



DECLARAÇÃO DE VOTO
(Da Deputada Federal Professora Luciene Cavalcante)

Declaração de Voto ao parecer de Plenário às Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2.646, de 2020, que dispõe sobre debêntures de infraestrutura, e dá outras providências.

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 182, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, apresento a seguinte **declaração de voto** ao Parecer de Plenário às Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2.646, de 2020, que “Dispõe sobre as debêntures de infraestrutura; altera as Leis nºs 9.481, de 13 de agosto de 1997; 11.478, de 29 de maio de 2007; e 12.431, de 24 de junho de 2011; e dá outras providências”, cuja votação ocorreu em Sessão do Plenário da Câmara dos Deputados realizada em 13 de dezembro de 2023.

RAZÕES DO VOTO

Cuida-se de examinar exclusivamente 6 (seis) emendas aprovadas pelo Senado Federal (SF) ao Projeto de Lei nº 2.646, de 2020. Esta proposição já foi aprovada pela Câmara dos Deputados (CD) em 2021 e, nessa época, enviada ao SF. Na ocasião, a bancada do PSOL votou contra a matéria, em síntese, pelos seguintes argumentos contidos em pronunciamentos, manifestações e notas técnicas:

1.1 Trata-se de Projeto que propõe a criação de uma nova modalidade de debêntures, chamada de debêntures de infraestrutura, sob a justificativa de fomentar os investimentos na área de infraestrutura.

1.2 Em linhas mais gerais:

• As debêntures de infraestrutura são títulos emitidos por empresas, que se comprometem a remunerar esses títulos a



quem comprá-los, e os recursos advindos desse mercado deverão se aplicados no setor de infraestrutura.

- Para que se garanta o pagamento/remuneração das debêntures, se concederão benefícios fiscais diretamente às pessoas jurídicas emissoras (art. 3º e 6º)2. Dentre esses benefícios fiscais estão a dedução (para efeito de apuração do lucro líquido) do valor correspondente aos juros pagos ou incorridos e a exclusão do lucro da determinação do lucro real e da base de cálculo CSLL, valor equivalente a 30% da soma dos juros pagos no exercício (inciso II do art. 6º). A exclusão do lucro será majorada para 50% caso os valores captados sejam utilizados em projetos certificados por entidade nacional ou internacional relacionados ao desenvolvimento sustentável – “greenbonds” (§1º do art. 6º).

- Altera o marco legal das debêntures incentivadas de infraestrutura e dos fundos investimento em participações em infraestrutura (FIP-IE), fundos de investimento em participação na produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação (FIP-PD&I) e fundos de investimento em infraestrutura (FI-Infra). Em outros termos, permite-se tal investimento (aquisição de títulos – debêntures) pelos fundos de investimento em participações em infraestrutura e na produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

1.3 Pode-se citar alguns detalhamentos de regras previstas no PL:

a) Ampliação do rol de projetos de infraestrutura passíveis de enquadramento como prioritários para fins de qualificação de debêntures de infraestrutura, para abranger, entre outros projetos, iluminação pública, eficiência energética, resíduos sólidos, presídios, unidades de saúde, unidades de conservação ambiental, habitação, mobilidade urbana e logística. (...)

b) Autorização para que os fundos incentivados de investimento em infraestrutura (FI-Infra) invistam nas novas debêntures de infra para fins de cumprimento do limite mínimo de concentração do seu patrimônio em ativos incentivados. Art. 4º do PL. (...)

(...)

1.4 Portanto, debêntures são títulos de dívida emitidos por empresas para captar recursos no mercado privado e, com isso, bancar suas atividades. O emissor desses papéis fica com a obrigação de pagar juros ao credor, ao longo de um prazo prefixado. O que está em discussão no PL é a criação de uma série de debêntures para financiar projetos de infraestrutura, que irá conceder benefício tributário para o



emissor. Ou seja, a proposta é que o Estado abra mão de arrecadar uma parte de tributos para fomentar empreendimentos que ajudem no crescimento da economia no setor de infraestrutura. (...)

(...)

2. ANÁLISE:

2.1 O principal ponto do PL em tela é criar um tipo de debênture (emissão de título) no qual:

a) Os recursos captados pela empresa emissora deverão ser destinados aos projetos de investimento na área de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação considerados prioritários; e

b) O incentivo fiscal será dado ao emissor do título (debêntures), e não a pessoa física que o adquire (título/debênture). (...)

(...)

• Mas que fique claro: a remuneração do título (debênture) se faz por meio de subsídio dado e lastreado por exoneração tributária.

• E isso significa que, em última análise, os recursos captados e investidos em infraestrutura são recursos públicos (captados porque os títulos/debêntures têm essa segurança e lastro público que financiam os investimentos em infraestrutura).

(...)

2.2 Assim, a lógica do PL é o seguinte:

a) Por meio do benefício fiscal ao emissor, este poderá repassá-lo por meio de pagamento de remuneração melhor aos investidores que adquirem esses títulos. A proposta é que as debêntures de infraestrutura possam ser emitidas com juros mais atrativos do que outros papéis do mercado de capitais.

b) Desse modo, nos termos do art. 3º, o PL propõe a exoneração da tributação sobre o rendimento da emissão das debêntures de infraestrutura, mediante especial incidência do imposto de renda na fonte, segundo alíquotas previstas na Lei nº 11.033, de 2004, e com a possibilidade de dedução no caso de pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado.

(i) As alíquotas aplicáveis seriam, portanto, de 22,5%, 20%, 17,5% e 15%, considerando os prazos de vencimento das debêntures, respectivamente: inferiores a 180 dias; entre 181 e 360 dias; entre 361 e 720 dias; e superiores a 720 dias. Diferentemente do que ocorre com as debêntures incentivadas,



não haverá aplicação da alíquota zero aos rendimentos auferidos pelas debêntures de infraestrutura.

(ii) E mais: segundo o art. 6º, as pessoas jurídicas emissoras das debêntures de infraestrutura poderão deduzir, para efeitos de apuração do lucro líquido, o valor correspondente à soma dos juros pagos no determinado exercício e, ainda, excluir do lucro, na determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, o valor correspondente a 30% da soma dos juros pagos no determinado exercício. Essa dedução poderá ser majorada para 50% dos valores captados pela emissora, caso as debêntures visem a financiar projetos de desenvolvimento sustentável (greenbonds).

c) Vale dizer que os “greenbonds” (desenvolvimento sustentável) referem-se a projetos de: (i) energia sustentável, inclusive produção de produtos e utensílios; (ii) eficiência energética; (iii) prevenção e controle da poluição; (iv) conservação da biodiversidade; (v) transporte limpo; (vi) gestão sustentável das águas, inclusive tratamento de águas residuais e sistemas de drenagem; (vi) gestão de esgoto e resíduos sólidos; (ix) adaptação a mudanças climáticas; (x) produtos e tecnologias ecoeficientes; e (xi) edifícios verdes.

• ***Ou seja, trata-se de destinar para a iniciativa privada “serviços públicos/atividades econômicas estatais” (precipuamente e constitucionalmente fixados como de natureza pública e de interesse coletivo). E isso é feito mediante recursos públicos (exoneração tributária).***

d) Em detalhes: o PL altera o art. 1º, caput, da Lei nº 11.478/07 (art. 9º do PL) para incluir, ao lado dos projetos de infraestrutura, os chamados projetos de infraestrutura social, isto é, ***projetos de infraestrutura implementados nas áreas de iluminação pública, eficiência energética, resíduos sólidos, presídios, unidades socioeducativas, unidades educacionais, unidades de saúde, petróleo e gás natural, telecomunicações, unidades de conservação ambiental, habitação, mobilidade urbana e logística – para além dos projetos de energia, transporte, água e saneamento básico, irrigação e outras áreas tidas como prioritárias pelo Poder Executivo Federal.***

e) Mencione-se que de acordo com o PL 2.646/2020, caberá à Receita Federal fiscalizar a adequação dos benefícios fiscais concedidos pelas Debêntures e pelas Novas Debêntures de infra, autuando e aplicando penalidades aos eventuais infratores.(...)

(...)



2.6 Deve-se considerar que infraestrutura tem a identificação, por meio de **serviços e atividades essenciais, que estão na base da economia de qualquer sociedade moderna**, com influência direta nas condições de vida da população e no crescimento econômico.

- **Ou seja, o setor de infraestrutura está ligado às prestações estatais de necessidades intrínsecas da população, o que pode ser classificado como serviço/atividade pública.**

- **Isso porque, apesar das disputas ideológicas e políticas com relação ao emprego do termo infraestrutura, de um modo geral infraestrutura corresponde às instalações e equipamentos físicos, estruturas organizacionais e institucionais, ou fundações econômicas e sociais para a operação da sociedade.**

2.7 Tudo indica que, ao invés de o PL representar um real incentivo ao desenvolvimento da pesquisa para enfrentamento da pandemia, **reflete muito mais uma incabível busca de servir de ferramenta para garantir folga ao fluxo de caixa de alguns setores.**

2.8 Sem dúvida, a disponibilidade de amplas redes infraestruturais (p.exp.: de energia, transportes, telecomunicações, saneamento e outras) é indispensável para o desenvolvimento sustentado de uma economia, constituindo condição geral para a produção e para a reprodução social. Do ângulo analítico macroeconômico, o gasto público sob a modalidade de investimento infraestrutural é componente autônomo na determinação da demanda global e contribui para a formação de expectativas favoráveis em longo prazo pelos agentes econômicos privados. Com efeito, do ângulo analítico distributivo, cabe salientar que **a disponibilidade universal de redes infraestruturais atende aos objetivos de justiça social. O conjunto de direitos para a verdadeira cidadania do século XXI não pode deixar de incluir os direitos à moradia, ao saneamento básico e saúde, com água potável e segurança alimentar; direito à educação; acesso à energia elétrica; direito à mobilidade; inclusão digital, que pelo teor do PL são encampados pela esfera exclusivamente privada.**

2.9 Ao Estado cumpre direcionar os investimentos públicos em obras de infraestrutura que tragam, de forma irrefutável, resultados sociais positivos. **Não há como ser de outra forma, diante das normas constitucionais.** O art. 3º da Constituição Federal dispõe que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; II) garantir o desenvolvimento nacional; III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais



e regionais; IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

2.10 Ora, a partir desse artigo, pelo menos três bens coletivos protegidos constitucionalmente podem ser apontados: uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional e o bem de todos. A estes poderiam se somar outros, como a existência digna, protegida pelo art. 170, caput, da Constituição, quando trata da Ordem Econômica, ou ainda, o bem estar e justiça sociais, previstos no art. 193, que cuida da Ordem Social. Assim, pode-se eleger o bem-estar social como o bem coletivo constitucionalmente protegido que condensa todos os outros bens sociais (sociedade livre, justa e solidária; desenvolvimento social, vida digna etc.).

2.11 Dessa forma, a infraestrutura, sob o prisma da Constituição, deve ser pensada como a instituição de políticas governamentais, investimentos públicos, que promovam o bem-estar social.

3. VOTO:

Trata-se de decisão política a ser adotada. Ao lado disso, sugere-se voto pela rejeição da matéria. (destaques inovados).

Observa-se que o parecer de Plenário conclui pela aprovação das Emendas nº 1, 2, 3 e 6 do Senado Federal ao PL nº 2.646, de 2020, e pela rejeição das Emendas nº 4 e nº 5.

Considerando que a declaração de voto é o instrumento que permite ao parlamentar explicar as razões de seu voto sobre determinada matéria, depois de proclamado o resultado da votação, em linhas mais gerais, as emendas do SF estabelecem:

a) Emenda 1 do SF. Altera o §3º do art. 3º do PL. Em relação ao texto da CD, a alteração do SF é fixar em 25% a tributação que os rendimentos sobre debêntures de infraestrutura auferidos por (a) domiciliados em paraísos fiscais ou (b) que usufruam de regime fiscal privilegiado. O texto aprovado na CD remetia a tributação dessas pessoas às alíquotas ordinárias de renda fixa (que tem tabela correlacionando tempo de aplicação e alíquota, cujo percentual máximo da alíquota é 22,5%). De fato, tal emenda é positiva, porque a proposta unifica todas as alíquotas em 25% (que é maior do que a maior alíquota das que estão vigentes, que variam de 22,5% até 15%). Portanto, é um pequeno passo em direção a tributação na renda, que é algum ganho em um sistema tributário regressivo como o brasileiro. Ou seja, muito embora seja proposta aquém da real necessidade, do bom debate e da observância da capacidade contributiva, deve tal emenda ser aprovada.



b) Emenda 2 do SF. Retira termo do inciso II, art. 6º do PL. A emenda suprime a expressão “do lucro” do inciso II art. 6º do Projeto existente após a palavra “excluir” [em maiúsculo a seguir: Art. 6º (...), II – excluir DO LUCRO, sem prejuízo do disposto no inciso I do caput deste artigo, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a 30% (trinta por cento) da soma dos juros relativos às debêntures de que trata o art. 2º desta Lei, pagos naquele exercício]. Trata-se de mera correção semântica ou redacional.

c) Emenda 3. Altera o §1º do art. 6º do PL. O texto inicialmente aprovado na CD limita os benefícios tributários, instituídos pelo PL, às debêntures de infraestrutura emitidas no prazo de 5 anos da publicação da Lei. A Emenda altera essa regra, para determinar que o referido benefício “observe o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentária” (LDO). A emenda é positiva porque estabelece condições (de tempo e de modo) além de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentária para existência e usufruto do benefício fiscal. Isso traz segurança ao Poder Público, legalidade, adequação e zelo com os recursos públicos, renovando anualmente o debate sobre o modo e tempo desse benefício fiscal.

d) Emenda 4. Retira o art. 9º do PL. Busca-se suprimir todo o artigo que fazia modificações na legislação dos fundos FIP-IE e FIP-PD e I. No caso, ao invés de definir os setores elegíveis para a emissão de debêntures e constituição de FIP-IE, o PL fez alterando (de modo abstrato e genérico) para incluir a expressão “nos termos da Lei 12431/2011”, possibilitando que outros setores possam usufruir do benefício e instituto das debêntures, observando as condições daquela legislação referenciada. O ponto mais central é que tal emenda tem outras finalidades, bastante danosas ao interesse público: (i) permite que sociedades de propósito específico (SPE) também possam emitir títulos com benefício fiscal das debêntures incentivadas e de infraestruturas. (Tais sociedades são operacionais para a realização de concessões e são sociedades empresariais inadequadas ao modelo de emissões de debêntures); bem como (ii) aumenta o prazo atual de 180 dias para 360 para o início das atividades de infraestrutura, de modo que tal dispositivo permite um longo período de capitalização, via usufruto de benefício fiscal, até que, de fato, a atividade de infraestrutura seja iniciada (quase 1 ano). Logo, a emenda é relativamente positiva porque retira alterações que facilitavam em demasia e flexibilizam o uso de benefícios fiscais. A retirada do dispositivo traz transparência e boa governança, especialmente considerando que as regras sobre debêntures já estão vigentes.

e) Emenda 5. Retirada do art. 10 do PL. Busca-se suprimir o dispositivo que alterava o art.3º da Lei 12.431/2011 (flexibilização do uso dos recursos iniciais



dos fundos de investimentos). A regra atual é que as empresas devem constituir fundo de investimento e aplicar recursos “não inferiores a 85%”, com base no valor do patrimônio líquido do fundo. A proposta é substituir essa base de cálculo por “valor de referência do fundo”. Assim, a base é menor, porque o patrimônio líquido é valor a maior do que valor de referência. Logo, com tal emenda são retiradas as flexibilizações e a redução para o aporte inicial das empresas que se valem do fundo de investimentos. Ao contrário, com a manutenção desse dispositivo, as empresas devem aplicar recursos (85%) com base no valor de referência - que é menor do que o valor do patrimônio do fundo.

f) Emenda 6. Retira o art.14, II, e art. 15 do PL. A emenda suprime os dispositivos de tributação (previsto em 25% após período de transição) em aplicações financeiras de renda fixa das próprias instituições financeiras, sociedades de seguro, previdência e capitalização e sociedades corretoras de títulos. Registre-se voto não à emenda, porque a proposta retira os dispositivos de tributação para algumas entidades financeiras e suas aplicações em renda fixa (fixando tributação em 25% ao final de período de transição). A emenda do SF retira isso, o que agrava a desigualdade do sistema tributário brasileiro, tornando-o ainda mais regressivo. As aplicações financeiras em renda fixa das próprias instituições financeiras devem ser tributadas, dado a busca pela progressividade tributária e capacidade contributiva.

Ante o exposto, declaro voto favorável às Emendas 1, 2, 3 e 4 do Senado Federal e rejeição às emendas 5 e 6. Portanto, discorda-se do parecer de Plenário.

Sala de Sessões, em 14 de dezembro de 2023.



Professora Luciene Cavalcante
Deputada Federal - PSOL/SP

