

## PARECER Nº       , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.473, de 2025, do Senador Renan Calheiros, que *altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, e a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para dispor, respectivamente, sobre alíquotas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em relação às fintechs e sobre o aumento da participação governamental na arrecadação líquida das apostas de quota fixa; e institui o Programa de Regularização Tributária para Pessoas Físicas de Baixa Renda (Pert-Baixa Renda).*

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

### I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), para análise em caráter terminativo, o Projeto de Lei (PL) nº 5.473, de 2025, do Senador Renan Calheiros, que tem como objetivos:

(i) elevar as alíquotas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) incidentes sobre alguns tipos de instituições financeiras, merecendo destaque a majoração da tributação das chamadas *fintechs*;

(ii) aumentar de 12% para 24% a participação governamental na arrecadação líquida das apostas de quota fixa (*bets*), bem com distribuir o incremento aos demais entes federados nos anos de 2026 a 2028;

(iii) instituir o Programa de Regularização Tributária para Pessoas Físicas de Baixa Renda (Pert-Baixa Renda); e

(iv) prever a possibilidade de o residente ou domiciliado no exterior pleitear, no prazo de cinco anos, a restituição do Imposto sobre a Renda

Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre os lucros e dividendos remetidos para beneficiário no exterior pago a maior em relação aos limites estabelecidos no dispositivo legal.

Para tanto, a proposição está dividida em quatro Capítulos, conforme descrito a seguir.

O art. 1º, único dispositivo do Capítulo I, descreve o objetivo do PL.

O Capítulo II, composto pelos arts. 2º e 3º, trata das alterações relativas às contribuições sociais.

No art. 2º, altera-se a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para elevar a alíquota da CSLL incidente sobre alguns tipos de instituições financeiras, com aumento de 9% para 15%, no caso de instituições de pagamento; administradoras de mercado de balcão organizado; bolsas de valores e de mercadorias e futuros; entidades de liquidação e compensação; e outras sociedades que venham a ser consideradas instituições financeiras pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Já as sociedades de capitalização e as sociedades de crédito, financiamento e investimentos terão aumento da alíquota de 15% para 20%.

O art. 3º, por sua vez, versa sobre a contribuição social das *bets* sobre a Receita Bruta de Jogo, a GGR (*Gross Gaming Revenue*), que passa de 12% para 24% mediante mudança no art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. A GGR corresponde ao produto da arrecadação das *bets*, após deduzidos os valores com pagamento de prêmios e com o Imposto sobre a Renda (IR) incidente sobre a premiação. Esse acréscimo de 12% será destinado à seguridade social, para ações na área da saúde. A destinação dos outros 12% (originais) permanece como está hoje.

Relativamente aos exercícios financeiros de 2026 a 2028, o valor do incremento de 12% pertencente à União destinado à seguridade social será entregue, parcial ou integralmente, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para assunção de despesas com seguridade social em montante equivalente à insuficiência de compensação das perdas de arrecadação do IRRF, incidentes sobre rendimentos pagos por suas administrações diretas, autarquias e fundações, pelo PL nº 1.087, de 2025.

O Capítulo III (arts. 4º a 14) institui, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o Pert-Baixa Renda, com vistas à regularização de débitos tributários e não tributários vencidos até a data de publicação da lei, inclusive aqueles abrangidos por parcelamentos anteriores, rescindidos ou ativos, em discussão administrativa ou judicial, ou decorrentes de lançamento de ofício realizado após a publicação da norma, desde que o requerimento de adesão seja apresentado dentro do prazo legal.

Poderão aderir ao programa as pessoas físicas que, no ano-calendário de 2024, tenham auferido rendimentos tributáveis mensais de até R\$ 7.350,00 ou anuais de até R\$ 88.200,00. A adesão ocorrerá mediante requerimento efetuado no prazo de noventa dias contado da publicação da lei e abrangerá os débitos indicados pelo sujeito passivo, na condição de contribuinte ou responsável.

A adesão ao Pert-Baixa Renda implica confissão irrevogável e irretratável dos débitos incluídos no parcelamento, bem como a aceitação plena das condições legais estabelecidas, o compromisso de pagamento regular das parcelas e a vedação à inclusão dos débitos em outros parcelamentos, ressalvado o reparcèlement previsto no artigo 14-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

No âmbito da RFB e da PGFN, o sujeito passivo poderá liquidar os débitos mediante as modalidades previstas nos arts. 2º e 3º da Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017, observando-se o escalonamento de benefícios conforme a faixa de renda. Contribuintes com rendimentos mensais de até R\$ 5.000,00, ou anuais de até R\$ 60.000,00, terão fruição integral dos benefícios, enquanto aqueles com rendimentos entre R\$ 5.000,00 e R\$ 7.350,00 mensais, ou entre R\$ 60.000,00 e R\$ 88.200,00 anuais, terão fruição parcial e decrescente de descontos e reduções, a qual será apurada conforme fórmula descrita no § 1º do art. 5º.

O valor mínimo de cada prestação mensal é fixado em R\$ 200,00. Para incluir débitos em discussão administrativa ou judicial, o sujeito passivo deverá desistir, previamente, das impugnações, recursos ou ações judiciais relativas aos débitos que serão quitados, renunciando a quaisquer alegações de direito. O autor da ação fica dispensado do pagamento de honorários advocatícios.

Os depósitos judiciais e extrajudiciais vinculados aos débitos incluídos no parcelamento serão transformados em pagamento definitivo. Caso remanesçam débitos não liquidados, estes poderão ser quitados na forma do Pert-Baixa Renda. Após a transformação dos depósitos, o sujeito passivo poderá requerer o levantamento do saldo restante, desde que não existam outros débitos exigíveis.

A dívida objeto do parcelamento será consolidada na data do requerimento de adesão, dividida pelo número de parcelas indicadas. O deferimento do pedido de adesão fica condicionado ao pagamento à vista ou da primeira parcela até o último dia útil do mês do requerimento. Cada prestação mensal será acrescida de juros correspondentes à taxa Selic, acumulada mensalmente, e de um por cento relativo ao mês de pagamento.

De acordo com o art. 11, observadas as garantias do direito de defesa, o contribuinte será excluído do parcelamento nas seguintes hipóteses: (i) falta de pagamento de três parcelas consecutivas ou seis alternadas; (ii) falta de pagamento de uma única parcela quando todas as demais estiverem pagas; (iii) constatação, pela RFB ou pela PGFN, de ato destinado ao esvaziamento patrimonial do devedor com intuito de fraudar o parcelamento; ou (iv) concessão de medida cautelar fiscal em desfavor do optante.

Em caso de exclusão, os valores liquidados serão restabelecidos à cobrança, sendo apurado o valor original do débito com os acréscimos legais até a data da rescisão, deduzindo-se as parcelas efetivamente pagas.

O art. 12 dispõe que a adesão ao parcelamento implica manutenção automática de gravames oriundos de arrolamento de bens, medidas cautelares fiscais e garantias prestadas, salvo no caso de imóvel penhorado ou oferecido em garantia de execução, hipótese em que o sujeito passivo poderá requerer a alienação por iniciativa particular.

O PL estabelece que a RFB e a PGFN editarão, no prazo de trinta dias contados da publicação da lei, os atos necessários à execução e regulamentação do Pert-Baixa Renda.

No Capítulo IV, que traz as disposições finais, o art. 15 estabelece que o residente ou domiciliado no exterior poderá pleitear, no prazo de cinco anos e conforme o disposto no artigo 168 do Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), o crédito correspondente à diferença apurada quando a soma da alíquota efetiva de tributação incidente sobre os

lucros da pessoa jurídica domiciliada no Brasil, distribuidora de lucros e dividendos, e a alíquota aplicável à remessa desses lucros e dividendos ao beneficiário no exterior superar a soma das alíquotas nominais do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da CSLL.

Finalmente, o art. 16 determina a vigência da futura lei na data de sua publicação, com produção de efeitos a partir do primeiro dia do ano seguinte ao de sua publicação e após decorridos 90 (noventa) dias desta.

Conforme explica o nobre Senador Renan Calheiros, o PL busca conciliar responsabilidade fiscal com sensibilidade social, estruturando-se sobre três pilares: (i) manutenção da justiça tributária em setores altamente lucrativos; (ii) adequação da tributação sobre o segmento de apostas de quota fixa para garantir equilíbrio federativo; e (iii) criação de mecanismo de recuperação financeira para cidadãos de baixa renda (Pert-Baixa Renda), promovendo a reinserção econômica de milhões de brasileiros.

