

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 992/2020

EMENDA Nº

(do Sr. Heitor Freire)

Dispõe sobre o financiamento a microempresa e empresa de pequeno e médio porte, sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias, sobre o compartilhamento de alienação fiduciária e sobre a dispensa do cumprimento de exigências de demonstração de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, e altera a Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.



CD/20897.05331-00

Inclua-se, onde couber, na Medida Provisória nº 992, de 2020, os seguintes dispositivos, que dispõem sobre o tratamento fiscal para fins de apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das provisões constituídas para créditos de liquidação duvidosa pelas pessoas jurídicas referidas no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

Art. XX. As pessoas jurídicas referidas no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, poderão deduzir como despesa, para fins de apuração do Lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, a partir de 1º de janeiro de 2021, as provisões constituídas para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa nos termos da regulamentação do Conselho Monetário Nacional.

Art. XX-A. As pessoas jurídicas optantes pela adoção do procedimento previsto no art. XX desta Lei que possuírem valores adicionados, temporariamente, ao lucro líquido, para efeito de apuração do Lucro Real, decorrentes de perdas no recebimento de crédito e de provisões para perdas constituídas para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa, nos termos da regulamentação do Conselho Monetário Nacional, correspondentes a períodos de apuração encerrados até o último dia do período anterior ao da opção, deverão escriturar em seu ativo, como crédito de tributos a compensar, o valor equivalente à multiplicação da soma dos referidos valores adicionados temporariamente ao lucro líquido pela alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica aplicável às pessoas jurídicas referidas no art. 1º, vigente na data da opção.

Art. XX-B. As pessoas jurídicas optantes pela adoção do procedimento previsto no art. XX desta Lei que tiverem valores adicionados, temporariamente, ao lucro líquido, para efeito de apuração da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, decorrentes de perdas no recebimento de crédito e de provisões para perdas constituídas para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa, nos termos da regulamentação do Conselho Monetário Nacional, correspondentes a períodos de apuração encerrados até o último dia do período anterior ao da opção, deverão escriturar em seu ativo, como crédito de tributos a compensar, o valor equivalente à multiplicação da soma dos referidos valores adicionados temporariamente ao lucro

líquido pela alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido aplicável às pessoas jurídicas referidas no art. XX, vigente na data da opção.

Art. XX-C. Os valores adicionados temporariamente que serviram de base para a constituição dos créditos escriturados nos termos dos arts. XX-A e XX-B desta lei não poderão ser computados como deduções na apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido correspondentes a qualquer período-base iniciado a partir da data de opção pelo procedimento previsto no art. XX desta lei.

Art. XX-D. Os créditos escriturados na forma dos arts. XX-A e XX-B desta lei poderão ser utilizados a título de compensação no pagamento de débitos próprios relativos a tributos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a partir da opção pelo regime de que trata o art. XX, à razão mensal máxima de um sessenta avos do crédito originalmente constituído.

§1º. A compensação a que se refere o *caput* será fixada na data da opção e os créditos poderão ser utilizados nos meses subsequentes até o seu completo exaurimento, não sendo aplicado o prazo de decadência.

§ 2º. Para fins de compensação, os valores a serem compensados serão acrescidos de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, acumulada mensalmente, calculados a partir do primeiro mês subsequente ao da escrituração dos créditos registrados na forma dos arts. XX-A e XX-B desta lei.

§ 3º. Os créditos escriturados na forma dos arts. XX-A e XX-B desta lei não serão considerados como receitas tributáveis para fins de apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e das contribuições para o PIS/PASEP e da COFINS

Art. XX-E. Não será admitida a escrituração de créditos ou a dedução das provisões constituídas para créditos de liquidação duvidosa decorrentes de operações realizadas com pessoa jurídica que seja controladora, controlada, coligada ou interligada, bem como com pessoa física que seja acionista controladora, sócia, titular ou administradora da pessoa jurídica credora, ou parente até o terceiro grau dessas pessoas físicas.

Art. XX-F. A reversão das provisões constituídas nos termos do art. XX desta lei deverá ser computada na determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Art. XX-G. A partir de 1º janeiro de 2024, o tratamento previsto nos arts. XX a XX-F desta lei será de adoção compulsória para todas as pessoas jurídicas referidas no art. XX desta lei.

Art. XX-H. Não se aplicam às pessoas jurídicas referidas no art. 1º desta lei as disposições dos arts. 9º, 10, 11 e 12 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, sem prejuízo do disposto no art. XX-C desta Lei.

Art. XX-I. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.



Justificativa

Da pertinência temática

Nos termos da Exposição de Motivos nº 3/2020 BACEN ME, a Medida Provisória, dentre outros aspectos, pretende: *“conceder maior segurança ao capital das instituições financeiras, conferindo o mesmo tratamento dado pela Lei nº 12.838, de 9 de julho de 2013, para o estoque e fluxo dos créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisões para créditos de liquidação duvidosa, também para o estoque de outros créditos decorrentes de diferenças temporárias, exceto os decorrentes de provisões para contingências fiscais e previdenciária, desde que concedam, na mesma proporção, crédito a microempresas e empresas de pequeno e de médio porte”*.

Em complemento, informa que *“5. Para que as instituições financeiras possam conceder crédito, é necessário que tenham índices de solvência adequados, medidos pelo capital regulatório, conforme a regulação prudencial a que estão submetidas. Um entrave à elevação dos índices de solvência e à consequente elevação da carteira de crédito é o estoque de créditos decorrentes de diferenças temporárias no SFN.*

Em particular, tais ativos são gerados por conta do reconhecimento de perdas ou despesas antes de seu aproveitamento fiscal, evento que tipicamente ocorre em exercícios posteriores ao fato gerador contábil. Em função das especificidades do ambiente de negócios brasileiro, os créditos decorrentes de diferenças temporárias consomem demasiadamente o capital das instituições financeiras segundo regramento prudencial que segue as melhores práticas internacionais recomendadas pelo Comitê de Basileia de Supervisão Bancária.”

A emenda proposta visa eliminar ineficiências fiscais relativas às diferenças temporárias geradas por conta do reconhecimento das perdas ou despesas oriundas de provisões para créditos de liquidação duvidosa, o que passaremos a demonstrar a seguir.

Do mérito da emenda apresentada

A Lei nº 9.430/96, especialmente no seu artigo 9º, estabeleceu as condições e restrições para a dedução das perdas com créditos na apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IR) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), as quais estão associadas aos valores das operações, às respectivas garantias, ao prazo de inadimplência e à existência de cobrança administrativa ou judicial.

Além disso, as receitas e encargos incidentes sobre o crédito vencido e não pago poderão ser excluídos na apuração do IR e da CSLL, desde que haja abertura de processo judicial para o recebimento do crédito (§ 1º e *caput* do artigo 11 da Lei nº 9.430/96), em relação a grande parte deles. Já o § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.430/96 determina que os descontos concedidos somente podem ser deduzidos na apuração do IR e da CSLL se houver acordo homologado em sentença judicial.

Na hipótese de desistência da cobrança pela via judicial, antes de decorrido o prazo de 5 (cinco) anos do vencimento do crédito, a pessoa jurídica deve adicionar à base de cálculo do IR e da CSLL, a perda eventualmente registrada com a operação inadimplida (§ 1º do artigo 10 da Lei nº 9.430/96).



As atuais condições impostas para possibilitar a dedutibilidade das perdas com créditos para fins de apuração do IR e da CSLL impõem diversos custos e ineficiências na gestão das operações de créditos inadimplentes, gerando efeitos adversos na determinação da renda tributável da pessoa jurídica.

Para além das perdas registradas, outra realidade comercial necessita ser abordada, por também ser extremamente relevante: a renegociação das operações de crédito, inadimplidas ou que demandem ajustes para nesse ponto não chegarem. A lógica observada nessas renegociações tem como fundamento a vontade das partes em atingir um ponto de equilíbrio entre a capacidade de pagamento do devedor e o nível de rentabilidade desejada do credor. Para obter esse ponto de equilíbrio, o credor se vê compelido a conceder eventual desconto de seus créditos. Do ponto de vista do credor, a análise de viabilidade quanto à melhor estratégia na recuperação de créditos inadimplidos depende de diversos elementos de natureza empresarial abrangendo as relações comerciais e de negócios com o devedor, o retorno do capital aplicado, os custos envolvidos no processo de cobrança e recuperação, além de outros aspectos qualitativos (possibilidade e/ou risco de perdas adicionais futuras, possibilidade de insolvência ou falência do devedor).

Impactos adversos decorrentes da legislação atual

Os critérios para dedutibilidade das perdas com créditos em relação ao IR e à CSLL geram as seguintes distorções:

a) Impacto adverso na gestão dos créditos inadimplentes

Como a Lei somente permite a dedução nas bases de cálculo do IR e CSLL de descontos e abatimentos negociais quando houver previsão legal ou for objeto de acordo nos autos (homologação judicial), os credores não são estimulados a aceitar as propostas dos devedores que buscam, no balcão das empresas, uma solução pela via comercial, especialmente quando os juros e encargos já foram contabilizados.

Ante as dificuldades ora apontadas no sentido de os credores não disporem de regras mais flexíveis de renegociações, sem o carregamento de ônus fiscal, as instituições financeiras não encontram alternativa diversa senão recorrer à justiça para viabilizar a dedutibilidade fiscal de eventual abatimento concedido.

Assim, a opção pela discussão judicial não está baseada na perspectiva de sucesso dessa via pois muitas vezes inexistem bens livres e passíveis de penhora, que possam cobrir o crédito em litígio. O prazo longo de solução, o risco da sucumbência e os custos envolvidos¹ para grande parte dos casos a serem recuperados indicam que a via judicial não representa a forma mais eficiente para recuperação de créditos inadimplentes. No entanto, esses fatores passam a ser negligenciados em função do ônus tributário envolvido caso não seja adotada a cobrança na esfera judicial.

A via judicial levada a cabo até as últimas consequências pode resultar em eventual insolvência/falência do devedor que, dificilmente, reestabelecerá relacionamento comercial com a entidade com a qual manteve um litígio.

Em suma, os custos administrativos, operacionais e financeiros incorridos pelas instituições

¹ Os custos envolvem, entre outros: procedimentos operacionais de controles internos, desenvolvimento e manutenção de sistemas informáticos; pesquisas cadastrais e cartorárias, avaliações, pareceres jurídicos, cálculos financeiros.

financeiras reduzem a possibilidade de regularização da situação do devedor uma vez que nível de recuperação do crédito considerado viável torna-se mais elevado.

b) Impacto adverso no *spread* bancário

Entre os custos imputados ao *spread* bancário, a inadimplência e a carga tributária merecem destaque especial atingindo, juntos, aproximadamente metade da composição do *spread* total².

Portanto, a redução dos juros para o tomador final depende, além da redução dos custos operacionais das operações de créditos, da eliminação de ineficiências tributárias.

O tratamento fiscal aplicável às perdas com créditos (inadimplência) e às renegociações onera tanto as instituições financeiras quanto os devedores. De fato, referidos ônus são assumidos pelo tomador de crédito regular que incorre em custo extraordinário, independentemente de seu histórico de crédito e de sua capacidade de pagamento.

c) Custos financeiros e de capital

O descasamento entre o tratamento contábil e fiscal gera altos volumes de Ativos Fiscais Diferidos (DTAs) nos balanços das instituições financeiras, com impacto nos custos financeiros e de capital (índice de Basiléia). Nos balanços do sistema bancário, em 2018 esse valor somava aproximadamente R\$ 125 bilhões, representando quase um quinto do patrimônio líquido dos bancos (19,6%) e 3,8% da sua carteira de crédito. Cerca de metade desse crédito tributário está nos balanços dos bancos públicos.

