

PARECER Nº 33, DE 2022 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2022, oriundo da Medida Provisória nº 1.072, de 1º de outubro de 2021, que *dispõe sobre a alteração da forma de cálculo da Taxa de Fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários e altera a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, que institui a Taxa de Fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários, e a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários.*



SF/22173.49704-04

Relatora: Senadora **ELIANE NOGUEIRA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 2, de 2022, decorre da aprovação, pela Câmara dos Deputados, de emenda substitutiva à Medida Provisória (MPV) nº 1.072, de 1º de outubro de 2021, que tem por objeto alterar a fórmula de cálculo da taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários paga à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), conforme descreve o seu art. 1º.

Por sua vez, o art. 2º do PLV altera os arts. 2º a 7º da Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, para estabelecer:

- a ampliação do número de pessoas sujeitas à taxa de fiscalização e a responsabilização do representante legal, registrado na CVM, e dos contribuintes que tenham sede, residência ou domicílio no exterior pelo recolhimento da taxa (art. 3º);
- a periodicidade do pagamento e a fórmula de cálculo do patrimônio líquido de alguns contribuintes para apuração do valor da taxa devida (art. 4º);

- os prazos para o recolhimento, a atualização monetária e a multa por atraso no pagamento da taxa de fiscalização (art. 5º);
- a inscrição na dívida ativa das dívidas resultantes do não recolhimento da taxa de fiscalização (art. 6º); e
- o parcelamento dos débitos pela CVM (art. 7º).

A seu turno, o art. 3º do PLV altera o art. 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, para dispor sobre o prazo e a instância de recurso à própria CVM por multa aplicada.

Já o art. 4º do PLV acrescenta os anexos que descrevem os contribuintes e os valores das taxas à Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989.

Ademais, o art. 5º revoga os seguintes dispositivos:

- o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989;
- as alíneas "a", "b" e "c" do § 1º do art. 5º da Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989;
- as Tabelas A, B, C e D da Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989;
- o § 6º do art. 20 da Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991;
- o art. 2º da Lei nº 9.457, de 5 de maio de 1997, na parte em que inclui o § 12 ao art. 11 da Lei nº 6.385, de 1976;
- o art. 52 da Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004;
- o art. 12 da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009; e
- o art. 82 da Lei nº 12.249, de 11 de maio de 2010.

Por fim, o art. 6º define a cláusula de vigência da Medida Provisória, que entrou em vigor na data de sua publicação, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022.

À MPV, foram apresentadas 12 emendas no prazo regulamentar. Porém, foram retiradas duas emendas (de nºs 9 e 12) por requerimento do autor.



Na Câmara dos Deputados, o Substitutivo aprovado incorporou as Emendas de nºs 1 e 7, que alteram o art. 3º da MPV nº 1.072, de 2021, para substituir a designação “agente autônomo de investimento” por “assessor de investimento”, na forma do PLV nº 2, de 2022, com rejeição das demais emendas propostas.

Ademais, promoveu pequenas emendas de redação, como a modificação da ementa para mencionar os dispositivos revogados, a inversão de posição dos arts. 3º e 4º e a supressão da desnecessária divisão por capítulos.

Além disso, em seu art. 2º, o PLV incluiu o § 4º ao art. 5º da Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, para estabelecer o valor da taxa fiscalização, no caso de oferta pública sujeita a registro, quando o valor da operação depender de procedimento de precificação.

Assim sendo, o Parecer proferido pelo Relator na Câmara dos Deputados concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MPV nº 1.072, de 2021, e das emendas a ela apresentadas perante a Comissão Mista; e pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da MPV nº 1.072, de 2021, e das emendas apresentadas perante a Comissão Mista.

Quanto ao mérito, pela aprovação da MPV nº 1.072, de 2021, e das Emendas de nºs 1 e 7, na forma do PLV nº 2, de 2022; e pela rejeição das demais emendas propostas.

Aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, é submetido à análise do Plenário desta Casa o PLV nº 2, de 2022.

