

PARECER N° , DE 2020

SF/20359.58105-60


De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2020, da Câmara dos Deputados, à Medida Provisória nº 930, de 30 de março de 2020, que *dispõe sobre o tratamento tributário incidente sobre a variação cambial do valor de investimentos realizados por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil em sociedade controlada domiciliada no exterior e sobre a proteção legal oferecida aos integrantes do Banco Central do Brasil no exercício de suas atribuições e altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que dispõe, dentre outras matérias, sobre os arranjos de pagamento e sobre as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro.*

Relator: Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal, para emissão de parecer após apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) da Medida Provisória nº 930, de 30 de março de 2020, que dispõe sobre a tributação sobre a variação cambial do valor de investimentos realizados por instituições financeiras (IFs) no exterior; sobre a proteção legal aos integrantes do Banco Central do Brasil no exercício de suas atribuições, e altera as Leis nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que dispõe sobre arranjos e instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro, e nº 12.249, de 11 de junho de 2010, que dispõe sobre a Letra Financeira, dentre outras matérias.

O PLV traz três comandos bem definidos para:

- (i) alterar a tributação sobre a variação cambial de investimentos de instituições financeiras no exterior;

- (ii) ampliar a proteção aos repasses de recursos em arranjos de pagamentos; e
- (iii) autorizar a emissão de Letra Financeira (LF) por prazo inferior a um ano.

O art. 1º define como objeto do PLV o tratamento tributário incidente sobre a variação cambial de investimentos no exterior realizados por IFs.

O art. 2º estabelece que a inclusão da variação cambial da parcela com cobertura de risco (*hedge*) do valor do investimento realizado por instituição financeira no exterior observará o regime de competência na determinação do lucro real e na base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) da pessoa jurídica investidora domiciliada no País, na proporção de 50% em 2021 e 100% a partir de 2022. Seis parágrafos detalham e complementam o disposto no *caput*.

O art. 3º inclui os arts. 12-A, 12-B e 12-C à Lei nº 12.865, de 2013 (Lei dos Arranjos de Pagamentos), para dar maior proteção jurídica aos recursos em trânsito de terceiros nos arranjos de pagamento para liquidação das transações de pagamentos, e aos bens e direitos alocados pelos instituidores e pelos participantes de arranjos de pagamento em garantia à liquidação das transações de pagamento.

Na prática, as novas disposições segregam os recursos que foram pagos por um usuário e são destinados a outro usuário, apartando-os dos bens e direitos da instituição de pagamento, para que, em caso de quebra, ou execução dessa última, não possam vir a sofrer constrição judicial.

Também estão sendo incluídos os §§ 4º e 5º ao art. 6º da Lei dos Arranjos de Pagamentos. Esses §§ reforçam a prerrogativa de o BC requisitar informações a arranjos de pagamentos com pequeno volume financeiro, não objetos de fiscalização pelo BC, para fins de avaliação de risco.

Já o art. 4º acrescenta parágrafo único ao art. 41 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, para autorizar o Conselho Monetário Nacional (CMN) a dispor sobre Letra Financeira por prazo inferior a um ano, para fins de acesso da instituição financeira emitente a operações de redesconto e empréstimos junto ao BC.



SF/20359.58105-60

O art. 5º traz a cláusula de vigência, na data de publicação da Lei.

De acordo com a Exposição de Motivos da MPV, as medidas visam a aperfeiçoar o funcionamento do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e a tributação de instituições financeiras e demais instituições supervisionadas pelo BC.

Foram apresentadas, no âmbito da Comissão Mista (CM), 43 emendas ao texto original da MPV. Ainda que meritórias, entendemos não haver pertinência temática com a MPV nas emendas 1 a 3, 5 a 8, 10, 14, 15, 17, 20, 23 e 40. As propostas citadas ampliam, demasiadamente, o cerne de abrangência da MPV, a qual, como sabemos, possui rito sumaríssimo de tramitação. Isso impede uma maior discussão para uma deliberação parlamentar mais apropriada, ressaltando que, com as sessões virtuais, o trâmite das MPVs ficou ainda mais restrito.

A previsão inicial da MPV de imunidade dos integrantes do BC mostrou-se como o comando original mais polêmico, tendo sido objeto de 18 emendas, de n^{os} 4, 9, 13, 19, 24 a 28, 30 a 36, 39 e 43. Dada a revogação do comando original pela MPV nº 951, superveniente, tais emendas encontram-se prejudicadas.

Já as emendas de n^{os} 37, 38 e 41 trazem dispositivos sobre as operações de compra e venda de títulos de crédito pelo BC, e as emendas de n^{os} 11, 12, 16, 17, 21 e 22 dispõem sobre a variação cambial de investimentos de IFs no exterior.