Esse montante não está sujeito à remuneração ou atualização monetária, tendo um custo de “carregamento” representativo para as instituições financeiras com impacto direto na capacidade de emprestar dos bancos, pois afetam o patrimônio de referência considerado para fins de capital mínimo e de alavancagem conforme as normas de Basiléia.

d) Impacto adverso na gestão do Poder Judiciário

Diversas medidas e ações de planejamento, de coordenação e de controle administrativo têm sido adotadas no sentido de viabilizar o aperfeiçoamento no serviço público da prestação da Justiça. Nesse sentido, a estratégia de recuperação pela via judicial adotada pelas instituições financeiras, além de onerosa para as partes, aumenta a sobrecarga sobre o Poder Judiciário, prejudicando o atendimento das metas de eficiência na gestão dos processos judiciais.

São reconhecidas as vantagens das formas diferenciadas de solução de conflitos ou pendências como a negociação voluntária entre as partes (amigável), a mediação e arbitragem, uma vez que, em princípio, há um *animus* dos envolvidos em solucionar pendências de natureza financeira. Essas práticas têm sido estimuladas como medidas para contribuir para a prestação de um serviço de qualidade por parte do Poder Judiciário, o qual poderia estar dedicado a resolver litígios de maior complexidade e abrangência para a sociedade.

Na prática, o fato de a homologação ser efetivada no âmbito do Poder Judiciário não garante aumento no volume ou melhoria na qualidade da arrecadação tributária vez que, em geral, o magistrado apenas verifica se as partes possuem a capacidade jurídica, ou se

² Fonte: Relatório de Economia Bancário e Crédito (Bacen)



estão devidamente representadas ou assistidas e, ante o corolário de que a vontade faz lei entre as partes, o juiz verifica, tão somente, se o acordo construído para a solução da lide não está eivado de ilicitude e se o direito de que se trata é disponível. O Poder Judiciário não tem o condão de fiscalizar a natureza da transação originalmente realizada entre as partes.

e) Altos custos de observância

O atendimento dos critérios de dedutibilidade previsto na legislação fiscal exige controles operacionais, gerenciais e sistêmicos complexos e dispendiosos. Esses controles tornam-se cada vez mais obsoletos e onerosos diante da dinâmica da transformação digital dos produtos e serviços financeiros.

Ademais, referidos critérios não têm nenhuma aderência com as regras de natureza contábil e prudencial estabelecida pelos órgãos reguladores (especificamente o BACEN no caso das instituições financeiras).

Incompatibilidade da Lei nº 9.430/96 com o ambiente regulatório e governança vigentes

A instituição dos critérios e condições de dedutibilidade fiscal das perdas sofridas pelas pessoas jurídicas no recebimento de créditos representou uma revisão conceitual importante quando da edição da Lei nº 9.430/96. Conforme se depreende da exposição de motivos da época, os critérios de provisionamento e de dedução anteriormente vigentes, baseados em médias históricas, não refletiam a realidade e, portanto, deveriam ser substituídos por uma sistemática que contemplasse as perdas efetivas e com regras objetivas.

Não era intenção do legislador dificultar ou inibir as negociações fora do âmbito judicial, mas evitar o excesso de liberalidade por parte do credor nos casos de acordos realizados administrativamente. Todavia, não vislumbrou o legislador que em muitos casos, o credor ver-se-ia obrigado, a deixar de aceitar determinadas propostas de renegociação, com abatimento/desconto.

De fato, não há de se falar em liberalidade na concessão de abatimentos/descontos em processos de renegociação, dentro ou fora do processo judicial, uma vez que o resultado dessa atividade atende a lógica empresarial e de negócio, que tem como objetivo o crescimento e desenvolvimento das operações de crédito, o retorno do capital empregado e a rentabilidade da entidade e do acionista.

O ambiente regulatório atual aplicável as operações de crédito e financiamento seja por disciplina estabelecida pelos órgãos reguladores (Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários) quanto pela exigência dos agentes de mercado (consumidores, investidores, analistas, entre outros) esteve em constante aprimoramento em busca de relações cada vez mais transparentes.

A despeito das normas de governança corporativa aplicáveis às entidades financeiras de capital aberto, desde a edição da Lei nº 9.430/96, foram estabelecidas diversas ações e medidas de controle e acompanhamento de operações financeiras e de crédito.

No caso das instituições financeiras, as principais medidas de controle das operações de crédito foram:

1. Classificação dos créditos por nível de atraso³ – regra prudencial que disciplina o nível de provisionamento de operações de crédito em atraso para fazer face às perdas prováveis na realização dos créditos;
2. Central de Riscos⁴ – as instituições financeiras em geral devem prestar contas sobre os débitos e responsabilidades dos clientes e essas informações serão cadastradas no sistema Central de Riscos para consulta das citadas entidades, desde que com autorização do cliente;
3. Índice de Basileia - metodologias de gerenciamento de risco, de supervisão das atividades bancárias e de fortalecimento da disciplina de mercado. Quanto ao gerenciamento do risco de crédito, permite a identificação, a mensuração, o controle e a mitigação dos riscos associados a cada instituição individualmente e ao conglomerado financeiro, bem como a identificação e o acompanhamento dos riscos associados às demais empresas integrantes do consolidado econômico-financeiro;
4. Pessoas politicamente expostas⁵ – as instituições financeiras estão obrigadas a adotar procedimentos que assegurem o acompanhamento contínuo das movimentações financeiras de clientes considerados pessoas politicamente expostas, quais sejam, agentes públicos que desempenhem ou tenham desempenhado nos últimos 5 anos cargos, empregos ou funções públicas relevantes, seus representantes, familiares e outras pessoas de seu relacionamento próximo.

Portanto, no caso das instituições financeiras, há instrumentos de controle e de gestão administrativa que mitigam os riscos de ocorrência de perdas com créditos de liquidação duvidosa que não sejam intrinsecamente vinculadas às suas atividades normais e usuais.

Proposta de alteração na legislação fiscal

A oportunidade e a urgência dessa medida são justificadas em razão dos grandes impactos econômicos esperados pela rápida disseminação do vírus Covid-19, com efeito direto na demanda agregada e na capacidade de honrar compromissos por parte das famílias e das empresas.

A proposta em questão visa eliminar as condições estabelecidas pela Lei nº 9.430/96 para a dedução fiscal com perdas de crédito, viabilizando a recomposição amigável entre credores e devedores.

No caso das instituições financeiras, dada a natureza intrínseca das suas operações, o tratamento adotado em outros países prevê um regime que, em regra geral, admite a dedução fiscal das perdas de créditos de acordo com o regime contábil estabelecido segundo as normas emitidas pelo órgão regulador bancário.

Tratamento fiscal alinhado às práticas contábeis no caso das instituições financeiras permite reduzir os custos associados à observância de critérios distintos decorrente da manutenção de sistemas operacionais, relatórios sistêmicos, controles manuais, etc. Além disso, o alinhamento entre o tratamento contábil e fiscal permite eliminar os custos financeiros e de capital regulatório decorrentes do acúmulo de DTAs.

Por fim, as Autoridades Fiscais dispõem de instrumentos de fiscalização e controle que permitem verificar e confrontar os resultados auferidos nas operações de renegociação.

³ Resolução CMN nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999

⁴ Resoluções CNM nºs 2.724, de 30.05.2000, 3.658, de 17.12.2008 e 4.571 de 26/5/2017

⁵ Circulares BACEN nºs 3.339, de 22.12.2006, e 3.461 de 24/7/2009

Para fins de neutralidade arrecadatória, propõe-se uma regra de transição em relação ao estoque de perdas temporariamente indedutíveis (créditos tributários já constituídos), permitindo que o valor acima seja considerado como ativo fiscal compensável com tributos vincendos, no prazo mínimo de 60 (sessenta) meses. E, ainda, que esse valor passe a ser atualizado pela SELIC.

Em suma, a medida proposta por meio da emenda ora apresentada elimina ineficiências fiscais e reduz representativamente os custos de gestão das operações de créditos inadimplentes, com impacto no custo do crédito de forma geral.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado HEITOR FREIRE

