



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER Nº 318, DE 2022-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre a Medida Provisória (MPV) nº 1.128, de 5 de julho de 2022, *que dispõe sobre o tratamento tributário aplicável às perdas incorridas no recebimento de créditos decorrentes das atividades das instituições financeiras e das demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.*”

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.128, de 5 de julho de 2022, tem por objeto alterar o tratamento tributário aplicável aos créditos inadimplidos das instituições financeiras. Assim, o art. 1º da MPV, além do objeto da matéria, assinala que o disposto na MPV não se aplica a administradoras de consórcio e instituições de pagamento.

A seu turno, o art. 2º estabelece que, a partir de 1º de janeiro de 2025, as instituições financeiras poderão deduzir, na determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, as perdas com operação inadimplida, ou seja, aquela com atraso superior a noventa dias em relação ao pagamento do principal ou de encargos, independentemente da data da sua contratação; e as perdas com operação inadimplida com pessoa jurídica em processo falimentar ou em recuperação judicial, a partir da data da decretação da falência ou da concessão da recuperação judicial.



SF/22115.92990-36



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

No mais, prevê que o valor da perda dedutível, que não seja relacionada a recuperação judicial ou falência, deverá ser apurado mensalmente, de acordo com os seguintes critérios:

- i) aplicação do chamado fator “A”, cujo valor varia conforme a linha de crédito, sobre o valor total do crédito a partir do mês em que a operação for considerada inadimplida;
- ii) aplicação do fator “B”, cujo valor varia conforme a linha de crédito, multiplicado pelo número de meses de atraso sobre o valor total do crédito, contados a partir do mês em que a operação foi considerada inadimplida;
- iii) soma dos valores apurados; e
- iv) subtração do valor apurado dos montantes já deduzidos em períodos de apuração anteriores.

Cabe informar que os valores dos fatores “A” e “B” variam conforme a linha de crédito, com base em levantamentos estatísticos realizados pelo Banco Central do Brasil, e refletem as perdas incorridas pelas instituições financeiras, considerando as características das operações, sobretudo das garantias a elas vinculadas, inclusive os casos específicos de operações com garantia real.

Ainda em seu art. 2º, no § 3º, a MPV prevê que o valor da perda dedutível para as operações em processo de recuperação judicial ou falimentar será: I - a parcela do valor do crédito que exceder o montante que o devedor tenha se comprometido a pagar no processo de recuperação judicial; ou II - o valor total do crédito, na hipótese de falência.

Estabelece ainda que as perdas incorridas no recebimento dos créditos originados após a concessão da recuperação judicial e da parcela do crédito cujo compromisso de pagar não houver sido honrado pela pessoa jurídica em recuperação judicial terá o mesmo tratamento das demais perdas.

O art. 3º da MPV define ainda o valor total do crédito e o período de apuração da perda dedutível. Assim, além dos fatores para determinar a parcela mensal dedutível do lucro por linha de crédito, o art. 3º





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

da MPV estabelece que não será admitida a dedução de perda no recebimento de créditos nas operações realizadas com partes relacionadas e com residentes ou domiciliados no exterior, dispõe quais são essas partes relacionadas com a instituição credora e determina que, na hipótese de créditos cobertos por mais de uma espécie de garantia, será aplicado o valor que for menor para o fator “A”.

Já o art. 4º estabelece que, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, deverá ser computado o montante dos créditos deduzidos que tenham sido recuperados, em qualquer época ou a qualquer título, inclusive nos casos de novação da dívida ou do arresto dos bens recebidos em garantia real.

Em seguida, o art. 5º determina procedimentos para a apuração do lucro real relacionados aos encargos financeiros sobre os créditos inadimplidos.

Outrossim, o art. 6º prevê que as perdas apuradas em 1º de janeiro de 2025 relativas aos créditos que se encontrarem inadimplidos em 31 de dezembro de 2024, que não tenham sido deduzidas até essa data e que não tenham sido recuperadas, somente poderão ser excluídas do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, à razão de um trinta e seis avos para cada mês do período de apuração, a partir do mês de abril de 2025.

O art. 7º estabelece que, a partir de 1º de janeiro de 2025, os arts. 9º ao 12 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, que dispõem sobre o tratamento tributário aplicável ao crédito, já não mais se aplicam a essas instituições financeiras.

Já o art. 8º da MPV trata da cláusula de vigência, que entrou em vigor na data de sua publicação e produz efeitos a partir de 1º de janeiro de 2025.

À MPV, foram apresentadas 14 emendas no prazo regulamentar:





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

- A Emenda nº 1, do Deputado Federal Aelton Freitas, para incluir a expressão “no máximo” no art. 6º da MPV em relação à razão de um trinta e seis avos do estoque de créditos tributários a serem deduzidos para cada mês do período de apuração, a partir do mês de abril de 2025;
- A Emenda nº 2, do Deputado Federal Alexis Fonteyne, para tratar de dedução tributária do lucro real de controladora no Brasil;
- A Emenda nº 3, do Deputado Federal Vinicius Carvalho, altera os art. 7º e 8º da MPV, para proporcionar opção ao consumidor bancário sobre o local de registro dos atos relacionados às operações de crédito envolvendo bens móveis de que trata a alínea *b* do art. 3º da Medida Provisória;
- As Emendas de nºs 4, 5 e 6, do Deputado Federal Filipe Barros, para tratar do extinto Instituto Brasileiro de Café;
- As Emendas de nºs 7, 8 e 9, do Deputado Federal Jerônimo Goergen, para promover ajustes na legislação tributária federal;
- A Emenda nº 10, do Deputado Federal Otto Alencar Filho, acrescenta §2º ao art. 4º da MPV, para prever que, nos casos de renegociação de dívida, o reconhecimento da receita para fins de incidência de imposto sobre a renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido ocorrerá no momento do efetivo recebimento do crédito.
- A Emenda nº 11, da Senadora Soraya Thronicke, também para tratar de dedução tributária do lucro real de controladora no Brasil;
- A Emenda nº 12, do Senador Luiz Carlos Heinze, para alterar os fatores previstos no inciso V do art. 3º da MPV;
- A Emenda nº 13, do Senador Luiz Carlos Heinze, para promover ajustes na legislação tributária federal; e
- A Emenda nº 14, do Deputado Federal Vinicius Carvalho, para estabelecer que o Banco Central do Brasil deverá garantir que os consumidores possam exercer o



SF/22115.92990-36



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

direito de desabilitar ou de excluir as funcionalidades do Sistema de Pagamentos Instantâneos.

Na Câmara dos Deputados, as emendas propostas foram rejeitadas. Assim, Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Deputado Federal Silvio Costa Filho, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, conclui pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.128, de 2022, e das emendas de comissão, com a ressalva das emendas nºs 2 a 9, 11, 13 e 14, consideradas inconstitucionais; pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.128, de 2022, e das emendas de comissão; e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 1.128, de 2022, e pela rejeição das emendas apresentadas.

Aqui, vale observar, de pronto, que a MPV tem um cunho estritamente técnico, de caráter prudencial e, como veremos, trata-se de adotar no País medidas que seguem o chamado Acordo de Basileia.

Aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, é submetida à análise do Plenário desta Casa a MPV nº 1.128, de 2022.

II – ANÁLISE

II.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.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

De acordo com a Exposição de Motivos nº 123, de 12 de maio de 2022, a relevância e a urgência das medidas são justificadas pelo impacto potencial nos custos das operações de crédito que eventual desalinhamento temporal na edição das regras implicaria com a reformulação dos sistemas.

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.

II.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”.

Quanto a esse aspecto, a EM afirma que o alinhamento dos critérios fiscais e contábeis terá os seus efeitos, considerando as regras de transição, apenas a partir de abril de 2025, o que não implica qualquer alteração nos fluxos de pagamentos de tributos a serem recebidos pelo Tesouro Nacional nos próximos 3 (três) anos.