As alterações na Lei de Arranjos de Pagamentos foram objeto das emendas de n^{os} 18, 29 e 42.

Tendo em vista que a Comissão Mista designada para apreciar a MPV nº 930, de 30 de março de 2020, não havia sido instalada quando da aprovação do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, que *dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19*, a matéria foi encaminhada diretamente para apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

A MPV não recebeu emendas de plenário no curso de sua votação na Câmara dos Deputados. Aquela Casa deliberou pela



SF/20359.58105-60

admissibilidade da Medida Provisória, assim como pela sua adequação financeira, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela sua aprovação integral, admitindo cinco das emendas apresentadas, parcial ou integralmente.

Neste Senado, a matéria foi objeto de outras 4 emendas, de nºs 44 a 47. A emenda nº 44 propõe ajuste à ementa do PLV, para melhor espelhar o conteúdo do texto em tramitação. A emenda nº 45 foi retirada pelo autor. Já a emenda nº 46 propõe suprimir o escalonamento de dois anos e tributar, de imediato, os investimentos no exterior.

Por sua vez, a emenda nº 47 obriga, até 31 de outubro de 2020, as instituições financeiras e demais credenciadas que operam no mercado dos cartões de crédito e débito a registrarem os recebíveis desses cartões numa Central de Recebíveis. Entendemos que a emenda nº 47 foge do escopo da matéria originalmente oferecida na MPV.

Por fim, a emenda nº 48 veda a distribuição de bônus e dividendos e a compra das próprias ações por instituições financeiras que efetuam operações de redesconto ou empréstimo com o Banco Central.

II – ANÁLISE

II.1 – Admissibilidade, Constitucionalidade e Juridicidade

Seguimos ao exame da admissibilidade da proposta, nos termos do *caput* e do § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF), que permite a adoção de medidas provisórias pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.

A proposição não dispõe sobre as matérias relacionadas no inciso I do § 1º do referido art. 62; não se enquadra nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar dispositivo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 63, § 10, da Constituição Federal).

Os pressupostos da urgência e relevância da matéria estão satisfeitos, diante da conjuntura, já à época da edição da MPV, dos efeitos da covid-19 sobre a economia brasileira.



Outrossim o PLV está vazado em boa técnica legislativa, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, registrados no art. 62 da Carta Magna.

Não há, portanto, inconsistência ou injuridicidade material trazida pelo PLV, frente ao ordenamento vigente.

II.2 – Da adequação financeira e orçamentária

O exame do PLV nº 21, de 2020, demonstra a observância dos requisitos de adequação orçamentária e financeira. Ainda que a matéria verse parcialmente sobre tributação, não impõe renúncia de receita nem aumento de despesa fiscal ou expansão da dívida pública. Nesse caso, não há necessidade de autorização orçamentária específica – o que torna a MPV adequada nos termos das normas orçamentárias e financeiras vigentes.

II.3 – Do mérito

A matéria é meritória.

Quanto ao reconhecimento tributário da variação cambial de investimentos no exterior das IFs, a MPV buscou corrigir uma assimetria tributária que produzia diversos efeitos indesejados, como aumento dos custos de transação dos bancos e impacto na arrecadação tributária, derivada da volatilidade cambial sobre o investimento no exterior.

Anteriormente à edição da MPV, em momentos de forte desvalorização cambial, o prejuízo gerado com a posição vendida no hedge seria computado na base de cálculo do IRPJ/CSLL e geraria menor arrecadação, ainda que houvesse ocorrido ganho na posição ativa no investimento no exterior, já que esse não era reconhecido para fins tributários. A MPV corrige essa distorção, pois passa a tributar *de maneira conjunta* os investimentos no exterior e as operações de cobertura (hedge), assegurando neutralidade para o conjunto das operações. Com isso, a nova regra reduz o efeito da volatilidade cambial e estabiliza a base tributária e a arrecadação, facilitando a gestão orçamentária da União.

Já as alterações na Lei de Arranjos de Pagamentos aprimoram os modelos de gerenciamento de riscos desses arranjos, que são críticos para o bom funcionamento dos fluxos de pagamentos no âmbito do SPB. Vemos com bons olhos impedir que recursos de terceiros, que tramitam pelos



SF/20359.58105-60

arranjos de pagamentos, sejam objeto de constrição judicial, ou se sujeitem à arrecadação em regimes concursais, visto que têm como legítimo destinatário o usuário final recebedor dessas transações, o lojista, e não a instituição participante do arranjo.

A nova disciplina legal confere maior clareza e proteção, reduzindo significativamente os riscos a serem gerenciados no âmbito dos arranjos. Isso assegura que o dinheiro entregue pelo usuário do arranjo de pagamento, o portador do cartão, com a finalidade de honrar seus pagamentos, continue chegando aos lojistas. Todos portadores de cartões são beneficiários dessa medida.

Quanto ao regime legal da Letra Financeira, a alteração adequa o título de crédito ao prazo legal máximo para as operações de redesconto e empréstimo realizadas pela Autarquia, que é inferior ao prazo mínimo de vencimento (um ano), estabelecido na Lei nº 12.249, de 2010. Entendemos ser conveniente e plenamente justificável o comando, diante do quadro de crise. As instituições financeiras de médio e pequeno porte, eventualmente com alguma dificuldade de liquidez, que venham a solicitar empréstimo ao BC, serão beneficiadas pela medida.

Quanto às emendas apresentadas neste Plenário, acatamos a emenda nº 44, considerando a conveniência de efetuar pequeno ajuste redacional na ementa, em conformidade com a boa técnica legislativa preconizada pela Lei Complementar nº 95, de 1998.

Quanto à emenda nº 46 do Senador Ângelo Coronel, que retira o período de transição da entrada em vigor da tributação da variação cambial do investimento no exterior, consideramos que, na forma atual, a variação cambial do investimento no exterior será computada na proporção de 50% em 2021 e vigorará plenamente a partir de 2022. Ou seja, uma transição de apenas um ano e não de dois como menciona o texto da emenda.

O objetivo da regra de transição é evitar o desmonte acelerado das posições de *overhedge* por meio principalmente de compras de dólares no mercado futuro que podem ter influência indesejada na volatilidade do mercado de câmbio.

A cobertura de risco do valor do investimento realizado pelas instituições financeiras no exterior já foi de cerca de USD 50 bilhões. O desmonte dessa posição pelos bancos implica na diminuição de suas posições



vendidas em derivativos cambiais, o que é equivalente à compra de dólares, o que causa uma pressão em montante equivalente no mercado de câmbio.

A posição líquida dos bancos em derivativos cambiais na B3 atualmente é comprada em USD 16 bilhões, ou seja, num cenário de compra de derivativos cambiais em montante significativo pelos bancos esse valor aumentaria consideravelmente. Desta forma, o desmonte brusco da posição dos bancos geraria uma demanda significativa no mercado de câmbio, com potencial de aumentar a volatilidade na cotação da moeda, riscos à estabilidade financeira e ao normal funcionamento do mercado de câmbio.

Especificamente em relação aos argumentos apresentados na emenda, é importante notar que tributar de imediato os investimentos no exterior não necessariamente aumentaria os níveis de capital, ou seja, não vai ter efeitos sobre a liquidez na economia nem sobre os empréstimos concedidos às empresas brasileiras e a geração de empregos. Primeiro, porque o requerimento de capital devido aos créditos tributários gerados na operação de *overhedge* já foi temporariamente reduzido com a Resolução nº 4.680. Além disso, o Banco Central já atuou de diferentes formas de forma a garantir que novas operações de crédito não impactem significativamente o índice de capital, definindo requerimentos baixos para os programas do governo, como o PESE e o Pronampe, reduzindo da exigência de capital para operações de crédito com pequenas e médias empresas, com operações reestruturadas, etc.

Já o efeito fiscal da antecipação da tributação é incerto e depende da trajetória do câmbio. Em particular, caso haja uma valorização do real frente ao dólar no período em questão, a antecipação teria efeitos fiscais deletérios. Considerando a melhora do ambiente econômico no médio prazo, tal cenário é factível.

Por fim, tratando do último argumento apresentado na emenda, embora seja verdade que o Banco Central dispõe de inúmeros instrumentos para tratar a volatilidade do mercado de câmbio, todos os instrumentos apresentam algum custo. Pode haver diminuição das reservas internacionais no caso de venda de dólares ou custo de natureza fiscal no caso de compra com esterilização. Assim, o instrumento mais eficiente é a inexistência da necessidade de intervir.