Até o momento, não foram apresentadas emendas ao projeto.

## II – ANÁLISE

### Aspectos Jurídicos

No que tange à **regimentalidade**, não se verifica qualquer óbice à tramitação da proposição, uma vez que foram observadas integralmente as disposições do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), não havendo vícios formais que impeçam seu regular processamento. Destaca-se que, nos termos do art. 99 do RISF, compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos, financeiros e tributários das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, dispensada a competência do Plenário para os projetos de lei ordinária de autoria de Senador (art. 91, I, do RISF).

Quanto à **constitucionalidade**, o PL respeita os parâmetros aplicáveis, quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo, quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre direito tributário (arts. 24, inciso I; 48, inciso I; 153, III, 195; todos da CF).

Ademais, ressalta-se que a escolha da espécie normativa – lei ordinária – revela-se adequada, em consonância com o art. 150, inciso I, da CF, que colaciona o princípio da legalidade.

Igualmente, no que tange à **juridicidade**, a proposição respeita os princípios gerais de direito e não apresenta vício de injuridicidade. Isto é, o PL é dotado de abstração e generalidade, com potencial para inovar o ordenamento jurídico e compatível com princípios e normas que regem o sistema jurídico vigente.

No que concerne à **técnica legislativa**, o projeto, de forma geral, está em conformidade com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina o processo de elaboração das leis, apresentando linguagem clara, direta e que segue uma ordem lógica.

São necessários apenas pequenos ajustes redacionais, promovidos pela emenda apresentada ao final. Em que pese a Comissão Diretora possa efetuar as correções apontadas no momento da elaboração da redação final (art. 98, V, RISF), entendemos que o imediato aperfeiçoamento do texto contribui para a eficiência do processo legislativo.

No art. 16, relativo à cláusula de vigência, efetuamos alteração para deixar o texto mais claro e didático, sempre observando os princípios da anterioridade e da noventena.

Quanto à **adequação financeira-orçamentária**, é importante ressaltar que o ajuste das alíquotas da CSLL sobre as instituições financeiras e equiparadas constava na Medida Provisória (MPV) nº 1.303, de 11 de junho de 2025, que perdeu eficácia em 8 de outubro passado. Naquela ocasião, a estimativa de aumento de arrecadação era de R\$ 1,58 bilhão para o exercício de 2026 e R\$ 1,582 bilhão para 2027 (Exposição de Motivos nº 41/2025 MF MGI).

No caso do incremento da tributação sobre as *bets*, a referida MPV também trazia previsão semelhante. A estimativa para o aumento de receita era de R\$ 1,7 bilhão para 2026 e o mesmo montante para 2027, considerando um percentual adicional da contribuição de 6% sobre o GGR. No caso do PL nº 5.473, de 2025, o percentual adicional é de 12% do GGR, o que garantirá, conforme enuncia a Justificação, R\$ 3,4 bilhões, R\$ 4,8 bilhões, R\$ 5,1 bilhões, respectivamente, em 2026, 2027 e 2028, tomando-se como base o relatório do

primeiro semestre divulgado pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

Portanto, podemos estimar que o PL sob análise gere impacto fiscal positivo relativo às alterações na CSLL de instituições financeiras e na tributação de apostas, nos termos da tabela abaixo:

| Medida                | 2026              | 2027              | 2028              |
|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Alíquota da CSLL      | R\$ 1.580 milhões | R\$ 1.582 milhões | R\$ 1.582 milhões |
| Apostas de Quota Fixa | R\$ 3.400 milhões | R\$ 4.800 milhões | R\$ 5.100 milhões |
| TOTAL                 | R\$ 4.980 milhões | R\$ 6.382 milhões | R\$ 6.682 milhões |

Desse modo, constata-se a constitucionalidade, a juridicidade, a obediência à forma regimental e à técnica legislativa, bem como a adequação orçamentária e financeira do PL nº 5.473, de 2025.

## Mérito

No **mérito**, as medidas merecem aprovação.