Dessa forma, em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, a EM informa que a medida proposta não promove impacto na arrecadação nos anos de 2022, 2023 e 2024; para os anos de 2025 e 2026 é esperado um aumento na arrecadação de respectivamente R\$ 17,9 bilhões e R\$ 11,6 bilhões e; para os anos de 2027 e 2028, respectivamente, espera-se uma redução na arrecadação de R\$ 23,1 bilhões e R\$ 6,3 bilhões.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

O motivo pelo qual a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, dispunha que o crédito em liquidação duvidosa, que deduz o lucro líquido, só poderia ser utilizado para a apuração do lucro real, ou seja, para fins de tributação, após esgotados diversos procedimentos para a recuperação desse crédito, era para evitar a chamada programação tributária.

Essa exigência era praticada na maioria das jurisdições. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, apenas em 2014, o lucro real passou a ser considerado igual ao o lucro líquido contábil a partir de uma diretriz da Secretaria da Receita Federal (IRS) daquele país.

Havia o temor de que as instituições financeiras passassem a aumentar a provisão de crédito para liquidação duvidosa para diminuir a tributação em determinado período. Por isso mesmo, a MPV apresenta critérios rígidos para a dedução do lucro real. Assim sendo, consideramos que a MPV é adequada.

II.3 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à constitucionalidade, frisamos que a União é competente para tratar da matéria, conforme a interpretação combinada do inciso VII do art. 22 e o inciso I do art. 24 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 é pertinente, pois não disciplina matéria reservada à lei complementar.

No mais, a MPV trata de assuntos vinculados por afinidade ou pertinência, cumprindo assim os enunciados no art. 7º, incisos I e II, da Lei





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Dessa forma, consideramos que foram respeitadas as regras relacionadas à técnica legislativa.

II.4 – Do mérito

Inicialmente, é preciso afirmar que uma alternativa a essa solução proposta pela MPV seria simplesmente manter o atual procedimento e não admitir a utilização desses créditos com o Fisco para fins de capital mínimo exigido, cumprindo o Acordo de Basileia III. Todavia, essa providência diminuiria a competitividade dos bancos brasileiros, sejam os bancos de capital nacional ou os de capital estrangeiro aqui instalados, reduziria o capital disponível das instituições financeiras para crédito e poderia aumentar os juros bancários.

Os ajustes prudenciais nos balanços das instituições financeiras introduzidos pelo Acordo de Basileia III, o acordo global de capital mínimo dos bancos, visam aperfeiçoar a capacidade de as instituições financeiras absorverem choques na economia, diminuindo o risco dos depositantes e a severidade de eventuais crises bancárias.

O Acordo de Basileia III enfrenta os principais problemas que deram origem à crise financeira global iniciada em 2008 nos países de economia madura. A crise evidenciou:

- a) a falta de alocação de capital próprio dos bancos em relação a seus ativos, particularmente em momentos de estresse severo;
- b) as incertezas sobre o processo de resolução de falências bancárias, sobretudo quando elas envolvem grandes bancos globais operando em várias jurisdições; e
- c) a excessiva prociclicidade do requerimento de capital das instituições financeiras nas fases de expansão e contração dos ciclos financeiros, levando a euforia excessiva na fase de crescimento e excesso de pessimismo na fase de recessão.

A Exposição de Motivos da MPV nº 1.128, de 2022, expõe a relação das medidas legislativas adotadas para que o Brasil cumprisse o





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Acordo de Basileia III sem que, eventualmente, as instituições financeiras brasileiras precisassem aumentar o capital próprio:

I - reconhecimento da receita para fins de incidência do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) no momento do efetivo recebimento do crédito quando houver renegociação de dívida (art. 48 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que deu nova redação à Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996);

II - criação de crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisão para crédito de liquidação duvidosa (PCLD) para composição de patrimônio de referência (Lei nº 12.838, de 9 de julho de 2013);

III - elevação dos limites de crédito que poderão ser registrados como perda, observadas as condições especificadas em lei (art. 8º da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, que deu nova redação à Lei nº 9.430, de 1996); e

IV - criação do Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas (CGPE) e do Programa de Estímulo ao Crédito (PEC), que permitem a conversão de créditos tributários (ativos fiscais diferidos) em crédito presumido, na proporção de valores vinculados aos montantes ofertados em créditos a empresas de menor porte (Medida Provisória nº 992, de 16 de julho de 2020, que teve seu prazo de vigência encerrado no dia 12 de novembro de 2020, e Medida Provisória nº 1.057, de 6 de julho de 2021, convertida na Lei nº 14.257, de 1º de dezembro de 2021).