III – ANÁLISE

III.1 – Da admissibilidade

Consoante dispõem o § 5º do art. 62 da Constituição Federal e o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito da Medida Provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.



Em relação à admissibilidade, importa consignar que a matéria contida na MPV não está entre aquelas cuja veiculação por medida provisória seja vedada pelo § 1º do art. 62 da Constituição. Ainda, devemos lembrar que a urgência e a relevância são requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência.

Dessa forma, concluímos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

III.2 – Da adequação orçamentária e financeira

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Na Exposição de Motivos (EM) do Ministério da Economia nº 256, de 20 de setembro de 2021, a urgência e a relevância da medida são fundamentadas: (i) na necessidade de respeitar o princípio da anterioridade da lei para a cobrança de tributo e (ii) no impacto econômico positivo esperado com o estímulo ao ingresso de novos atores no mercado. Dessa forma, em um momento em que a economia brasileira se recupera de uma intensa retração, entende-se que o estímulo ao ingresso de atores menores em ambos os mercados regulamentados poderia auxiliar na retomada econômica. Além disso, o Poder Executivo alega que eventuais correções que favoreçam os princípios da equidade e neutralidade devem ser implementadas com celeridade.

Ainda de acordo com a EM da MPV, espera-se a manutenção da arrecadação das receitas recorrentes. Já no que tange às “receitas não recorrentes”, espera-se um aumento de arrecadação. Tal aumento decorre especialmente da redefinição legal do fato gerador das emissões de valores mobiliários, incorporando, desta forma, as emissões dispensadas de registro na CVM, bem como do início de cobrança de Taxa de Fiscalização para pedidos iniciais de registro de agentes econômicos na Autarquia. Desse modo, estima-se um acréscimo total de receitas em 14,06% em 2022, com expectativa de arrecadação de R\$ 568 milhões nos dois anos seguintes.



Quanto a esse aspecto, a Nota Técnica nº 52, de 2021, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, afirma que a MPV nº 1.072, de 2021, indica, em seu agregado, efeitos tendentes à ampliação de receita pública.

Assim, quanto às finanças públicas, a matéria deve implicar em aumento, em vez de renúncia, de receita ou aumento de despesa. Dessa forma, cumpre os requisitos formais de adequação financeira e orçamentária.

III.3 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à constitucionalidade, frisamos que a União é competente para fiscalizar as operações de natureza financeira, conforme o inciso VIII do art. 21 da Carta Magna e para legislar sobre títulos, direito comercial e tributário, a teor dos arts. 22, I e VI, e 24, I, da Constituição Federal (CF). Ao mesmo tempo, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Ademais, a matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto à juridicidade, a MPV inova o ordenamento jurídico vigente, sob os atributos de generalidade e abstração. De igual modo, a espécie normativa utilizada na proposição para alterar lei ordinária é pertinente, pois não disciplina matéria reservada à lei complementar.

A MPV trata de assuntos vinculados por afinidade ou pertinência, cumprindo assim os enunciados no art. 7º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dessa forma, consideramos que foram respeitadas as regras relacionadas à técnica legislativa, ainda que a divisão por capítulos de uma MPV simples possa ter conferido um rebuscamento desnecessário, o que foi devidamente alterado pelo PLV.

III.4 – Do mérito

Quanto ao mérito, em favor da MPV, devemos observar que se trata de atualizar os valores da taxa de fiscalização e os tipos de contribuintes, sendo que alguns deles contribuirão conforme o tamanho de patrimônio.



Assim, a medida proposta em análise objetiva ampliar o rol dos atores que são beneficiados pelo funcionamento organizado do mercado de capitais, mas que atualmente não contribuem.

Nesse particular, devemos citar, entre os contribuintes da taxa, os agentes autônomos de investimentos, que são independentes das corretoras, e, graças ao acolhimento das Emendas de nºs 1 e 7, passam a ser denominados assessores de investimento, conforme a nova redação do inciso VII do art. 3º da Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, dada pelo art. 2º do PLV.