O PL promove, inicialmente, alterações relevantes na tributação da CSLL, especialmente no que se refere às instituições financeiras e entidades equiparadas.

Atualmente, as alíquotas são as seguintes: (i) 20% para bancos de qualquer espécie (ii) 15% para instituições financeiras como seguradoras, sociedades de capitalização, distribuidoras de valores mobiliários, corretoras de câmbio e de valores mobiliários, administradoras de cartões de crédito e cooperativas de crédito, e (iii) 9% para as demais pessoas jurídicas, incluindo *fintechs*.

A nova redação proposta à Lei nº 7.689, de 1989, reorganiza os grupos e eleva as alíquotas para determinados segmentos. O inciso I do art. 3º do referido diploma legal passa a prever a alíquota de 15% para pessoas jurídicas de seguros privados, instituições de pagamento (nos termos da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013) e para aquelas listadas nos incisos II, III e V a XIII do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001.

Dessa forma, passam a também estar sujeitas à alíquota de 15% as instituições de pagamento; administradoras de mercado de balcão organizado; bolsas de valores e de mercadorias e futuros; entidades de liquidação e compensação; e outras sociedades que venham a ser consideradas instituições financeiras pelo CMN.

Já o inciso II-A do art. 3º da Lei nº 7.689, de 1989, estende a alíquota de 20%, antes aplicável apenas para os bancos de qualquer espécie (inciso I da LCP nº 105, de 2001), para sociedades de crédito, financiamento e investimentos, e para pessoas jurídicas de capitalização.

A medida fortalece a sustentabilidade fiscal e corrige distorções no sistema tributário, especialmente no que diz respeito à capacidade contributiva de instituições com maior lucratividade.

Para as *fintechs*, especialmente aquelas classificadas como instituições de pagamento nos termos da Lei nº 12.865, de 2013, o PL promove um aumento da alíquota da CSLL de 9% para 15%. Essa mudança representa uma equiparação dessas entidades com outras instituições financeiras tradicionais e propicia maior isonomia entre entidades reguladas e supervisionadas pelo Banco Central do Brasil ao corrigir distorções na carga tributária entre instituições que realizam operações semelhantes.

Em relação às *bets*, a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, previu modelo de tributação que adota a prática reconhecida pela experiência internacional correspondente à incidência sobre o GGR (resultado da diferença entre o total arrecadado com apostas e o valor disponível para o pagamento de prêmios).

Do GGR – que é o produto da arrecadação das *bets*, após a dedução das premiações e do Imposto de Renda sobre os prêmios – o montante de **12%** possui **vinculação legal** a determinadas áreas sociais e econômicas. Essas destinações compulsórias impostas pela lei (“destinações sociais ou econômicas”) possuem natureza jurídico-tributária.

O remanescente (que atualmente é de 88%) é destinado à cobertura de despesas de custeio e manutenção das *bets* (agentes operadores de apostas) e ao lucro.

Nos termos do art. 3º do PL, o modelo de tributação sobre o GGR será mantido, mas a alíquota total será elevada de 12% para 24%, sendo esse adicional destinado à seguridade social (com foco em ações na área da saúde). A medida, sem dúvida, corrige uma grave distorção tributária. Além disso, o aumento visa mitigar externalidades negativas e custos sociais associados aos jogos.

Ressaltamos a importante previsão de que, nos exercícios de 2026 a 2028, o valor do incremento de 12% será destinado, parcial ou integralmente, aos demais entes federados para assunção de despesas com seguridade social. A medida é relevante para o equilíbrio federativo, uma vez que contribui para a compensação das perdas de arrecadação do IRRF incidentes sobre rendimentos pagos por Estados, Distrito Federal e Municípios, cujo valor será afetado pela justa isenção do Imposto sobre Renda conferida pelo PL nº 1.087, de 2025, às pessoas de baixa renda.

O projeto também enfrenta o problema do superendividamento das famílias de baixa renda, instituindo o Pert-Baixa Renda para pessoas físicas com renda mensal de até R\$ 7.350,00. O programa utiliza a estrutura de benefícios de programas anteriores, mas inova ao escalonar os descontos, garantindo benefícios integrais a quem possui renda até R\$ 5.000,00, em demonstração de justiça social e responsabilidade orçamentária.