Assim, entre os elementos patrimoniais objeto dos ajustes prudenciais introduzidos por Basileia III, destacam-se os créditos (direitos) que as instituições financeiras apresentam em seu balanço contra o fisco federal.

Como dito, são direitos oriundos da divergência entre as leis contábil (art. 183 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 c/c a Resolução CMN nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999) e tributária (arts. 9º e 10 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996) quanto ao momento do





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

reconhecimento das perdas com créditos de liquidação duvidosa. A lei contábil determina a escrituração de uma estimativa de perda no próprio exercício em que o banco realizou a operação de crédito (a chamada provisão para créditos de liquidação duvidosa - PCLD). A lei tributária, por seu turno, não admite a dedução da PCLD. O fisco admite a dedução somente da perda definitiva (e não a estimada) do crédito, e ainda assim depois de decorridos certos prazos após o vencimento da obrigação não paga pelo cliente. Essa divergência cria direitos (créditos) contra o fisco federal no balanço dos bancos, em razão do Imposto sobre a Renda e da CSLL assim pagos antecipadamente.

Como esses créditos eram contingentes, a MPV nº 608, convertida na Lei nº 12.838, de 2013, instituiu o crédito presumido para dar liquidez a esses direitos, mesmo que a instituição financeira esteja em situação de prejuízo fiscal, afastando-lhes o caráter contingente e permitindo que sejam computados no patrimônio de referência segundo as normas de Basileia III. Não fosse o crédito presumido criado, as instituições financeiras teriam menos capital e menor patrimônio de referência para garantir depósitos e para aumentar os seus empréstimos.

O crédito presumido, portanto, tem a função de antecipar a realização de um direito que as instituições financeiras têm contra o fisco federal. Ele resulta da não aplicação do art. 9º da Lei nº 9.430, de 1996, às instituições financeiras (exceto cooperativas de crédito) que apresentem saldo (estoque) de prejuízo fiscal no ano anterior. As cooperativas de crédito são excluídas porque o Imposto sobre a Renda não incide sobre os atos cooperativos e porque são isentas da CSLL (art. 39 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004).

Todavia, conforme consta na EM da MPV nº 1.128, de 2022, em análise, essas medidas não são consideradas suficientes.

Assim, a MPV nº 1.128, de 2022, estabelece regras para o reconhecimento contábil dos créditos de liquidação duvidosa na apuração do lucro real e, dessa forma, o equipara ao estabelecido para a apuração do lucro contábil, conforme a Resolução CMN nº 4.966, de 25 de novembro de 2021, que revogou a Resolução nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999, e trata da classificação de risco das operações de crédito das instituições financeiras.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Dispõe, portanto, sobre os conceitos e os critérios contábeis aplicáveis a instrumentos financeiros, bem como para a designação e o reconhecimento das relações de proteção (contabilidade de *hedge*) pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Por fim, devemos observar que os ativos fiscais diferidos decorrentes das diferenças de tratamento contábil e fiscal das perdas em créditos por inadimplência totalizam cerca de R\$ 187 bilhões, o que corresponde a 19% do patrimônio líquido das entidades bancárias. Isso significa dizer que o não reconhecimento desses ativos no patrimônio líquido das entidades bancárias implicaria na diminuição do capital prudencial em cerca de R\$ 19 bilhões.

III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, pela adequação financeira e orçamentária, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da MPV nº 1.128, de 2022, com rejeição das emendas apresentadas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22115.92990-36