Quanto à emenda nº 47, de autoria da Senadora Kátia Abreu, e que institui, de forma definitiva e improrrogável, até o 31 de outubro de 2020, a Central de Recebíveis de Cartão de Crédito e de Débito com base no



SF/20359.58105-60



SF/20359.58105-60

que determina a Resolução do Banco Central do Brasil nº 4.734, de 27 de junho de 2019 e a Circular do Banco Central nº 3.952 de 27 de junho de 2019, gostaria de registrar que o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o BC aprovaram em junho de 2019 a Resolução nº 4.734 e a Circular nº 3.952, respectivamente, que criam um novo mecanismo de registro de recebíveis de arranjos de pagamento, incluindo cartão de crédito e débito, e estabelecem condições para a realização de operações de adiantamento de recebíveis e operações de crédito garantidas por esses recebíveis. As vantagens desse novo mecanismo em relação ao vigente são:

- a) Todos os recebíveis gerados em operações de crédito e débito são objeto de registro em registradora autorizada pelo BCB;
- b) Todos as instituições financeiras, mediante consentimento do cliente, podem enxergar o fluxo de recebíveis do cliente que estão disponíveis para adiantamento e constituição de gravame a título de garantia;
- c) O valor dos recebíveis gravados não podem exceder ao valor do saldo devedor da operação de crédito (Resolução CMN 4.707, em vigência);
- d) Permite que uma empresa possa ter operações de crédito em mais de uma instituição financeira ao mesmo tempo, assim como a portabilidade da operação de uma instituição para outra;

Essa sistemática exigiu substanciais investimentos em tecnologia pelas instituições financeiras e pelas registradoras, dado que as funcionalidades introduzidas pelo novo modelo são bem diferentes do estabelecido no modelo antigo, que previa um bloqueio de todos os recebíveis para uma única instituição financeira. O calendário de implementação foi bastante desafiador para as instituições envolvidas, principalmente para as pequenas instituições de pagamentos.

Inicialmente previsto para iniciar o funcionamento em agosto, o CMN e o BCB optaram por adiar o início de funcionamento para novembro dado que, por conta da Pandemia e dos programas emergenciais de crédito para enfrentar a crise, as instituições tiveram que priorizar ações anti-crise.

Ressalte-se, inicialmente, que as competências atuais de CMN e BCB já são suficientes para a disciplina da matéria, competência essa que, como já dito, já foi exercida. Assim, a inclusão dessa sistemática em lei, neste momento, além de poder “engessar” a disciplina da matéria, que tem forte cunho operacional, pode gerar insegurança jurídica em relação à

regulação existente, prevista para viger a partir de novembro, levando a um atraso na implantação dessa sistemática e, dessa forma, indo na direção contrária à pretendida pela proposta legislativa.

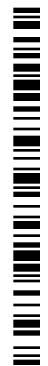
Em resumo, a implementação final desse arranjo de recebíveis de cartões está previsto para novembro deste ano. Portanto, o mérito da emenda da nobre senadora será atingido de qualquer modo, com menos de 30 dias de diferença. Portanto, recomendamos não alterar o PLV e não o devolver à Câmara dos Deputados.

Quanto à emenda nº 48, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que veda o pagamento de bônus a dirigentes, a distribuição de dividendos acima do mínimo legal e a aquisição das próprias ações ou de quotas de seu próprio capital pelas instituições financeiras que realizarem operações de redesconto e empréstimo com o Banco Central nos termos do art. 4º do PLV, registro que, em relação à proposta de vedar às instituições financeiras que realizem operações de redesconto ou empréstimo com o Banco Central o pagamento de bônus, distribuição de dividendos e recompra de capital, entendo que o comando gera o risco potencial de limitar indevidamente o acesso às linhas de liquidez do Banco Central.

O fornecimento de liquidez pelo Banco Central cumpre importante papel na manutenção da estabilidade do SFN. Especificamente, como resposta aos efeitos econômicos da pandemia de Covid-19, tem sido importante fonte de financiamento para a manutenção do normal funcionamento do mercado de crédito. O estabelecimento de limitações adicionais para seu acesso pode gerar uma percepção de aumento de risco reputacional, desincentivando seu uso, a custas mais altas em termos de estabilidade financeira e normal funcionamento do mercado de crédito.

Por outro lado, lembro que a Resolução CMN 4.820/2020, já estabelece vedações à remuneração do capital próprio, ao aumento da remuneração de administradores, à recompra de ações e à redução de capital social por instituições financeiras no exercício de 2020. Dessa forma, embora a proposta tenha mérito, entendo mais apropriado ser tratada pelos reguladores infralegais.

A Letra Financeira (LF) é uma medida emergencial que foi criada para a geração de créditos, sendo importante para manter o canal de crédito ativo no SFN. Qualquer nova restrição ou imposição para a instituição financeira pode desestimular o acesso e reduzir a oferta de crédito à empresa e famílias.



SF/20359.58105-60

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2020, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária. No mérito, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2020, e da emenda redacional nº 44, com a rejeição das emendas nºs 46 a 48.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/20359.58105-60
