma vez que o art. 32 do Substitutivo da Câmara acresce parágrafos ao citado dispositivo.

III – VOTO

Pelo exposto, concluímos pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 458, de 2021, e, no mérito, votamos pela sua aprovação, nos termos do Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, ressalvados o art. 18 e o inciso I do art. 41 do Substitutivo (cláusula de revogação), com as seguintes adequações redacionais:

Adequação redacional nº 1:

Proceda-se à fusão dos Capítulos IV e V, que passam a ser denominados como “CAPÍTULO IV – DAS DEMAIS ALTERAÇÕES DA LEGISLAÇÃO”, e ordenem-se os seus dispositivos na ordem cronológica das Leis alteradas. Na alteração do art. 60 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, renumerem-se os §§ 11-B a 11-E como §§ 11-F a 11-I.

Adequação redacional nº 2:

Remunere-se o “CAPÍTULO VI – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS” como “CAPÍTULO V – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS”, ajustando-se, no art. 40 do Substitutivo, as remissões aos dispositivos que devem ser regulamentados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em virtude da reordenação de dispositivos que alteram Leis.



Adequação redacional nº 3:

Proceda-se ao ajuste dos artigos mencionados no inciso I do art. 42 do Substitutivo (cláusula de vigência), em virtude da reordenação de dispositivos que alteram Leis.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Braga

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4804036084>



18/11/2025

TRECHO DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA SESSÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA, REALIZADA EM 18/11/2025, CONTENDO ADEQUAÇÃO DE PLENÁRIO AO PARECER Nº 170, DE 2025-PLEN/SF, PROFERIDO PELO SENADOR EDUARDO BRAGA, que acatou os termos do Requerimento nº 862, de 2025, de destaque, para votação em separado, da expressão "em até 24 (vinte e quatro) quotas iguais, mensais e sucessivas", constante no art. 10 do Substitutivo da Câmara, a fim de restabelecer a expressão "em até 36 (trinta e seis) quotas iguais, mensais e sucessivas", constante no art. 4º do texto anteriormente aprovado pelo Senado.

.....

"(...) **O SR. EDUARDO BRAGA** (Bloco Parlamentar Democracia/MDB - AM. Como Relator.) - Não, Sr. Presidente, eu queria, em resposta ao Senador Zequinha, e em respeito até à deliberação que o Senado da República teve originalmente no texto, manter as 36 cotas de pagamento, portanto, acolhendo a emenda e o destaque apresentado pelo Podemos.

Portanto, acolho a modificação de 36 meses apresentada pelo eminente Senador Zequinha. Desta feita, entendo que restabelecemos um equilíbrio para o contribuinte poder estar apto junto à Fazenda Nacional. (...)"

.....