

EM nº 00165/2021 ME

Brasília, 29 de Junho de 2021

Senhor Presidente da República,

1. Submeto à sua apreciação proposta de Medida Provisória que objetiva facilitar a concessão de crédito para microempresas e empresas de pequeno porte durante o ano de 2021 por meio da criação do Programa de Estímulo ao Crédito - PEC, similar ao Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas - CGPE, que fora objeto da Medida Provisória nº 992, de 16 de julho de 2020. Diferentemente do anterior, o presente Programa direciona-se a microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte e produtores rurais, sob a forma de pessoas físicas ou jurídicas, com receita bruta anual de até R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

2. Os efeitos econômicos da pandemia continuam a afetar de forma desproporcional microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte e produtores rurais, as quais têm papel importante na geração de emprego e renda entre os atores mais vulneráveis da economia. O segmento de microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte e produtores rurais vem sendo particularmente afetado pela crise, tanto por fatores intrínsecos ao seu porte, como a sua menor diversificação de receitas e menor capacidade de absorção de perdas, quanto por sua atuação preponderante no setor de serviços, o mais afetado pelo distanciamento social acarretado pela pandemia por Covid-19. Nesse contexto, o crédito assume papel fundamental na manutenção do emprego e da atividade econômica. Esse PEC visa criar incentivos para que esse segmento de empresas tenha mais acesso ao crédito e possa, dessa forma, melhor suportar os efeitos da pandemia que ainda persistem na economia e, conseqüentemente, fortalecer-se financeiramente, para que esteja mais bem preparado para uma potencial recuperação econômica nos próximos meses.

3. As diversas medidas governamentais adotadas ao longo do ano de 2020 foram, em conjunto, eficazes e criaram as condições para que o mercado de crédito permanecesse em pleno funcionamento durante a crise econômica causada pela pandemia. Por meio do crédito, os empregadores tiveram melhores condições para manter seus empregados e sua produção e, assim, suavizar a crise econômica. De fato, o mercado de crédito teve papel importante nesse processo e apresentou aumento nas concessões em 2020, revertendo a tendência de estabilidade no ritmo de crescimento que até então prevalecia. No entanto, os efeitos da pandemia ainda perduram por razões externas ao ambiente econômico, indo além da vigência daquelas medidas emergenciais tomadas em 2020. Mais ainda, o quadro da pandemia mostra recrudescimento desde o final de 2020, elevando as incertezas e o risco de uma exacerbação dos seus efeitos econômicos e sociais.

4. O PEC que ora propomos consiste em permitir que a instituição financeira participante, sob certas condições e em volume máximo idêntico ao do empréstimo concedido, converta em créditos presumidos, na hipótese de apresentar resultados negativos (prejuízos) ou entrar em

falência ou liquidação extrajudicial, alguns tipos de créditos decorrentes de diferenças temporárias. Mais especificamente, o PEC estende aos créditos decorrentes de diferenças temporárias que não sejam advindos de provisões para créditos de liquidação duvidosa e nem de provisões para contingências fiscais e previdenciárias, o tratamento atribuído pela Lei nº 12.838, de 9 de julho de 2013, no mesmo volume em que são realizadas operações de empréstimo para o público-alvo.

5. O tratamento previsto na Lei nº 12.838, de 2013, que o presente Programa estende aos outros tipos de créditos de diferenças temporárias, consiste na possibilidade de sua conversão em créditos presumidos, instrumentos passíveis de ressarcimento pela União, nos casos de falência ou liquidação da instituição financeira, bem como no caso de a instituição apresentar prejuízo. Neste último caso, a conversão do estoque de créditos elegíveis ocorre na mesma proporção que a razão entre o prejuízo e o patrimônio ajustado da instituição financeira.

6. Os créditos decorrentes de diferenças temporárias são gerados por conta do reconhecimento contábil de perdas ou despesas por parte das instituições financeiras antes de seu aproveitamento fiscal, evento que muitas vezes ocorre apenas em exercícios posteriores ao registro contábil. Quando as perdas ou despesas vêm a se confirmar pelos critérios fiscais, a instituição financeira tem a possibilidade de deduzir estas despesas da base de lucro real na apuração do imposto de renda, o que na prática implica no abatimento do pagamento do imposto de renda devido. Por outro lado, quando a instituição não apresenta lucro no exercício, o crédito não pode ser utilizado.