Frisamos que a obrigação de pagar tributos possui um peso significativo para o orçamento das famílias de baixa renda, uma vez que parcela considerável de seus ganhos está comprometida com consumo básico (moradia, alimentação, transporte, saúde).

Quanto ao endividamento no crédito privado, as famílias de baixa renda tendem a se endividar em modalidades de crédito mais caras e com maiores taxas de juros. A taxa Selic em níveis altos limita o acesso ao crédito e dificulta a recuperação financeira das famílias mais vulneráveis. Isso significa que a parcela do orçamento das famílias que poderia ser destinada à quitação dos tributos acaba sendo comprometida pelo pagamento das dívidas bancárias.

Além disso, essas pessoas não têm acesso a planejamento financeiro ou assessoria para entender isenções ou regimes simplificados, o que pode levar a atrasos, multas ou encargos maiores. Assim, a proposição, ao possibilitar a regularização das dívidas dos contribuintes de baixa renda, caminha na direção da recuperação financeira de milhões de brasileiros, o que torna sua aprovação imperativa para justiça tributária e coesão social.

O art. 15 do PL relaciona-se às discussões no âmbito do PL nº 1.087, de 2025, na parte em que institui a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas. Isso porque os lucros ou dividendos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos ao exterior ficarão sujeitos à incidência do IRRF à alíquota de 10%, para acompanhar a tributação mínima nacional.

Caso se verifique que a soma dessa alíquota de 10% com a alíquota efetiva de tributação dos lucros da pessoa jurídica domiciliada no Brasil distribuidora dos lucros e dividendos ultrapassa a soma das alíquotas nominais do IRPJ e da CSLL, será concedido, por opção do beneficiário residente ou domiciliado no exterior, crédito calculado sobre o montante de lucros e dividendos.

O valor do crédito corresponderá ao resultado obtido por meio da multiplicação do montante dos lucros e dividendos pagos pela diferença entre: (i) a alíquota efetiva de tributação dos lucros da pessoa jurídica, acrescida de dez pontos percentuais; e (ii) o percentual das alíquotas nominais aplicáveis (34%, 40% ou 45%).

Contudo, o PL nº 1.087, de 2025, limita o prazo do pedido do crédito a 360 dias, o que contraria o prazo aplicável atualmente. A proposta corrige essa impropriedade ao dispor que o pleito pode ser realizado em cinco anos, conforme dispõe o art. 168 do CTN.

Está claro que as medidas contidas no PL encontram amparo nos princípios da capacidade contributiva, da justiça tributária e da solidariedade no custeio da Seguridade Social, aperfeiçoando a legislação e criam uma política de regularização fiscal voltada ao cidadão de baixa renda.

A aprovação do projeto coopera para o equilíbrio fiscal brasileiro, fazendo com que setores altamente lucrativos, que atualmente contribuem aquém de seu potencial, passem a recolher tributos de forma mais progressiva, atendendo ao disposto no § 4º do art. 145 da CF, incluído pela Reforma Tributária por meio de emenda do autor do PL ora em apreço, Senador Renan Calheiros (nº 664-CCJ). O dispositivo determina que as alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, adequação orçamentária e financeira e boa técnica legislativa do PL nº 5.473, de 2025, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com as emendas abaixo.

#### EMENDA Nº - CAE

No Projeto de Lei nº 5.473, de 2025:

(i) inclua-se a expressão “de que tratam os” entre as palavras “parcelamento” e “arts.”, no *caput* do art. 8º;

(ii) substitua-se a palavra “trata” por “tratam” no *caput* do art. 6º; no *caput* do art. 7º; no *caput* do art. 10; no *caput* do art. 11; e no *caput* do art. 12;

(iii) inclua-se ponto final ao fim do *caput* do art. 12; e

(iv) substitua-se a expressão “trinta dias” por “30 (trinta) dias” no *caput* do art. 14.

#### EMENDA Nº - CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 16 do Projeto de Lei nº 5.473, de 2025:

“**Art. 16.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos:

I – a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação, quanto aos arts. 2º e 3º;

II – a partir do primeiro dia do ano seguinte ao de sua publicação, quanto ao art. 15; e

III – a partir da data de sua publicação, quanto aos demais dispositivos.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator