

PARECER Nº 264, DE 2024 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 3.802, de 2024, que *altera a Lei nº 14.467, de 16 de novembro 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 **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação deste Plenário, depois de aprovado na Câmara dos Deputados, nesta data, o Projeto de Lei nº 3.802, de 2024, que *altera a Lei nº 14.467, de 16 de novembro 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.*

O Projeto de Lei (PL) nº 3.802, de 2024, de autoria do Deputado José Guimarães, conforme consta na sua justificação, tem conteúdo idêntico ao da Medida Provisória (MPV) nº 1.261, de 2024, publicada no Diário Oficial da União em 2 de outubro de 2024.

A Lei nº 14.467, de 2022, aplica-se às instituições financeiras e às demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, exceto as administradoras de consórcio e instituições de pagamento.

O PL nº 3.802, de 2024, possui dois artigos, sendo o art. 2º a cláusula de vigência, que é imediata à publicação.

O art. 1º, que abarca o mérito da proposição, modifica o art. 6º da Lei nº 14.467, de 16 de novembro de 2022.

Essa modificação prolonga o prazo para a exclusão do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, das perdas apuradas em 1º de janeiro de 2025 (pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, exceto administradoras de consórcio e instituições de pagamento) relativas aos créditos que se encontrarem inadimplidos em 31 de dezembro de 2024 e que não tenham sido deduzidos até essa data. Em vez de a exclusão se dar à razão de 1/36 para cada mês do período de apuração a partir do mês de abril de 2025, como era originalmente previsto pela Lei nº 14.467, de 2022, o PL prevê que a exclusão se dará à razão de 1/84 para cada mês do período de apuração, a partir do mês de janeiro de 2026. Além disso, as instituições poderão optar, até 31 de dezembro de 2025, de forma irrevogável e irretratável, por efetuar as deduções à razão de 1/120 para cada mês do período de apuração, a partir do mês de janeiro de 2026.

Ademais, a modificação promovida pela proposição, veda a dedução das perdas incorridas, de que trata o art. 2º, da Lei nº 14.467, de 2022, relativas ao exercício de 2025, em montante superior ao lucro real do exercício, antes de computada essa dedução. As perdas não deduzidas em virtude dessa vedação devem ser adicionadas aos saldos das perdas e excluídas do lucro líquido à mesma razão (1/84 ou 1/120) e no mesmo prazo de dedução desse saldo.

II – ANÁLISE

II.1 - Constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

O art. 22 da Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores (inciso VII), enquanto o art. 24 dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico (inciso I). Portanto, a União é competente para legislar sobre o tema. O art. 48, por sua vez, estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Além disso, o PL atende à boa técnica legislativa, de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Inova o

ordenamento jurídico, é dotada de generalidade, não contendo vícios ou elementos de antijuridicidade, sendo, portanto, jurídica.

Quanto à adequação orçamentária e financeira, observa-se a proposição estende o período de dedução das perdas por parte das instituições abarcadas pela medida, sem produzir benefícios fiscais. Como a medida posterga as deduções fiscais, deve haver inicialmente um efeito positivo sobre a arrecadação. Segundo o Ministério da Fazenda, a medida deve gerar uma arrecadação adicional que deve superar os R\$ 16 bilhões em 2025.

Segundo a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 59/2024, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) do Senado Federal, que analisou a MPV nº 1.261, de 2024, *in verbis*

(...) não há efeitos de renúncia de receita ou criação de despesas. Na verdade, há o efeito de, em 2025, evitar que as deduções, que seriam autorizadas a partir de abril de 2025 e passam a ser autorizadas somente a partir de janeiro de 2026, causem diminuição na arrecadação de receitas federais e, a partir de 2026, devido ao aumento do prazo para deduções, atenuar a queda mensal nessa arrecadação. Esses efeitos são destacados na EMI nº 00009/2024 BACEN MF, a qual dispõe que: (...) a medida, ao postergar as deduções fiscais - cujo efeito é reduzir a base de cálculo dos tributos sobre a renda -, tem impacto neutro ou positivo na arrecadação.

II.2 – Mérito

O PL nº 3.802, de 2024, modifica a Lei nº 14.467, de 2022, que busca aproximar as normas tributária e contábil a fim de reduzir a geração de ativo fiscal diferido de diferença temporária das instituições financeiras.

Conforme o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif), do Banco Central do Brasil, *diferenças temporárias* são despesas ou receitas reconhecidas no exercício e variações patrimoniais reconhecidas diretamente no patrimônio líquido ainda não dedutíveis ou tributáveis para fins de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), cujas exclusões, adições ou compensações futuras sejam explicitamente estabelecidas ou autorizadas pela

legislação tributária para fins de apuração do lucro tributável ou do prejuízo fiscal.

A diferença temporária que resulta em valores dedutíveis na determinação do lucro tributável ou do prejuízo fiscal de períodos futuros, é denominada de *diferença tributária dedutível*.

O *ativo fiscal diferido*, por sua vez, é o valor do tributo sobre o lucro recuperável em período futuro relacionado com diferenças temporárias dedutíveis, compensação futura de prejuízos fiscais não utilizados, e compensação futura de créditos fiscais não utilizados.

No caso das instituições financeiras, a divergência de critérios contábeis e fiscais, quanto ao momento do reconhecimento das perdas com créditos de liquidação duvidosa, levam a diferenças temporárias que, por sua vez, geram ativo fiscal diferido. Pela regulação em vigor, o reconhecimento contábil ocorre mais rapidamente, enquanto a legislação fiscal permite o reconhecimento apenas depois de decorridos prazos mais longos após o vencimento da dívida não paga.