Ademais, a taxa de fiscalização passa a ocorrer para *fintechs*, como plataformas eletrônicas de investimento coletivo, além de “pessoas jurídicas autorizadas a participar de ambiente regulatório experimental”, mas em valor reduzido. Nesse sentido, dado o caráter de inovação e diversificação do mercado de capitais a partir desse tipo de operação, a MPV pode ser vista como incentivadora do desenvolvimento no mercado de capitais no Brasil.

Fundamentalmente, não consideramos que a taxa proposta pela MPV imponha qualquer barreira à entrada de novos atores no mercado de títulos e valores mobiliários.

De forma geral, a MPV apresenta uma reorganização da taxa de fiscalização da CVM, que passa a abranger novos tipos de operadores e intermediários, e tem seus valores alterados. Atualmente, com a digitalização da economia, o setor já se caracteriza por um movimento de abertura a corretoras e outros agentes financeiros de intermediação de pequeno porte, com suas operações baseadas na interface digital com o grande público. A modificação da taxa de fiscalização, na forma imposta pela MPV, vem a refletir esse movimento e espelhar esse novo cenário do mercado de capitais doméstico, que vem se desenvolvendo e abrindo oportunidades de trabalho a partir desse movimento de poupadores pessoas físicas diversificando suas aplicações para além dos grandes bancos de varejo tradicionais do sistema financeiro nacional.

A MPV inclui, expressamente, por exemplo, companhias securitizadoras no rol de contribuintes do art. 3º da Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989. Isso tem o benefício de evitar questionamento quanto à obrigação tributária, ainda que são intermediários do mercado de capitais que, a nosso ver, já estavam abarcados na previsão anterior do mesmo dispositivo legal, que considera contribuintes “as pessoas naturais e jurídicas



que integram o sistema de distribuição de valores mobiliários”. Com a modificação do rol de contribuintes trazida pela MPV, evita-se questionamento jurídico da cobrança da taxa da CVM a novos tipos de atores do mercado de capitais doméstico, que, como informado na EM, não contribuíam para a manutenção das operações da CVM.

Ademais, um ponto de explicação detalhada pela Exposição de Motivos é a alteração na forma recursal das multas cominatórias, de que trata o art. 3º da MPV, na forma do art. 4º do PLV. De forma sucinta, pode-se dizer que se trata de alterar a lei para permitir à CVM disciplinar em regimento interno acerca do órgão recursal a decisões proferidas pelas Superintendências quanto às multas aplicadas quando da inexecução de ordem da CVM. Esse é caso, por exemplo, do não atendimento de pedidos de esclarecimentos na fase de supervisão ou investigação ou, ainda, em decorrência do não envio no prazo regulamentar de informações periódicas. Atualmente, a Diretoria Colegiada deve se debruçar sobre os recursos a essas multas que são de valores diários de, no máximo, R\$ 1.000,00.

A EM também esclarece que a necessidade de a MPV tratar dessa matéria decorre da exigência contida no parágrafo 12 do artigo 11 da Lei nº 6.385, de 1976, que prevê o Colegiado da Autarquia como órgão recursal diante das decisões proferidas pelos Superintendentes.

Parece-nos razoável que a CVM tenha liberdade para decidir acerca de sua organização interna sobre a matéria, sobretudo visando à eficiência operacional do regulador. A Medida desobstrui a pauta da Diretoria Colegiada, que poderá se dedicar, com mais eficiência, a outros assuntos institucionalmente mais relevantes.

Assim, o processo recursal em si, relativos a multas cominatórias, no âmbito da CVM, deve adquirir agilidade, o que é positivo para os regulados, em particular, e para a própria sociedade em geral. Ao mesmo tempo, o Colegiado poderá também se dedicar a outras decisões materialmente relevantes das quais deve dar vazão de forma mais tempestiva.

III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é:



- i) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.072, de 2021;
- ii) pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.072, de 2021, e do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2022;
- iii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2022; e
- iv) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2022.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