7. Assim, em condições normais, os créditos decorrentes de diferenças temporárias têm seu aproveitamento limitado justamente nos momentos de prejuízo, isto é, de dificuldades da instituição financeira. Além disso, diferentemente de um ativo líquido, não podem ser vendidos quando a situação da instituição se deteriora. Por essa razão, por não ter capacidade de absorver perdas em momentos de dificuldades da instituição, as regras prudenciais determinam que os créditos que dependem de lucratividade futura sejam deduzidos do capital prudencial.

8. Dentro das regras prudenciais, o capital regulamentar ou capital prudencial é definido na Resolução CMN nº 4.192, de 1º de março de 2013. Já os limites mínimos de capital que devem ser observados pelas instituições financeiras estão definidos na Resolução CMN nº 4.193, da mesma data. Tais limites buscam a manutenção de um sistema financeiro saudável, com instituições financeiras seguras para seus clientes, tanto famílias quanto empresas, e que tenham recursos próprios suficientes para enfrentar situações de crise sem propagar perdas e criar situações de contágio sistêmico.

9. Nesse contexto, o PEC altera as características de certos tipos de créditos decorrentes de diferenças temporárias criando condições para o seu aproveitamento nos casos de falência, liquidação ou de prejuízos. Ao permitir que absorvam mais perdas, tais ativos recebem um tratamento prudencial menos rigoroso e as instituições conseguem assim elevar seus níveis de capital. Naturalmente, esse melhor aproveitamento dos créditos decorrentes de diferenças temporárias e consequente melhor tratamento prudencial ficam condicionados à concessão de empréstimos ao público-alvo do Programa, microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte e produtores rurais. Nesse mecanismo, a própria concessão de empréstimos eleva os índices de capital regulatório e abre espaço para o crescimento da oferta de crédito por parte das instituições financeiras. Ou seja, o Programa ao mesmo tempo em que cria os incentivos, dá os meios para a consecução daquilo que incentiva.

10. Os créditos decorrentes de diferença temporal que não podem ser aproveitados em momentos de perdas e que, portanto, são deduzidos do capital prudencial implicam, atualmente, em um consumo de capital da ordem de R\$ 48 bilhões, valor que poderia estar sendo mais bem empregado na atividade de concessão de empréstimos por parte das instituições financeiras, dado o contexto de crise econômica atualmente vivido.

11. Conforme mencionado, a possibilidade de conversão de outros tipos de créditos decorrentes de diferenças temporárias em crédito presumido já existe desde 2013 por meio da Lei nº 12.838, de 2013, de forma que já existe alguma experiência com o uso desse mecanismo. Com base nessa experiência, pode-se afirmar que, com alta probabilidade, o impacto do PEC nas contas da administração pública federal deverá ser extremamente limitado. Embora a conversão em créditos presumidos aumente a capacidade de tais ativos absorverem perdas, não há incentivo econômico significativo para instituições financeiras saudáveis acionarem a conversão, uma vez que o prazo de conversão é superior ao do uso regular. Em toda a história da existência do mecanismo, isto é, desde 2013, a estimativa do valor total que poderia ser solicitado como crédito presumido é de R\$ 4,057 bilhões. Contudo, desde a edição da Lei nº 12.838, de 2013, as instituições registraram interesse em converter somente R\$ 600 milhões de créditos em créditos presumidos, dos quais apenas cerca de R\$ 40 milhões foram efetivamente convertidos. Ou seja, do total que poderia ter sido convertido, somente 1% foi transformado em crédito presumido. Aplicando esse percentual ao valor que poderia ser convertido em cada ano, resultaria em montantes anuais considerados irrelevantes em comparação com a arrecadação orçamentária federal. Destaca-se que, durante o período, em nenhum caso a apuração se deu com base no art. 3º da Lei nº 12.838, de 2013, que trata de falência ou liquidação extrajudicial.

12. Ainda sob o prisma fiscal, é importante notar que a conversão objeto da proposta não altera o total de obrigações projetadas da União. Afinal, os créditos decorrentes de diferenças temporárias reconhecidos pelo Sistema Financeiro Nacional - SFN representam direitos contra a União, a serem potencialmente utilizados no futuro, caso a instituição continue a gerar lucros. O PEC não acresce valores, mas apenas adiciona uma nova hipótese de aproveitamento do estoque existente dessas obrigações projetadas da União. Por fim, deve ser ressaltado que a conversão possui efeitos positivos para a estabilidade financeira, ao permitir que os mencionados créditos tributários também possam absorver perdas em momentos de crise.