Assim, quando ocorre perdas em decorrência de inadimplência, a instituição inicialmente reconhece essas perdas em termos contábeis, mas não pode deduzi-las prontamente na determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL), o que gera créditos ou direitos para compensação futura registrados como ativo fiscal diferido. Esses créditos são posteriormente compensados em consonância com os prazos previstos na legislação fiscal.

Na década de 2010, o Brasil implementou as recomendações do Acordo de Basileia III, que incluem ajustes prudenciais. Os ajustes prudenciais correspondem à dedução de elementos patrimoniais que podem comprometer a qualidade do Capital Principal em decorrência de sua baixa liquidez, difícil avaliação ou dependência de lucro futuro para serem realizados. Entre os elementos patrimoniais objeto dos ajustes prudenciais introduzidos por Basileia III, destacam-se os créditos tributários decorrentes de diferenças temporárias que dependam de geração de lucros ou receitas tributáveis futuras para sua realização. Conforme determina Basileia III, esses créditos tributários são deduzidos do capital.

Assim, com a adoção das recomendações de Basileia, a existência de ativos fiscais diferidos pode levar a necessidade de integralizações adicionais de capital por parte das instituições financeiras.

Para minorar os impactos negativos desses descompassos temporais sobre os requerimentos de capital das instituições financeiras, o Poder Executivo editou a MPV nº 1.128, de 2022, que foi posteriormente convertida na Lei nº 14.467, de 2022, com o objetivo de aproximar as normas tributária e contábil que as instituições financeiras estão sujeitas. A referida lei começará a produzir efeitos em 1º de janeiro de 2025 e espera-se que, a partir de então, passe a se observar queda significativa na geração de novas diferenças temporárias e do ativo fiscal diferido resultante. Porém, naquela data, as instituições financeiras possuirão ainda um saldo acumulado de ativo fiscal diferido. Nesse sentido, a referida lei prevê uma regra de transição para dedução das perdas que ocorrerem até então e que ainda não tenham sido deduzidas.

A lei hoje vigente, entretanto - não considerados os impactos da Medida Provisória nº 1.261, de 2024-, dispõe que as deduções ocorreriam em um prazo de 36 meses. Entretanto, um significativo número de instituições não produzirá lucros tributáveis nos anos de 2025 a 2028 em montante suficiente para absorver a dedução de todo o volume de perdas acumulado até dezembro de 2024, bem como das perdas decorrentes do novo regime de dedução vigente a partir de 2025, tornando o resultado negativo. Como consequência, o ativo fiscal de diferenças temporárias seria convertido em ativo fiscal de prejuízo fiscal, deteriorando a base de capital das instituições financeiras, o que poderia reduzir a alocação em ativos de intermediação financeira, limitando a capacidade de financiamento da economia.

Conforme já discutido, desde a edição da MPV nº 608, de 2013 (convertida na Lei nº 12.838, de 2013), os créditos tributários de diferenças temporárias provenientes de provisões para créditos de liquidação duvidosa (PCLD) passaram a ser líquidos e certos, e, assim, não são deduzidos do Capital Principal. Porém, quando esses créditos tributários são transformados em créditos tributários decorrentes de prejuízo fiscal, esses passam a ser deduzidos do Capital Principal. A redução do Capital Principal, por sua vez, pode afetar a alocação das instituições financeiras em ativos de intermediação financeira e reduzir a capacidade de financiamento da economia.

Dessa forma, as medidas do PL são pertinentes para ajustar essa inadequação nos limites temporais hoje previstos. Com o PL, a dedução do saldo de perdas se dará a um ritmo mais lento, ocorrendo em um período de 84

meses em vez de 36 meses. O PL também permite que as instituições optem por um ritmo ainda mais lento, de 120 meses.

O PL, ainda, veda a dedução de perdas incorridas relativas ao exercício de 2025 em montante superior ao lucro real do exercício (antes de computada essa dedução). As perdas não deduzidas em virtude dessa regra, por sua vez, serão adicionadas aos saldos das perdas acumuladas até 31 de dezembro de 2024 e excluídas na determinação do lucro líquido no mesmo prazo da dedução desse saldo. Cabe notar aqui que uma dedução de perdas incorridas superior ao lucro real do exercício (antes de computada essa dedução) geraria créditos tributários de prejuízo fiscal que, por sua vez, seriam deduzidos do Capital Principal da instituição.

Dessa forma, o PL efetua modificações na regra de transição entre o tratamento tributário vigente e o novo tratamento tributário de que trata a Lei nº 14.467, de 2022, para evitar resultados tributários negativos e o consequente impacto sobre a base de capital. De fato, as alterações efetuadas pelo PL atuam no sentido de suavizar a absorção das deduções do volume de perdas, reduzindo a chance de que ocorram os resultados tributários negativos.

Trata-se, enfim, de um projeto que gerará arrecadação adicional vultosa, essencial para o equilíbrio do orçamento federal. Nesse sentido, também consideramos oportuno recuperar uma questão que ficou pendente de regularização no contexto da discussão relativa à desoneração da folha de salários. Nas seguidas mudanças legislativas, precipitadas pela discussão judicial no Supremo Tribunal Federal, as estimativas pertinentes para compensação realizadas não contemplaram a redução de alíquota do transporte coletivo, mesmo tendo sido objeto de deliberação do Poder Legislativo (art. 5º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023). A arrecadação estimada com essa redução era de aproximadamente R\$ 3 bilhões. Considerando que a arrecadação estimada excede com folga os recursos necessários para fazer face à renúncia referida, determinamos que, para todos os efeitos jurídicos, ela seja utilizada para compensar a redução de alíquota do transporte coletivo de passageiros.

III – VOTO

Pelas razões precedentes, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.802, de 2024.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator