

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.631, DE 2021

Apensado: PL nº 2.690/2021

Altera a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, para conferir competência à Comissão de Valores Mobiliários para adequação das Taxas de Fiscalização na hipótese de desproporcionalidade manifesta dos valores cobrados.

Autor: Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

Relator: Deputado JÚLIO CESAR

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria do Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA altera a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, *“para conferir competência à Comissão de Valores Mobiliários para adequação das Taxas de Fiscalização na hipótese de desproporcionalidade manifesta dos valores cobrados”*.

O projeto acrescenta parágrafo único ao art. 2º da Lei, de modo a dispor que, *“Na hipótese de se verificar manifesta desproporcionalidade das taxas cobradas de pessoas físicas e jurídicas, comparativamente a investidores de grande porte, a CVM deverá: I – informar ao Ministério competente para que atue para a correção da distorção; e II – estabelecer justificadamente desconto sobre os valores cobrados de no máximo 85% (oitenta e cinco por cento) do valor total, até que seja publicada Lei alterando os valores constantes dos anexos a esta Lei.”*

Segundo a justificativa do autor, a taxa de fiscalização cobrada pela CVM dos agentes autônomos de investimentos tem valor desproporcional

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Júlio Cesar

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220701932300>



e excessivo em relação aos cobrados de instituições financeiras de grande porte, configurando-se “*situação de flagrante violação à igualdade material*”.

Ao projeto principal foi apensado o **PL nº 2.690/2021**, de autoria do Deputado Felipe Rigoni, que “*determina a extinção da taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários, a que se refere a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, especificamente quanto à atividade dos agentes autônomos de investimentos a que se referem os incisos I e III do art. 16 da Lei Nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976 [...]*”.

Para tanto, propõe a revogação da “*4ª linha horizontal da Tabela “B” da Lei Nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, que explicita o recolhimento da taxa pelos prestadores de serviços de administração de carteira, de consultor de valores mobiliários e em outras atividades correlatas*”.

Os projetos tramitam em regime ordinário (Art. 151, III, RICD) e estão sujeitos à apreciação conclusiva pelas comissões (Art. 24 II, RICD) tendo sido distribuídos à Comissão de Finanças e Tributação - CFT (Mérito e Art. 54, RICD) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (Art. 54 RICD).

Portanto, as proposições vêm a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT define que



também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a *proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “a *proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Os projetos sob análise promovem, em princípio, impacto no orçamento da União, sob a forma de renúncia de receita¹, devendo a tramitação das proposições subordinar-se aos ditames do art. 14 da LRF, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

O art. 14 da LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender o disposto na LDO e a pelo menos uma de duas condições alternativas. Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

No mesmo sentido, a LDO estabelece que as proposições que tratem de renúncia de receita devem estar acompanhadas da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no exercício em que devam entrar em vigor

1§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Júlio Cesar

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220701932300>



e nos dois exercícios subsequentes e, alternativamente, demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária; ou fazer-se acompanhar de medida compensatória que anule o efeito da renúncia no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa.

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a *proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*.

Assim, os projetos se encontram apoiados em renúncia (redução) de receitas da União. Logo, promovem impacto fiscal de montante não devidamente explicitado e compensado, nos termos do art. 124 da LDO 2022, inclusive considerando o disposto no seu § 1º, que estabelece que “o *proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput*”.

Contudo, a edição da Medida Provisória nº 1.072, de 1º de outubro de 2021, que “*dispõe sobre a alteração da forma de cálculo da Taxa de Fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários e altera a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989*” alterou a perspectiva de análise de adequação orçamentária e financeira do PL nº 2.631/2021.

De fato, a MPV contempla, entre outros pontos, matéria idêntica à da proposição em análise, visto que reduziu a taxa de fiscalização de responsabilidade dos agentes autônomos de investimento e estabeleceu que a CVM, no âmbito de suas competências, poderá editar atos normativos para disciplinar a aplicabilidade das taxas de fiscalização previstas na Lei 7.940/1989.

Especificamente sobre a modificação da forma de cálculo da taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários que reduziu as contribuições dos agentes autônomos de investimentos, a Exposição de



Motivos (EM) nº 00256/2021-ME, de 20 de setembro de 2021, que acompanha a MPV 1.072/2021 informa:

Para a taxa de fiscalização advindas das atividades de fiscalização e supervisão da CVM, foram observadas premissas semelhantes: (i) neutralidade tributária para receitas correntes; e (ii) equidade, reduzindo-se a taxa para atores menores (em especial para pessoas físicas) e majoração para empresas com patrimônio líquido mais robustos, que, tendem a gerar maior demanda de supervisão. Espera-se que as alterações encorajem o ingresso de agentes de menor porte no mercado de capitais, em virtude da maior racionalidade na cobrança da taxa.

O quadro abaixo, baseado no Anexo II da MPV, expressa as alterações de valores e da periodicidade de cobrança da taxa de fiscalização, que, nos termos do art. 6º da Medida Provisória, já produz efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2022:

Faixa	Contribuinte	Taxa trimestral (Lei 7.940/1989 - anterior à MPV)	Taxa anual (1) (MPV 1.072/2021)
3	Consultores de valores mobiliários (agentes autônomos, etc.) - pessoa natural	R\$ 643,63 (2) (200 BTN)	R\$ 530,00
4	Consultores valores mobiliários (agentes autônomos, etc.) - pessoa jurídica	1.269,25 (2) (400 BTN)	R\$ 2.538,50
(1) A MPV altera a periodicidade e valor das taxas previstas no art. 4º da Lei 7.940/1989.			
(2) Valores constantes da justificativa do PL 2.631/2021			

A referida Medida Provisória foi objeto de exame quanto à sua adequação orçamentária e financeira por meio da Nota Técnica de Medida Provisória nº 52/2021², da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Devido à identidade de parte da matéria da MPV 1072/2021 com o teor do PL 2.631/2021, entendemos que as conclusões ali expostas – quanto à redução da taxa de contribuição dos agentes autônomos mediante compensação com a elevação da taxa de contribuição dos atores de grande porte – são aplicáveis ao PL 2.631/2021. Isto porque essa proposição apenas



²Disponível em: "<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9025286&ts=1642193965836&disposition=inline>>"

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Júlio Cesar

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220701932300>



prevê desconto sobre os valores cobrados até que seja publicada Lei alterando os valores constantes dos anexos à Lei 7.940/1989.

Assim, a referida Nota Técnica ressalta que a MPV indica efeitos tendentes à ampliação da receita pública, pois conforme a Exposição de Motivos estima-se “um acréscimo total de receitas estimado em 14,06% em 2022, com expectativa de arrecadação de R\$ 568 milhões, mesmo valor esperado também para 2023 e para 2024”.

Ademais, considerando que os novos valores constantes dos anexos da Lei nº 7.940/1989 já produzem efeitos financeiros desde 1º de janeiro de 2022, conforme art. 6º da Medida Provisória, o próprio PL 2.631/2021 em exame estaria tendente à prejudicialidade, em vista do caráter provisório do desconto proposto (*“até que seja publicada Lei alterando os valores”*).

Dessa forma, com esteio nos fundamentos da Medida Provisória nº 1072/2021, entendemos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL 2.631/2021, que visa – tal como a MPV – a aplicação de maior equidade na aplicação das taxas de fiscalização da CVM, reduzindo-se a taxa para atores menores do mercado de capitais.

Todavia, o mesmo entendimento, mercê da similaridade de objeto com a MPV 1072/2021 não se revela aplicável ao PL 2.690/2021, que propõe a extinção da taxa de fiscalização para os agentes autônomos de investimentos. Assim, em vista do desatendimento das exigências e condições constitucionais e infraconstitucionais, a proposição apensada não se mostra adequada e compatível sob a ótica orçamentária e financeira. Por esse motivo, fica prejudicado seu exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT.

Por outro lado, em relação ao **mérito**, somos favoráveis à instituição de mecanismo que possibilite a correção da desproporção atualmente existente nos valores de referência da Taxa de Fiscalização do mercado valores mobiliários, instituída pela Lei nº 7.940/1989.

De fato, a referida taxa, que tem por fato gerador o poder de polícia exercido pela Comissão de Valores Mobiliários, é devida pelos diversos



atores do mercado de valores mobiliários, sendo calibrada de acordo com o seu porte econômico ou com o valor da operação realizada, como forma de concretização dos princípios da proporcionalidade e da proteção à livre iniciativa.

O referido critério foi ratificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 453 e se alinha ao entendimento geral da referida Corte em matéria de taxas, orientado no sentido de que, ***“considerado o princípio da proporcionalidade, conflita com a Constituição Federal instituição de taxa [quando] ausente equivalência entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia – artigo 145, inciso II, da Lei Maior –, sob pena de ter-se espécie tributária de caráter arrecadatário cujo alcance extrapola a obtenção do fim que lhe fundamenta a existência, dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica”***³.

No caso da taxa sob análise, contudo, a demanda por regulação e fiscalização é extremamente dinâmica, seja em razão da diversidade de categorias de agentes econômicos compreendidos na competência fiscalizatória da CVM e do fluxo de ingresso de atores em cada um desses segmentos, seja em razão do próprio dinamismo do mercado regulado.

Como consequência, o rateio do custo de fiscalização entre os referidos agentes, fixado pelo legislador em momento histórico diverso, inevitavelmente tornou-se defasado, sendo que, em alguns casos, como o dos agentes autônomos de investimento, é flagrante a desproporção entre o montante exigido a título de taxa de fiscalização, em comparação com o cobrado dos demais sujeito passivos.

Nesse contexto, com o objetivo de proporcionar uma solução rápida e perene para essa situação, o PL nº 2.631/2021 estabelece que caberá

3 ADI nº 6.211, Plenário, relator Min. Marco Aurélio, transcrição parcial de ementa, publicado em 05/05/2020. No mesmo sentido, por ocasião do julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.374 (Relator Min. Roberto Barroso, publicado em 08/07/2020), o Plenário do Supremo Tribunal firmou a tese de que ***“Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo e benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização”***, entendimento que se aplica à generalidade das taxas, inclusive a prevista na Lei nº 7.940/1989.



à CVM, quando verificar uma manifesta desproporção entre os valores exigidos a título de taxa de fiscalização dos contribuintes sujeitos ao seu poder de polícia, (i) comunicar a situação ao órgão competente do Poder Executivo, para a tomada das providências cabíveis, bem como (ii) promover uma redução temporária da referida taxa, na medida necessária para dar cumprimento à Constituição Federal.

Trata-se, a nosso ver, de solução que deve ser acolhida por esta Comissão, pois adapta o modelo de exigência da taxa fiscalizatória sob análise ao comportamento do setor fiscalizado, resguardando os princípios da proporcionalidade e da livre iniciativa.

Entendemos oportuna, porém, a apresentação de substitutivo, no qual promovemos ajustes pontuais, destinados a melhor reproduzir o propósito do autor do projeto, como a substituição da expressão “investidores de grande porte” por “contribuintes com elevado patrimônio líquido”.

Diante de todo o exposto, votamos:

(i) pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL nº 2.631/2021 e pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do PL nº 2.690/2021;

(ii) no mérito, pela aprovação do PL nº 2.631/2021, na forma do substitutivo anexo, ficando dispensado o exame de mérito do PL nº 2.690/2021, nos termos do art. 10 da Norma Interna desta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado JÚLIO CESAR
Relator

2022-342



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Júlio Cesar
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220701932300>



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.631, DE 2021

Altera a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, para conferir competência à Comissão de Valores Mobiliários para adequação das Taxas de Fiscalização na hipótese de desproporcionalidade manifesta dos valores cobrados.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, para conferir competência à Comissão de Valores Mobiliários para adequação das Taxas de Fiscalização na hipótese de desproporcionalidade manifesta dos valores cobrados.

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação, renumerando-se o seu parágrafo único como § 1º:

“Art. 2º
.....

§ 2º Na hipótese de se verificar manifesta desproporção entre os valores das taxas de fiscalização cobradas de pessoas físicas e jurídicas, comparativamente às exigidas de contribuintes com elevado patrimônio líquido, a CVM deverá:

I – informar ao órgão competente do Poder Executivo, para que diligencie para a correção da distorção; e

II – estabelecer justificadamente a redução dos valores cobrados de no máximo 85% (oitenta e cinco por cento) do valor total, até que seja publicada Lei alterando os valores constantes dos anexos a esta Lei.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado JÚLIO CESAR
Relator

2022-342



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Júlio Cesar
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220701932300>