13. Em cumprimento ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que o Ministério da Economia irá considerar nas estimativas de receitas dos orçamentos dos anos 2022 a 2024 os valores estimados pelo Banco Central do Brasil das renúncias fiscais, ou seja, R\$ 0,7 milhão em 2022, R\$ 0,9 milhão em 2023, R\$ 1,4 milhão em 2024, sendo que a renúncia fiscal para 2021 é zero. Adicionalmente, em atenção ao disposto no Acórdão nº 2198/2020-TCU, consideramos que o impacto fiscal dessa proposta é irrelevante em relação ao valor definido como meta de resultado primário nos anos de 2022 e 2024, aproximadamente 0,0005%, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, não havendo incompatibilidade da referida medida com as premissas e os objetivos da política econômica nacional definidos nos Anexos de Metas Fiscais que integrarão as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

14. Como destacado no parágrafo anterior, em seis anos de existência da Lei nº 12.838, de 2013, o que inclui os anos de 2014 a 2016, quando a economia passou por uma significativa crise, não tivemos nenhum evento de falência ou liquidação extrajudicial e, por conseguinte, não houve conversão de crédito decorrentes de diferenças temporárias em crédito presumido, corroborando que as estimativas de renúncia fiscal a serem consideradas nos orçamentos de 2022 a 2024 são bastante conservadoras. Adicionalmente, o modelo do Banco Central do Brasil não prevê as diferentes reações dos gestores dos bancos, que ajustam suas políticas, estratégias e posições, à medida que os problemas se verificam, nem consideram as ações de supervisão do Banco Central que eventualmente demandam ajustes operacionais, aportes de capital, etc., o que resulta em um número menor de eventos de quebras de instituições do que o projetado pelo modelo.

15. Importante também ressaltar que a soma das renúncias fiscais potenciais estimadas até 2024 (R\$ 3 milhões) é muito pequena se comparada com o potencial de crédito que este Programa poderá gerar, que é de R\$ 48 bilhões, direcionados às microempresas e empresas de porte pequeno,

as maiores geradoras de emprego no País. Além disso, pela liberação de capital embutida no Programa, os bancos poderão gerar outro montante significativo de crédito, a depender das suas estratégias de atuação.

16. Dessa maneira, é importante destacar que se trata de uma estimativa de renúncia fiscal bastante conservadora, sendo que a estimativa de renúncia potencial foi obtida através de metodologia descrita no parecer de mérito do Banco Central do Brasil, que considera a evolução do cenário econômico esperado para os próximos três anos e a efetiva concretização dos gatilhos para a conversão em créditos presumidos dos créditos decorrentes de diferenças temporárias.

17. Em cumprimento ao art. 137 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021), é estabelecido no art. 13 da proposta que o Banco Central do Brasil fica responsável por acompanhar e avaliar os resultados alcançados no âmbito do Programa de Estímulo ao Crédito. O Banco Central do Brasil coletará mensalmente dados que permitam no mínimo acompanhar o volume gerado por porte, modalidades e distribuição geográfica. As estatísticas relativas às operações realizadas no âmbito do programa serão encaminhadas à Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

18. No que tange à operacionalização do Programa de Estímulo ao Crédito, o Projeto de Medida Provisória prevê que o Conselho Monetário Nacional - CMN fica autorizado a definir prazos e regras para a concessão dos empréstimos ao público-alvo, bem como para a distribuição dos empréstimos por segmento, área de atuação ou porte das empresas. Por sua vez, o Banco Central do Brasil será o responsável pela supervisão do Programa, fiscalizando o cumprimento das condições estabelecidas e avaliando os resultados alcançados.

19. Finalmente, quanto à urgência e relevância da medida, ambas se justificam pela necessidade de atuação tempestiva para lidar com os efeitos da pandemia por Covid-19 em nossa economia e, em particular, sobre os microempreendedores individuais, as microempresas, as empresas de pequeno porte e os produtores rurais. Tais empresas já se encontram fragilizadas pela crise que se prolonga e sua sobrevivência pode depender do acesso ao crédito no curto prazo.

20. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração proposta de Medida Provisória que ora submetemos à sua elevada apreciação.

Respeitosamente,

PAULO ROBERTO NUNES GUEDES