



Nota Técnica nº 12/2013

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 608, de 28 de fevereiro de 2013.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 15, de 2013-CN (n.º 75/2013, na origem), a Medida Provisória nº 608, de 28 de fevereiro de 2013, que *“Dispõe sobre crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisões para créditos de liquidação duvidosa nas condições que estabelece e dispõe sobre os títulos de crédito e instrumentos emitidos por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil do Brasil, para composição de seu patrimônio de referência, e altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010.”*

A presente Nota Técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: *“o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória”*.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

De acordo com o que explicita a Exposição de Motivos encaminhada pelo Poder Executivo, a Medida Provisória nº 608, de 28 de fevereiro de 2013, objetiva assegurar o atendimento dos requerimentos mínimos de risco e liquidez para fortalecer a estrutura de capital das instituições financeiras e reduzir impactos no ambiente macroeconômico e financeiro nacional. Para tanto, a proposição pode ser dividida em dois eixos principais.

Primeiramente, em seu art. 2º, a iniciativa prevê que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil do Brasil, exceto cooperativas de crédito e administradoras de consórcio, poderão apurar crédito presumido a partir de provisões para créditos de liquidação duvidosa, em cada ano-calendário, quando apresentarem de forma cumulativa:

a) créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisões para crédito de liquidação duvidosa, existentes no ano-calendário anterior; e

b) saldo de prejuízo fiscal acumulado no ano-calendário anterior.

De acordo com a MP, os créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisões para crédito de liquidação duvidosa “correspondem à aplicação das alíquotas de Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL sobre as diferenças entre as despesas com provisões para crédito de liquidação duvidosa decorrentes das atividades das pessoas jurídicas referidas no caput, deduzidas de acordo com a legislação contábil societária, e as despesas autorizadas como dedução para determinação do lucro real, conforme o disposto no art. 9º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.” Em outras palavras, tais créditos correspondem ao valor do imposto de renda da pessoa jurídica e da contribuição social sobre o lucro líquido incidente sobre a parcela das despesas com provisão para créditos de liquidação duvidosa que excedem os limites passíveis de dedução para fins de determinação do lucro real.

O valor do crédito presumido, por sua vez, será calculado com base na seguinte fórmula:

$$CP = CDT \times [PF / (CAP + RES)], \text{ em que:}$$

CP = crédito presumido;

PF = saldo de prejuízo fiscal acumulado no ano-calendário anterior;

CDT = saldo de créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisões para créditos de liquidação duvidosa existentes no ano-calendário anterior;

CAP = saldo da conta capital social integralizado; e

RES = saldo de reservas de capital e reservas de lucros, apurados depois das destinações.

Nesse sentido, a concessão do crédito presumido assegurará à instituição financeira uma redução parcial da carga tributária incidente sobre créditos de liquidação duvidosa, evidenciando um benefício fiscal que será tanto maior quanto mais elevado for o montante do prejuízo acumulado no ano anterior em relação ao patrimônio líquido da instituição. Ressalte-se, contudo, que o valor do crédito presumido não poderá exceder nem o valor do saldo de créditos decorrentes de diferenças temporárias nem o valor do saldo de prejuízo fiscal acumulado no ano-calendário anterior.

Em caso de falência ou liquidação extrajudicial, o montante do crédito presumido corresponderá ao valor integral dos créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisões para crédito de liquidação duvidosa.

A fim de assegurar a fruição do benefício, mesmo pelas instituições financeiras que não tenham contabilizado lucro real tributável, o art. 4º da MP estabelece que o crédito presumido apurado poderá ser objeto de pedido de ressarcimento em espécie ou em títulos da dívida pública mobiliária federal, a critério do Ministro de Estado da Fazenda. Nesses casos, do valor do ressarcimento deverão ser deduzidos os débitos tributários e não tributários da instituição financeira junto à Fazenda Nacional.

Contudo, o benefício do crédito presumido na forma e condições definidas pela MP possuirá caráter precário, pois deverá ser devolvido aos cofres públicos na hipótese de a instituição beneficiária voltar a apresentar lucro real. Tal conclusão é o que se depreende da leitura do art. 6º da MP, o qual determina que, a partir da dedução de ofício dos débitos com a Fazenda Nacional ou do ressarcimento, a pessoa jurídica deverá adicionar ao lucro líquido para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido um montante correspondente o valor calculado pela seguinte fórmula:

$$ADC = CP \times (CREC / PCLD) \times [1 / (IRPJ + CSLL)] , \text{ em que:}$$

ADC = valor a ser adicionado ao lucro líquido, para fins de apuração do Lucro Real e da base de cálculo da CSLL;

CP = crédito presumido no ano calendário anterior;

CREC = parcela efetivamente recebida em função de pagamento, renegociação ou repactuação de operações que deram causa à constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa;

PCLD = saldo das provisões para créditos de liquidação duvidosa existente no ano calendário anterior;

IRPJ = alíquota de Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica; e

CSLL = alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

Por meio desse dispositivo, infere-se que o percentual de recuperação de créditos provisionados como créditos de liquidação duvidosa definirá o montante do crédito presumido a ser incorporado à base de cálculo do IRPJ e da CSLL. Somente nos casos em que se configurar perda integral dos créditos é que o benefício do crédito presumido assumirá caráter permanente e, por consequência será caracterizado como um efetivo benefício fiscal.

A ocorrência de fraude na obtenção do crédito presumido resultará na aplicação de multa de 30% sobre o valor deduzido dos débitos para com a Fazenda Nacional ou ressarcido em espécie ou em títulos públicos, sem prejuízo da devolução do valor deduzido ou ressarcido indevidamente.

A segunda parte da MP 608/13 altera as regras sobre constituição de instrumentos de dívida por parte de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, visando ampliar o nível de captação de recursos, sem com isso prejudicar o cumprimento das novas recomendações de liquidez e capitalização definidos no âmbito do Comitê de Basileia, conhecidas por “Basileia III”.

Nesses termos, a MP 608/13 promove alterações na Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, dispondo que a emissão de Letras Financeiras pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central poderá conter cláusula de suspensão do pagamento de remuneração e de extinção do direito de crédito, bem como cláusula de conversão da Letra Financeira em ações da instituição emitente.

Cumprido ressaltar que a conversão da Letra Financeira em ações não poderá decorrer de iniciativa do titular ou da instituição emitente, cumprindo ao Banco Central determinar, segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, a extinção de

dívidas representadas por títulos de crédito e demais instrumentos autorizados a compor o patrimônio de referência das instituições ou a conversão desses títulos em ações. Tais procedimentos serão considerados definitivos e irreversíveis, mesmo que realizados de forma indevida.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha a MP “a possibilidade de extinção da dívida ou de sua conversão em ações visa reduzir tempestivamente as obrigações da instituição financeira”, de forma a possibilitar sua recuperação, ou a reduzir as perdas dos depositantes no caso de liquidação extrajudicial, sem que o aporte de recursos externos à entidade, inclusive governamentais, seja necessário. Nesse sentido, tais eventos não poderão representar inadimplemento, nem poderão gerar vencimento antecipado ou outro encargo passível de impactar o passivo de curto prazo da instituição.

Aplicam-se aos títulos de crédito e demais instrumentos conversíveis em ações os mesmos ritos, requisitos e condições estabelecidos pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, porém, caso a conversão dos títulos de crédito em ações resulte na possibilidade da transferência de controle acionário, caberá à autoridade governamental autorizar o exercício do direito de voto inerente às ações resultantes da conversão.

Por fim, a MP nº 308/13 estabelece que a distribuição de dividendos aos acionistas de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil fica sujeita ao cumprimento dos requisitos prudenciais estabelecidos pelo CMN.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “*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.*”

A Medida Provisória nº 608, de 2013, busca conciliar a necessidade de ampliar o crédito num contexto de economia com baixo nível de crescimento e as novas recomendações emanadas do Comitê de Basileia que prevê uma definição mais rigorosa de capital que permita coibir perdas e crises sistêmicas no segmento das instituições financeiras. Para tanto, a proposição prevê a concessão de incentivos fiscais para as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, ao tempo em que altera as regras de emissão de Letras Financeiras, de que trata a Lei nº 12.249, de 2010, e assim possibilitar às entidades emissoras um melhor ajustamento às novas regras macroprudenciais exigidas pelo Comitê de Basileia.

No que tange ao impacto orçamentário e financeiro da iniciativa, observa-se que tais efeitos concentram-se nas disposições constantes dos arts. 2º a 9º da MP que tratam da concessão de crédito presumido às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

A concessão de crédito presumido assegura ao contribuinte uma dedução da base de cálculo do IRPJ e da CSLL em condições que não se acham previstas pela legislação instituidora desses dois tributos. Tal iniciativa constitui, portanto, um benefício tributário gerador de renúncia de receita fiscal. Contudo, a MP em análise amplia o alcance do incentivo, dado que tais créditos poderão ser objeto de ressarcimento em espécie ou em títulos da dívida pública a critério do Ministro de Estado da Fazenda. Tal particularidade altera de forma substancial o caráter do benefício, o qual poderá também assumir a forma de uma despesa direta, classificada no orçamento como uma subvenção nos termos do que dispõe os arts. 12 e 19 da Lei nº 6.404, de 17 de março de 1964¹

Em razão dessa peculiaridade, a Exposição de Motivos que acompanha a MP nº 308/13 informa que o impacto orçamentário decorrente da medida corresponde à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado da ordem de R\$ 851 milhões, em 2014, R\$ 945 milhões, em 2015 e de R\$ 1.048 milhões em 2016, as quais serão contempladas no Projeto de Lei Orçamentária de 2014.

Contudo, em nosso entendimento, a iniciativa não gera apenas aumento de despesa para a União, mas também, renúncia de receita tributária.

Para ter acesso ao benefício, a instituição deverá atender a duas condições: a) possuir créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisões para crédito de liquidação duvidosa, existentes no ano calendário anterior, e b) deter saldo de prejuízo fiscal acumulado no ano calendário anterior.

É inegável reconhecer que o fato de possuir saldo de prejuízo fiscal acumulado, não impede que a instituição apure lucro tributável, uma vez que a legislação tributária fixa limite de 30% para a dedução de prejuízos acumulados. Assim, nesses casos, a instituição poderá utilizar o crédito presumido a que tem direito e reduzir o IRPJ e a CSLL devido no exercício. Neste caso, configura-se uma efetiva renúncia de receita tributária, cuja aprovação no Congresso Nacional deve se sujeitar aos ditames do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Se, ao contrário, a instituição apurar prejuízo fiscal poderá receber o valor correspondente ao crédito presumido em dinheiro ou em títulos públicos, a critério do

¹ Art. 12
§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

Ministro da Fazenda. Somente neste caso, configurar-se-á uma despesa corrente, de natureza obrigatória, cuja realização dependerá do atendimento aos arts. 16 e 17 da LRF.

Por outro lado, conforme mencionado em seção anterior desta Nota Técnica, o benefício fiscal assim concedido poderá retornar parcial ou totalmente aos cofres públicos, uma vez que a instituição beneficiada deverá submeter à tributação os créditos de liquidação duvidosa que vierem a ser recuperados em função de pagamento, renegociação ou repactuação de operações.

Esta é outra particularidade que se agrega ao já elevado grau de complexidade desta MP, na medida em que configura uma modalidade de benefício fiscal que pode ser revertida, caso a instituição apresente lucro e seja bem sucedida na recuperação de créditos em atraso.

O parco detalhamento das informações relativas ao impacto orçamentário da MP contidas na Exposição de Motivos não permite concluir que ali esteja espelhada a totalidade de seus efeitos sobre as contas públicas. Isso ocorre porque que a MP acarreta não apenas aumento de despesa obrigatória, mas também renúncia de receita do IRPJ e da CSLL nos casos em que ocorrer utilização do crédito presumido por parte de instituições que vierem a apurar lucro real tributável.

Dessa forma, nosso entendimento é o de que as informações fornecidas pelo Governo Federal não se mostram satisfatórias, pois, aparentemente, contemplam apenas uma parte dos benefícios fiscais embutidos na proposição.

Diante destas considerações, e considerando a inexistência de esclarecimentos por parte do Poder Executivo que permitam corroborar a correção da estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da Medida Provisória nº 308, de 2013, conclui-se pela impossibilidade de considerar a matéria adequada e compatível sob a ótica orçamentária e financeira.

Esses são os subsídios.

Brasília, 6 de março de 2013.



MARIA EMILIA MIRANDA PUREZA

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados



JOSE RUI GONÇALVES ROSA

Consultor Legislativo do Senado Federal – Assessoramento em Orçamentos